

LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN¹

José M^a Feria Toribio

Marta Rubio Tenor

Jesús Santiago Ramos

Departamento de Humanidades, Universidad Pablo de Olavide

RESUMEN

Dentro de las numerosas modalidades de cooperación territorial en España, los planes de ordenación del territorio constituyen una estrategia relativamente asentada al menos en lo que se refiere a su reconocimiento normativo. El presente artículo lo que realiza es una primera aproximación al estado de la cuestión, centrándose esencialmente en su condición de instrumento para la cooperación y el desarrollo territorial. Para ello se realiza un inventario completo del conjunto de planes territoriales existentes en nuestro país, lo cual permite plantear algunas reflexiones iniciales sobre sus características y alcance como instrumento de cooperación territorial, tanto en las diferentes Comunidades Autónomas como por tipos de ámbitos (metropolitanos, litorales, de montaña). El artículo concluye con un análisis algo más detallado de la experiencia andaluza que sirve fundamentalmente para mostrar la complejidad y dificultades que implica abordar procesos de cooperación territorial de esta naturaleza.

Palabras clave: Planes de ordenación del territorio; cooperación territorial; desarrollo territorial.

ABSTRACT

Regional planning is in Spain a consistent strategy of territorial cooperation, mainly if we look at the regulatory framework. This paper presents a first approach to that question, focu-

¹ Esta investigación se ha financiado parcialmente con una subvención de la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía.

sing, primarily, on the condition of regional plans as instruments for territorial cooperation and spatial development. For that purpose, a complete inventory of regional plans in Spain is made. It permits to pose some initial insights about the characteristics and scope of the regional planning system in the country as an instrument of territorial cooperation, both among the different regions and types of areas (metropolitan, coastal, remote rural areas). The paper finalizes with a more detailed analysis of Andalusian experience in this matter, which is the more extended in Spain, being a good example to show the complexity and the difficulties of carrying out territorial cooperation processes of this nature.

Key words: Regional plans, territorial cooperation, spatial development.

I. INTRODUCCIÓN

Repetidamente se ha señalado a la ordenación territorial como parte esencial de las estrategias de cooperación para alcanzar el objetivo del desarrollo territorial sostenible. Ello, así expresado, en términos genéricos, y desde una perspectiva teórica, constituye una aseveración difícilmente objetable. Sin embargo, no resulta fácil encontrar análisis y estudios que precisen adecuadamente la cuestión, y que se basen además en experiencias concretas a partir de las cuales contrastar empíricamente las premisas teóricas de partida.

En el marco de la investigación en el que se sitúa este artículo, que constituye una reflexión que, por su generalidad, pocas veces ha sido abordada en nuestro país, resulta necesario intentar aportar algunos elementos de juicio, tanto de carácter informativo como de naturaleza interpretativa, sobre la contribución de la ordenación del territorio a las estrategias de cooperación para el desarrollo territorial en España.

A partir de ese objetivo general, es preciso en cualquier caso, acotar materialmente la cuestión, lógicamente en lo que aquí nos compete de manera específica; es decir a lo que entendemos como ordenación del territorio. Aunque hay una definición casi institucional del término ordenación del territorio en la sobradamente conocida Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), su concreta redacción, atenta a las diferentes tradiciones, teóricas y de orden aplicado, sobre la materia, es tan genérica que difícilmente puede servir para precisar concretamente los límites de la cuestión, pues allí cabe prácticamente todo, desde las iniciativas de desarrollo regional a los instrumentos de planificación física y desde las escalas más groseras a las más detalladas, pasando por todas aquellas políticas públicas con repercusión territorial. En el presente artículo se adopta una acepción restringida de la ordenación del territorio como planificación física de ámbitos regionales y subregionales. Esta opción no es gratuita ya que, como acertadamente señala Hildenbrand (1999), este entendimiento es el que está presente en la práctica político-administrativa de la mayoría de los países europeos y sobre todo el que domina nítidamente en la experiencia española desde la atribución constitucional a las Comunidades Autónomas de la competencia en materia de ordenación del territorio.

Junto a esa razón, está el hecho de que entendida en este sentido, como proyecto físico que es sobre el territorio, puede constituir uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo territorial, proyecto que además no puede tener éxito sin un auténtico marco de

auténtica cooperación entre los diferentes agentes institucionales implicados. Por ambos hechos, la ordenación del territorio se sitúa, al menos en teoría, en el centro de lo que son las estrategias de cooperación para el desarrollo territorial (Romero y Farinós, eds, 2004).

Aun con todas estas razones, no se nos escapa que si se observa con un poco de atención, el actual modelado del territorio tiene, desde la perspectiva pública, instrumentos y agentes con mucha mayor incidencia que los que aquí vamos a tratar, en concreto sobre el desarrollo territorial. Son sobre todo las políticas y planes sectoriales con una fuerte incidencia territorial, como las de comunicaciones y las hidráulicas, y el planeamiento municipal. Como se verá más adelante, en el caso español, el legislador consciente de esta importancia, ha intentado introducir, en la propia norma que regula la actividad de la ordenación del territorio, instrumentos, procedimientos o vinculaciones que de alguna forma canalicen o controlen la incidencia territorial de las instancias antes mencionadas de la actividad pública (García, 2002).

No es nada aventurado señalar que estos intentos de integración no han tenido apenas éxito en la práctica administrativa, a lo largo del continuum políticas-planes-programas, y que determinadas dimensiones de la intervención sectorial, de un lado, y el planeamiento urbanístico, de otro, constituyen hoy en día los principales configuradores de la política territorial en nuestro país. Ahora bien, no es objetivo de este artículo el análisis de la política territorial en España sino, como antes se ha señalado, el más modesto de intentar conocer la aportación de la ordenación del territorio como instrumento de cooperación para el desarrollo territorial, y en ese sentido, ambas dimensiones carecen de la condición de ser instrumentos de cooperación que planteen un proyecto global y común sobre un territorio compartido. El primero, por su propia naturaleza sectorial, y el segundo porque abrumadoramente se desarrolla como un proyecto ensimismado y en ocasiones autista sobre el territorio municipal.

En ese contexto, a los planes de ordenación del territorio en el sentido aquí entendido, les compete esa condición de instrumentos de cooperación, y también de coordinación y comunicación, entre los diferentes niveles y agentes que actúan sobre el territorio. Sobre dicha condición recaerá el análisis que se desarrolla en las páginas siguientes, profundizando no tanto en los contenidos concretos de los instrumentos de planificación territorial —tarea que se abordará más adelante en el curso del proyecto, con el estudio de casos— sino en conocer la forma y alcance que tales instrumentos representan como estrategias de cooperación para afrontar las diferentes cuestiones del desarrollo territorial.

II. MARCO LEGISLATIVO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

La práctica de la ordenación del territorio tal como hoy se entiende y desarrolla en España viene determinada por la Constitución Española de 1978, cuyo artículo 148 tercero recoge la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias propias en esta materia. Tomando como base esta referencia, los diferentes estatutos de autonomía han asumido en su totalidad dichas competencias, reservándose con carácter exclusivo la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva para el desarrollo de las mismas. Cabe recordar, como ya se ha mencionado, que la asunción exclusiva de las competencias en Ordenación del Territorio por las autonomías queda fuertemente condicionada por el hecho de reservarse el Estado las competencias exclusivas en una serie de materias de gran incidencia territorial, como son las

infraestructuras hidráulicas, las obras de interés general, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, etc (Pujadas y Font, 1996).

La configuración del marco legal autonómico en la materia se inicia con la aparición de la Ley de Política Territorial de Cataluña de 1983, a la que seguirán las respectivas leyes autonómicas de Madrid (1984) y Navarra (1986). A partir de estas primeras iniciativas, las distintas Comunidades Autónomas han ido dotándose de una legislación territorial propia de forma escalonada (De la Cruz, 1997); dicho proceso no se ha visto completado hasta la aparición reciente de las leyes de Castilla La Mancha, La Rioja y Castilla y León, en 1998, y finalmente la de Extremadura en 2001, con las cuales ha quedado completo el marco legislativo autonómico para el conjunto del panorama nacional. A lo largo de este periodo, algunas Comunidades Autónomas han sustituido sus primeras leyes de ordenación territorial por otras más recientes; tal es el caso de Madrid, cuya Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo sustituyó a la anterior Ley de 1984; en el caso de Navarra la reciente Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2002 ha venido a sustituir a la anterior ley de 1994, que a su vez sustituía a la primera ley de 1986; igualmente se pueden citar los casos de Canarias, Baleares, Cantabria y Valencia.

En el transcurso del proceso anteriormente descrito de constitución del cuerpo legislativo autonómico en materia de Ordenación del Territorio, se observa en los últimos años una clara tendencia que se ha reforzado con la Sentencia del Tribunal Constitucional (149/1988) sobre la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en materia de legislación urbanística. Se trata de la confluencia entre la legislación de Ordenación del Territorio y la legislación urbanística. Aunque existían antecedentes como el caso de Madrid (1995), es a partir de la mencionada fecha cuando la gran mayoría de las leyes autonómicas de ordenación territorial surgidas incorporan la perspectiva urbanística. Tal es el caso de las leyes de Castilla La Mancha (1998), La Rioja (1998) y Extremadura (2001) y Navarra (2002). A esta tendencia responde también la nueva Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, de 2001, así como el Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias. Esta confluencia normativa debe contemplarse, en principio, de manera positiva, pues supone el reconocimiento de que ambas escalas de planificación no son sino diferentes y necesarios niveles de entendimiento y abordaje de un proceso común de planificación territorial (Farinós, 2004). Será en todo caso preciso esperar a ver cómo se desarrolla en el futuro la concreta confluencia de estos dos sistemas de planeamiento de tan distinta tradición disciplinar y contenido político-administrativo en nuestro país.

Centrándonos en todo caso en el sistema de planeamiento de ordenación del territorio, las diferentes leyes autonómicas correspondientes han definido el mismo siguiendo un esquema común que descansa fundamentalmente sobre dos instrumentos esenciales:

- **Instrumentos de ordenación de ámbito regional.** Aunque en algunos casos se les denomine planes, mayoritariamente reciben la calificación, en las leyes autonómicas, de Directrices —pues ese es su alcance básico—, aunque últimamente también son denominados como Estrategia Territorial. Este tipo de planes afectan al conjunto del territorio de una comunidad autónoma. Constituyen el marco general de referencia para los restantes planes de ordenación, así como para las actividades socioeconó-

micas, a las que vinculan con objeto de lograr tanto la consecución de un equilibrio territorial como una utilización racional del territorio y los recursos naturales.

- **Instrumentos de ordenación de ámbito subregional.** Afectan a territorios con carácter provincial, comarcal o simplemente supramunicipal. A diferencia de los anteriores, no todas las Leyes contemplan este instrumento, ya que en algunas Comunidades uniprovinciales no ha parecido necesario la implementación de esta figura. Aquí, la denominación mayoritaria sí es ya la de Plan Territorial (generalmente Subregional o Parcial), aunque también aparecen en algunos casos la de Directrices, lo cual está indicando el mayor contenido normativo de este tipo de planes. Por lo general se constituyen como un desarrollo de los instrumentos de ámbito regional, para aquellos espacios que por sus características o su problemática requieren un nivel más detallado de ordenación. Actúan como marco de referencia territorial dentro de estos ámbitos tanto para las acciones de las Administraciones Públicas como para las actuaciones privadas.

Junto a estos dos tipos de instrumentos, que constituyen el núcleo central y sustantivo del sistema de planeamiento en materia de ordenación del territorio, las leyes autonómicas incorporan otras figuras e instrumentos de planificación de diferente naturaleza y contenido, de entre los cuales conviene destacar dos grandes grupos por su interés respecto a la materia aquí tratada.

El primero de ellos se refiere al conjunto de instrumentos y procedimientos mediante los cuales las leyes de ordenación del territorio intentan canalizar la intervención sectorial (planes y proyectos) de clara incidencia territorial. Este conjunto es bastante numeroso y, sobre todo, extraordinariamente heterogéneo, lo cual refleja, a la vez, tanto la generalizada convicción de que este tipo de cuestiones son relevantes para la práctica de la ordenación del territorio como la ausencia de criterios y procedimientos comunes para abordarla. Se trata ésta de una cuestión que por sí sola merecería una reflexión aparte, pero siendo nuestro objetivo otro, nos limitaremos aquí a categorizar las principales formas de abordar esta materia en la normativa de ordenación del territorio. Básicamente, se pueden distinguir tres formas, que no tienen porqué ser alternativas o excluyentes, de abordar la intervención sectorial en dicha normativa. La más directa y mayor implicación de ellas es la que la incorpora como Planes Territoriales de naturaleza sectorial, en cuya elaboración la responsabilidad del Departamento con competencia en materia de ordenación del territorio es determinante. Es el caso, por ejemplo, de las normativas de Cataluña y el País Vasco. En un segundo conjunto pueden incluirse aquellas normativas que contemplan los planes sectoriales como actividad externa a la competencia territorial, pero que deben ser conocidos y canalizados en sus contenidos por ésta a través de informes y procedimientos de control. Tienen denominaciones tales como Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (Andalucía); Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (Galicia y Navarra); Planes Directores Sectoriales (Baleares); etc. Finalmente, un tercer modelo lo compone el hasta ahora corto número de normas que incorporan instrumentos específicos de evaluación y control de los efectos territoriales de planes y proyectos, como las denominadas Evaluaciones de Impacto (Ambiental y Estructural) en la de Asturias y los Estudios de Impacto Territorial en la de Murcia (con carácter de instrumento complementario a la ordenación territorial). Asimismo, otras Comunidades Autónomas incorporan de forma indirecta mecanismos de evaluación de

Tabla 1
LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

<i>Legislación autonómica</i>	<i>Instrumentos de Ordenación del Territorio</i>
ANDALUCÍA	
Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación Territorial de Andalucía, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía	Plan de Ordenación del territorio de Andalucía Planes de Ordenación del territorio de Ámbito Subregional Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio
ARAGÓN	
Ley 11/1992, de 24 de Noviembre, de Ordenación del Territorio en Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial Directrices Parciales de Ordenación Territorial: Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial Procedimientos de Gestión Coordinada
ASTURIAS	
- Ley 1/1987, de 30 de Marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial - Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de Abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo	Directrices de Ordenación Territorial: - Regionales - Subregionales - Sectoriales Programas de Actuación Territorial Evaluación de Impacto - Ambiental - Estructural
CANTABRIA	
Ley 2/2001, de 25 de Junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.	Plan Regional de Ordenación Territorial Normas Urbanísticas Regionales Proyectos Singulares de Interés Regional
CASTILLA – LA MANCHA	
Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	Normas e Instituciones Técnicas de Planeamiento Ordenaciones Municipales en la Edificación y la Urbanización Planes de Ordenación del Territorio y Urbanística: - Planes de Ordenación del Territorio: - Integrales - Supramunicipales - Planes de Ordenación Municipal - Planes Especiales
CASTILLA Y LEÓN	
Ley 10/1998, de 5 de Diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León	Directrices de Ordenación del Territorio (ámbito regional) Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional Planes y Proyectos Regionales Planes de Ordenación de los Recursos Naturales

CATALUÑA	
Ley 23/1983, de 21 de Noviembre, de Política Territorial	Plan Territorial General Planes Territoriales Parciales Planes Territoriales Sectoriales Planes Directores Territoriales (art. 19 bis)
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	
Ley Foral 35/2002, de 20 de Diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra	Estrategia Territorial de Navarra Planes de Ordenación Territorial Planes Directores de Acción territorial Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal
COMUNIDAD VALENCIANA	
Ley 4/2004, de 30 de Junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana Planes de Acción Territorial - Sectoriales - Integrales
EXTREMADURA	
Ley 15/2001, de 14 de Diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura	Directrices de Ordenación Territorial Planes Territoriales Proyectos de Interés Regional
GALICIA	
Ley 10/1995, de 23 de Noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia	Directrices de Ordenación del Territorio Planes Territoriales Integrados Programas Coordinados de Actuación Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Planes de Ordenación del Medio Físico
ISLAS BALEARES	
Ley 14/2000, de 21 de Diciembre, de Ordenación Territorial	Directrices de Ordenación Territorial Planes Territoriales Insulares Planes Directores Sectoriales
ISLAS CANARIAS	
- Ley 9/1999, de 13 de Mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias - Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de Mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias	Directrices de Ordenación Planes Insulares de Ordenación Planes Territoriales de Ordenación Proyectos de Actuación Territorial Calificaciones Territoriales

LA RIOJA	
Ley 10/1998, de 2 de Julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja	Directrices de Ordenación Territorial Normas Urbanísticas Territoriales Plan Especial del Medio Ambiente de La Rioja Planes de Ordenación de Recursos Naturales y otros Planes Especiales Supramunicipales
MADRID	
Ley 9/1995, de 28 de Marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo	Plan Regional de Estrategia Territorial Programas Coordinados de la Acción Territorial Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural
MURCIA	
Ley 1/2001, de 24 de Abril, del Suelo de la Región de Murcia	Directrices de Ordenación Territorial Planes de Ordenación Territorial Programas de Actuación Territorial Planes de Ordenación del Litoral Actuaciones de Interés Regional Estudios de impacto Territorial (instrumento complementario a la ordenación territorial)
PAÍS VASCO	
Ley 4/1990 de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco	Directrices de Ordenación Territorial Planes Territoriales Parciales Planes Territoriales Sectoriales

Fte.: elaboración propia

impacto territorial, bien como parte de los contenidos y documentación de otras figuras de ordenación territorial (caso de Navarra, Cantabria o Extremadura), bien a través de informes internos del órgano competente en ordenación del territorio durante el proceso de tramitación de los planes con incidencia en el territorio (País Vasco, Cataluña).

El otro gran grupo anteriormente citado corresponde a la progresiva incorporación de la cuestión medioambiental a la legislación en materia de Ordenación del Territorio. Esta tendencia es observada por Hildenbrand (op.cit) en el contexto europeo, y encontramos numerosos ejemplos de ello en el ámbito español. Los casos más destacables, citados por Gómez Orea (2002), son los denominados Planes de Ordenación del Medio Físico, o bien de Ordenación del Medio Natural, recogidos en la legislación de Ordenación del Territorio de las comunidades de Baleares (1987) (Manchado et alia, 1997), Cantabria (1990), Navarra (1994 y 2002) y Madrid (1995). Las disposiciones legales de La Rioja (1998) y Castilla y León (1998) también recogen, dentro del conjunto de instrumentos de ordenación de su territorio, la figura de Plan de Ordenación de Recursos Naturales; en la primera de estas comunidades, se contempla además la existencia de un Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja. Por último, debe resaltarse el papel fundamental otorgado al paisaje en la reciente Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (2004).

Para finalizar, cabe analizar brevemente, y debido fundamentalmente al interés que representa para el presente trabajo, la consideración de los conceptos de cooperación y desarrollo territorial dentro del marco legislativo analizado. La gran mayoría de las leyes autonómicas, de forma más o menos explícita, reconoce como uno de sus fines últimos la consecución para su ámbito territorial de un desarrollo equilibrado, que redunde en última instancia en una mejora de la calidad de vida de sus habitantes. En numerosos casos (Andalucía, Baleares, Castilla y León, Galicia, Murcia) se hace referencia explícita a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, en la cual se establecen como objetivos de la política territorial el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones (Doval, 2000), la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural, y la utilización racional y equilibrada del territorio (Chica y Santos, 1999). Como se ha comentado anteriormente, la cuestión medioambiental toma cada vez una mayor relevancia, constituyéndose para muchas comunidades en uno de los elementos básicos del desarrollo regional junto con los aspectos socioeconómicos; las referencias expresas al concepto de desarrollo sostenible del territorio como objetivo central de la planificación son frecuentes (Baleares, Castilla La Mancha, Castilla y León, Navarra, Valencia). Por otro lado, el concepto de cooperación, en cuanto a colaboración y coordinación entre las distintas administraciones públicas cuyas actuaciones tienen incidencia en el territorio, es considerado como uno de los pilares básicos de la planificación territorial por el conjunto de las disposiciones legales autonómicas. En este sentido, la cooperación se persigue tanto para la coordinación de las políticas sectoriales como para la armonización de las actuaciones de las distintas administraciones territoriales.

III. FUENTES Y TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

La información base para la elaboración del presente artículo tiene su origen en la recopilación de datos sobre los distintos instrumentos de ordenación del territorio llevada a cabo por los diferentes grupos de trabajo integrados dentro del proyecto. La metodología utilizada para esta primera fase de recogida de información se ha centrado en el empleo de un formulario-ficha estandarizado, que ha facilitado la elaboración de una base de datos para el conjunto de las Comunidades Autónomas. A fin de completar la información contenida en dicha base de datos, se ha recurrido asimismo a otras fuentes, principalmente las páginas web oficiales de los distintos organismos públicos nacionales y autonómicos con competencia en materia de ordenación del territorio, así como a la bibliografía específica. Para obtener una coherencia interna en la información utilizada para el análisis, y debido a la distancia temporal existente en la obtención de la información relativa a las distintas comunidades autónomas, se ha decidido realizar una actualización de los datos a fecha de agosto de 2004.

Cabe señalar que la información recogida en esta primera fase de trabajo se ha centrado en los planes e instrumentos de ordenación del territorio de escala regional y subregional. En relación a toda la gama de planes sectoriales con incidencia territorial, por su heterogeneidad y número (vid. arriba), se ha procedido a su recopilación siempre que estos estuvieran incluidos en los catálogos correspondientes de los organismos responsables en materia de ordenación del territorio. En este mismo apartado se realizará una breve enumeración de los

mismos de acuerdo a las categorías planteadas, pero sin entrar en el posterior análisis, que nos alejaría excesivamente de los objetivos de este artículo.

Para caracterizar cada uno de los planes de ordenación y facilitar el análisis comparado, se ha definido una serie de campos de datos y/o parámetros que consideramos de interés para obtener una perspectiva general del estado actual de la planificación territorial en España. Los campos de datos y/o parámetros tenidos en cuenta son: ámbito de aplicación (regional o subregional), número de municipios afectados, estado del plan (aprobado, en tramitación, en redacción/elaboración o en etapa inicial), fecha de aprobación (si procede), superficie afectada (Km²) y número de habitantes afectados por dicho plan. Como fuente de información se ha recurrido a los propios planes, la legislación autonómica y, en el caso de la extensión del ámbito y la población afectada, al Instituto Nacional de Estadística (los datos de población han sido extraídos del Censo de 2001).

Un amplio resumen de dicha información aparece en las tablas siguientes, cuyo contenido comentamos brevemente a continuación.

1. Planes de Ámbito Regional (tabla 2)

Son aquellos planes de ordenación que afectan al conjunto del territorio de la comunidad autónoma, constituyendo el marco de referencia territorial para la planificación, la acción pública y la actividad socioeconómica de la región.

La denominación varía de una comunidad autónoma a otra, predominando en conjunto el término Directrices sobre el de Planes. Así, encontramos Directrices Generales de Ordenación (Aragón), Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (Asturias), Directrices de Ordenación del Territorio (Castilla y León, Galicia), Directrices de Ordenación Territorial (Baleares, País Vasco) y Directrices de Ordenación general (Canarias). El término Plan es sólo utilizado por Andalucía (Plan de Ordenación del Territorio) y Cataluña (Plan Territorial General). En el caso de Navarra, el Plan regional presenta el nombre de Estrategia de Ordenación de Navarra, al tomar como referencia la ley autonómica la Estrategia Territorial Europea.

La tabla recoge un total de diez iniciativas de ámbito regional en el conjunto del territorio nacional, seis de las cuales corresponden a Planes o Directrices aprobados (Aragón, Asturias, Cataluña, Baleares, Canarias y País Vasco); las cuatro restantes (Andalucía, Castilla y León, Galicia y Navarra) se encuentran en distinto estado de tramitación.

2. Planes de Ámbito Subregional (Tabla 3)

Son aquellos planes de ordenación que afectan a ámbitos de carácter provincial, comarcal o supramunicipal. Constituyen el marco territorial de referencia para el territorio considerado, y suelen configurarse como desarrollo del Plan Regional correspondiente.

Se trata del tipo de iniciativa de planificación que goza de un mayor grado de desarrollo en cuanto a número de planes aprobados o en elaboración, encontrándose ejemplos en diez comunidades autónomas. Si bien los planes subregionales presentan una serie de características comunes que permiten agruparlos en una misma categoría, la denominación utilizada es muy variable de una comunidad a otra. En el caso andaluz, la denominación es similar a

Tabla 2
PLANES REGIONALES

NOMBRE	ÁMBITO	Nº MUNICIPIOS	SUPERFICIE (KM²)	Nº HABITANTES	ESTADO	FECHA APROBACIÓN
ANDALUCÍA						
Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	Regional	-	87.597	7.357.558	En tramitación (Bases y Estrategias)	-
ARAGÓN						
Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón	Regional	-	47.720	1.204.215	Aprobado	16/07/1998
ASTURIAS						
Directrices Regionales de Ordenación del Territorio	Regional	-	10.604	1.062.998	Aprobado	24/01/1991
CASTILLA Y LEÓN						
Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León	Regional	-	94.223	2.456.474	En tramitación (información pública en 2001)	-
CATALUÑA						
Plan Territorial General de Cataluña	Regional	-	32.114	6.343.110	Aprobado	16/03/1995
GALICIA						
Directrices de Ordenación del Territorio (Galicia)	Regional	-	29.574	2.695.880	En tramitación (Avance)	-
ISLAS BALEARES						
Directrices de Ordenación Territorial (I. Baleares)	Regional	-	4.992	841.669	Aprobado	03/04/1999
ISLAS CANARIAS						
Directrices de Ordenación General de Canarias	Regional	-	7.447	1.694.477	Aprobado	14/04/2003
NAVARRA						
Estrategia Territorial de Navarra	Regional	-	10.391	555.829	En tramitación (aprobación inicial)	-
PAÍS VASCO						
Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco	Regional	-	7.234	2.082.587	Aprobado	11/02/1997

Fte.: elaboración propia (datos de población: Censo de 2001, INE)

Tabla 3
PLANES SUBREGIONALES

NOMBRE	ÁMBITO	Nº MUNICIPIOS	SUPERFICIE (KM ²)	Nº HABITANTES	ESTADO	FECHA APROBACIÓN
ANDALUCÍA						
Plan de Ordenación del Territorio para la Aglomeración Urbana de Bahía de Cádiz	Subregional	5	614	394.483	Aprobado	27/07/2004
Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca de la Costa Noroeste de la Provincia de Cádiz	Subregional	4	362	109.036	En tramitación (Avance)	-
Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente de la Provincia de Almería	Subregional	7	822	171.263	Aprobado	30/07/2002
Plan de Ordenación del Territorio para la Aglomeración Urbana del Campo de Gibraltar	Subregional	7	1.525	229.407	En redacción/elaboración	-
Plan de Ordenación del Territorio de La Janda	Subregional	7	1.536	80.735	En redacción/elaboración	-
Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana	Subregional	13	2.735	99.209	Aprobado	09/12/2003
Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada	Subregional	17	880	105.485	Etapas inicial (Estudios previos)	-
Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense	Subregional	11	1.199	64.756	En redacción/elaboración	-
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla	Subregional	22	1.014	1.086.887	En redacción/elaboración	-
Plan de Ordenación del Territorio para la Aglomeración Urbana de Málaga	Subregional	10	971	692.083	En redacción/elaboración	-
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada	Subregional	32	861	448.294	Aprobado	27/12/1999
Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental de Málaga – Anarquía	Subregional	29	987	126.967	En redacción/elaboración	-
Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura	Subregional	13	1.927	24.868	Aprobado	22/07/2003
Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Litoral Occidental de Huelva	Subregional	7	713	82.977	En tramitación (Avance)	-

Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga	Subregional	9	942	253.639	En redacción/elaboración	-
Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Aracena	Subregional	29	3.013	40.025	Etapla inicial (Estudios previos)	-
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Córdoba	Subregional	8	2.330	336.635	Etapla inicial (Estudios previos)	-
ASTURIAS						
Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias	Subregional	18	2.037	399.383	Aprobado	16/12/1993
CANTABRIA						
Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL)	Subregional	37	1.172	423.167	En tramitación	-
CATALUÑA						
Pla territorial parcial de les Terres de L'Ebre	Subregional	52	3.310	157.771	Aprobado	15/05/2001
Pla territorial parcial de l'Alt Pirineu i Aran	Subregional	77	5.766	62.662	En redacción/elaboración	-
Pla territorial parcial de les comarques centrals	Subregional	165	5.635	427.645	En redacción/elaboración	-
Pla territorial parcial del Camp de Tarragona	Subregional	131	3.005	451.902	En redacción/elaboración	-
Pla territorial parcial de la Plana de Lleida	Subregional	150	5.596	299.221	En redacción/elaboración	-
Pla territorial parcial de la Regió Metropolitana de Barcelona	Subregional	164	3.242	4.390.390	En redacción/elaboración	-
Pla territorial parcial de las comarques gironines	Subregional	208	5.595	553.661	En redacción/elaboración	-
Pla Director Territorial del Delta de l'Ebre	Subregional	7	456	50.584	Aprobado	05/03/1996
Plan Director Territorial de l'Empordà	Subregional	104	2.109	201.983	En redacción/elaboración	-
Plan Director Territorial Garrotes	Subregional	21	576	43.226	En redacción/elaboración	-
Plan Director Territorial Alt Penedès	Subregional	27	646	85.673	Etapla inicial (En fase de convenio)	-
Plan Director Territorial del Baix Llobregat	Subregional	30	437	685.499	Etapla inicial (Autorizado)	-

CASTILLA Y LEÓN									
Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su Entorno	Subregional	23	984	376.983	Aprobado	-			
Directrices de Ordenación Territorial de Segovia y su Entorno	Subregional	21	735	68.275	En tramitación (Información Pública)	-			
Directrices de Ordenación Territorial del Ámbito Provincial de Salamanca	Subregional	362	12.350	345.609	En tramitación (pasada información pública)	-			
ISLAS BALEARES									
Plan Territorial de Mallorca	Subregional	52	3.661	676.516	En tramitación (Aprobación inicial)	-			
Plan Territorial de Menoría	Subregional	8	702	71.524	Aprobado	25/04/2003			
Plan Territorial de Pitiusas	Subregional	6	656	93.629	En tramitación (Aprobación inicial)	-			
ISLAS CANARIAS									
Plan Insular de Ordenación de Tenerife	Subregional	31	2.035	701.034	Aprobado	16/10/2002			
Plan Insular de Ordenación de La Gomera	Subregional	6	371	18.285	En tramitación (Aprobación inicial)	-			
Plan Insular de Ordenación de La Palma	Subregional	14	709	78.800	En redacción/elaboración	-			
Plan Insular de Ordenación de El Hierro	Subregional	2	270	8.682	Aprobado	17/06/2002			
Plan Insular de Ordenación de Lanzarote	Subregional	7	846	96.781	Aprobado	22/05/2000			
Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura	Subregional	6	1.659	60.273	Aprobado	02/04/2001			
Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria	Subregional	21	1.559	730.622	En tramitación (Avance)	-			
MURCIA									
Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Subregional	10	3.409	406.504	Aprobado	18/06/2004			
PAÍS VASCO									
Plan Territorial Parcial de Alava Central (Vitoria-Gasteiz)	Subregional	35	2.254	242.190	En tramitación (Aprobación provisional)	-			
Plan Territorial Parcial de la Rioja Alavesa (La Guardia)	Subregional	15	316	10.011	En tramitación (Aprobación provisional)	-			

Plan Territorial Parcial de Liodio	Subregional	8	471	38.913	En tramitación (Aprobación provisional)	-
Plan Territorial Parcial de Encartaciones (Balmaseda-Zalla)	Subregional	10	429	29.663	En tramitación (Avance)	-
Plan Territorial Parcial de Bilbao (Bilbao Metropolitano)	Subregional	33	502	894.930	En tramitación (Aprobación inicial)	-
Plan Territorial Parcial de Durango	Subregional	11	254	68.916	En tramitación (Avance)	-
Plan Territorial Parcial de Gemika-Markina	Subregional	30	485	69.837	En tramitación (Avance)	-
Plan Territorial Parcial de Igorre	Subregional	9	203	11.691	En tramitación (Avance)	-
Plan Territorial Parcial de Mungia	Subregional	9	158	21.117	En tramitación (Avance)	-
Plan Territorial Parcial de Goierri (Beasain-Zumarraga)	Subregional	24	358	64.861	En tramitación (Aprobación inicial)	-
Plan Territorial Parcial de Donistaldea-Bajo Bidasoa (Donostia-San Sebastián)	Subregional	13	376	383.043	En tramitación (Avance)	-
Plan Territorial Parcial de Bajo Deba (Eibar)	Subregional	8	211	72.132	En tramitación (Aprobación inicial)	-
Plan Territorial Parcial de Alto Deba (Mondragón-Bergara)	Subregional	9	416	62.173	En tramitación (Aprobación inicial)	-
Plan Territorial Parcial de Tolosaldea (Tolosa)	Subregional	27	323	42.841	En redacción/elaboración	-
Plan Territorial Parcial de Urola Costa (Zarautz-Azpeitia)	Subregional	10	327	66.428	En tramitación (Aprobación inicial)	-
VALENCIA						
Plan de Acción Territorial del entorno metropolitano de Alicante y Elche	Subregional	13	1.164	629.329	En redacción/elaboración	-
Plan de Acción Territorial del entorno de Castellón	Subregional	10	586	285.449	En tramitación	-

Fte.: elaboración propia (datos de población: Censo de 2001, INE)

la empleada en el caso de la planificación de ámbito regional, es decir, Planes de Ordenación del Territorio; cabe destacar que seis de los diecisiete planes recogidos en la tabla corresponden a ámbitos de aglomeraciones urbanas andaluzas, mientras que la mayor parte de los restantes corresponden a ámbitos costeros.

En el caso de Asturias, Cantabria y Murcia encontramos instrumentos de ordenación del ámbito litoral, de naturaleza similar aunque bajo distinta denominación: Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria y Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias (desarrolladas por el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano, actualmente en tramitación).

En el caso de Cataluña, encontramos dos tipos de planes de carácter subregional: por una parte, los Planes Territoriales Parciales, que corresponden con los seis ámbitos de ordenación establecidos por el Plan Territorial General de Cataluña, considerando que uno de ellos (el conformado por la Plana de Lleida, l'Alt Pirineu y Aran) ha sido dividido posteriormente en dos subámbitos independientes; por otra parte, los Planes Directores Territoriales, introducidos por una modificación posterior de la Ley de Política Territorial de Cataluña (art.19 bis), que se configuran como instrumentos de desarrollo de los anteriores. Cabe señalar que no se han recogido en la tabla los Planes Directores Urbanísticos, dado que, si bien en algunos casos esta figura afecta a un ámbito de carácter supramunicipal, no se halla contemplada en la legislación autonómica como parte del sistema de planificación territorial.

Los planes de ámbito subregional de Castilla y León presentan al igual que los andaluces una denominación similar al plan correspondiente de ámbito regional, en este caso Directrices de Ordenación del Territorio; de las tres iniciativas recogidas, una corresponde a un ámbito provincial (Salamanca) y dos a ámbitos supramunicipales relacionados con sendas capitales provinciales y su entorno (Valladolid y Segovia).

Baleares, Canarias y País Vasco son las únicas comunidades en las que la planificación subregional abarca la totalidad del territorio autonómico. En los dos primeros casos, la figura de ordenación es de carácter insular (Plan Territorial en Baleares, Plan Insular de Ordenación en Canarias), con la única excepción de las Pitiusas, en el cual se realiza de forma conjunta la ordenación de las islas de Ibiza y Formentera. Por su parte, la ordenación en el País Vasco se realiza a través de los Planes Parciales Territoriales.

Por último, la Comunidad Valenciana presenta dos planes de carácter subregional, bajo la denominación de Plan de Acción Territorial, correspondientes a los ámbitos del entorno de Castellón y del entorno metropolitano de Alicante y Elche.

3. El tratamiento de la planificación sectorial en el ámbito de la ordenación del territorio

Como se ha mencionado en el apartado anterior, el hecho que con mayor inmediatez llama la atención a la hora de analizar este tipo de planes es la diversidad de planteamientos por parte de las distintas Comunidades Autónomas de cara a incorporar la dimensión sectorial en sus respectivos sistemas de planificación territorial. Esta circunstancia determina lógicamente la existencia de un amplio espectro de figuras que, teniendo como rasgo común la presencia en mayor o menor medida de la componente sectorial en sus contenidos, presentan una importante variabilidad en cuanto a su denominación, contenidos, alcance y articulación

Tabla 4
PLANES TERRITORIALES SECTORIALES

NOMBRE	ÁMBITO	Nº MUNICIPIOS	SUPERFICIE (KM²)	Nº HABITANTES	ESTADO	FECHA APROBACIÓN
CATALUÑA						
Plan Director Urbanístico de las actividades industriales i turístiques del Camp de Tarragona	Subregional	10	199	242.821	Aprobado	-
Plan Director Territorial de mobilitat i ordenació del Marçóeme	Subregional	30	397	356.545	Etapla inicial (Autorizado)	-
Pla Director Territorial d' infraestructures del Vallès Occidental	Subregional	23	581	649.699	Etapla inicial (Autorizado)	-
PAIS VASCO						
PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica)	Subregional	-	-	-	Aprobado	22/12/1998
PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Mediterránea)	Subregional	-	-	-	Aprobado	28/12/1999
PTS de la Red ferroviaria en la CAPV.	Regional	-	7.234	2.082.587	Aprobado	27/02/2001
PTS de Energía Eólica	Regional	-	7.234	2.082.587	Aprobado	14/05/2002
PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la CAPV	Subregional	-	-	-	En tramitación (Avance)	-
PTS de Patrimonio Cultural	Regional	-	7.234	2.082.587	En tramitación (Avance)	-
PTS de zonas húmedas de la CAPV	Regional	-	7.234	2.082.587	En tramitación (Aprobación provisional)	-
PTS de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales	Regional	-	7.234	2.082.587	En tramitación (Aprobación inicial)	-
PTS promoción pública de la vivienda	Regional	-	7.234	2.082.587	En tramitación (Avance)	-
PTS de puertos deportivos e instalaciones náutico-deportivas	Regional	-	7.234	2.082.587	En tramitación (Avance)	-
PTS agroforestal y del medio natural	Regional	-	7.234	2.082.587	En tramitación (Avance)	-
PTS de la Red Intermodal y Logística del Transporte	Regional	-	7.234	2.082.587	En tramitación (Avance)	-
Plan integral de carreteras de Álava	Subregional	-	3.037	286.387	Aprobado	23/11/1998
Plan de carreteras de Bizkaia	Subregional	-	2.217	1.122.637	Aprobado	15/04/1999
Plan de carreteras de Gipuzkoa	Subregional	-	1.980	673.563	Aprobado	25/11/1994

Fte.: elaboración propia (datos de población: Censo de 2001, INE)

de sus procedimientos de formulación y tramitación, lo cual dificulta en gran medida su clasificación.

Si tomamos como criterio la importancia o peso relativo que en cada figura adquiere la componente territorial con respecto a la componente sectorial, observamos que es posible definir con una cierta claridad dos tipos de iniciativas que responderían a los modelos básicos de afrontar esta cuestión. Por un lado, encontramos un conjunto de planes de ordenación que se podrían agrupar bajo la denominación de **Planes Territoriales Sectoriales**, y cuya característica fundamental sería el carácter prioritario que en su planteamiento se otorga a los aspectos territoriales sobre los sectoriales. El caso más representativo lo constituye sin duda el País Vasco: la norma legal vigente (Ley 4/1990 de 31 de Mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco) define la figura de Plan Territorial Sectorial como término aglutinador de los «distintos instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los Territorios Históricos, en la configuración de los cuales (...) deberá prevalecer el carácter integrador y prevalente de la ordenación territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial». El peso otorgado a la ordenación del territorio se hace patente tanto en el proceso de formulación como en el de aprobación de dichos planes, teniendo un papel fundamental en ambos casos los órganos competentes en dicha materia (Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y Comisión de Ordenación del Territorio); asimismo, la ley recoge de forma explícita el condicionamiento de la validez de estos planes a su coherencia con las determinaciones recogidas en las Directrices regionales y los Planes Territoriales Parciales. Otro ejemplo de iniciativa de planificación que puede ser incluido en esta misma categoría lo constituyen los Planes Directores Territoriales de Cataluña, cuyo objeto es concretar las directrices generales del planeamiento contenidas en el Plan Territorial General de Cataluña o en los Planes Territoriales Parciales; los Planes Directores Territoriales poseen un marcado carácter territorial, y su formulación y aprobación inicial corresponde a los órganos propios competentes en materia de ordenación del territorio. La Tabla 4 recoge el conjunto de iniciativas analizadas para los casos de Cataluña y el País Vasco.

El otro modelo correspondería a aquellos planes cuya vertiente sectorial prima de forma evidente sobre la dimensión territorial. Esta aproximación, que mayoritariamente se encuadra bajo la denominación de **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio**, encuentra uno de sus más claros exponentes en el caso gallego. La Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia recoge la figura de planes y proyectos sectoriales, cuyo objeto es «regular la implantación de determinadas actuaciones de indudable incidencia territorial en materia de infraestructuras, dotaciones u otras instalaciones, tanto de iniciativa pública como privada, que se asienten sobre varios términos municipales o de aquellas cuya incidencia trascienda el simple ámbito local por su magnitud, importancia o especiales características». La participación de los órganos autonómicos con competencia en la ordenación del territorio en el proceso de elaboración y tramitación no está recogida en la norma, destacando además el hecho de que este tipo de iniciativa puede ser promovida y desarrollada por la iniciativa privada. A diferencia del caso vasco, la ley no exige la coordinación de estos planes y proyectos con los instrumentos de ordenación del territorio existentes, aunque sí con el planeamiento local de los municipios que se vean afectados.

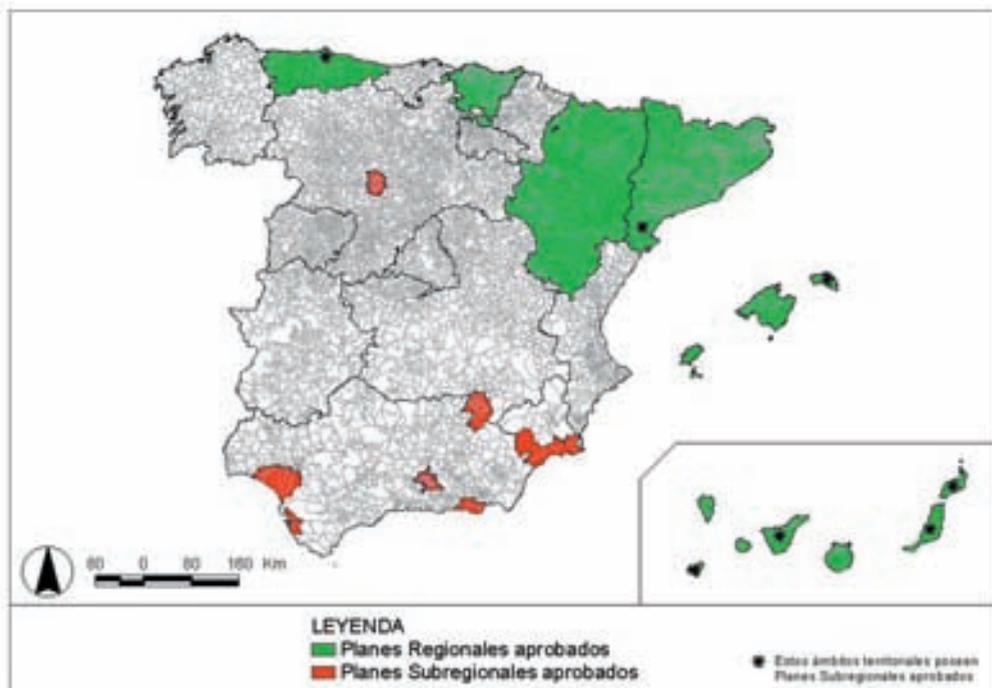
Con independencia de los casos anteriores, entre ambos modelos se puede observar en el conjunto de las figuras existentes en el marco estatal un gradiente en cuanto al balance entre las dimensiones sectorial y territorial, dentro del cual habrá ejemplos que se sitúen más cerca de un polo u otro. Debemos destacar, por la importancia y el número de planes desarrollados, los casos de Baleares y la Comunidad Valenciana. En Baleares la figura recogida por la ley es la de Planes Directores Sectoriales. Si bien el papel de los órganos autonómicos de ordenación del territorio es aquí menos relevante que en el ejemplo vasco, sí encontramos una cierta prevalencia de la dimensión territorial en el tratamiento legal de esta figura, haciéndose explícita en la normativa la obligación de coordinar el contenido sectorial con las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial regionales y subregionales. De forma similar, el caso de la Comunidad Valenciana se encuentra en un punto intermedio entre los extremos señalados. La ley valenciana define la figura de los Planes de Acción Territorial como instrumentos que «desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos, los objetivos y criterios de esta ley y de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana»; dentro de esta figura se distingue entre Planes de Acción Territorial Integrados y Sectoriales, si bien la estructura y contenidos básicos de los mismos son coincidentes. La ley expresa el deber de garantizar una coherencia entre estos planes y la Estrategia Territorial regional, y articula la participación del órgano competente en ordenación del territorio a través de la elaboración de un informe previo a la tramitación del plan. Dentro del conjunto de Planes de Acción Territorial Sectorial existentes en la actualidad, algunos presentan un mayor peso en cuanto a su dimensión sectorial, lo que los aproxima al concepto de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (Plan de Acción Territorial Aplicado a la Distribución Comercial Valenciana, Plan Eólico de la Comunidad Valenciana), mientras que otros muestran un claro sesgo territorial, acercándose al concepto de Plan Territorial Sectorial (Plan de Acción Territorial de Corredores de Infraestructuras, Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana).

Finalmente, como principal ejemplo de desarrollo de los mecanismos de evaluación de impacto territorial, debemos señalar el caso de Murcia, a través de los Estudios de Impacto Territorial de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de la Región de Murcia y del nuevo Aeropuerto de la Región de Murcia (Actuación de Interés Regional).

IV. ANÁLISIS Y PRIMERAS CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

La primera constatación que se desprende de la simple visualización del mapa de la planificación territorial en España es que ésta, en el mejor de los casos no constituye una prioridad de las políticas públicas en nuestro país. Frente a una intensa labor legislativa en la materia que durante dos décadas ha ido rellenando el mapa de las autonomías españolas hasta cubrirlo completamente en la actualidad, la cartografía de los territorios en los que se ha culminado el proceso de planificación territorial resulta significativamente reducida (Figura 1), especialmente si se tienen en cuenta sólo aquellos planes que han culminado completamente su proceso de formulación.

Figura 1. Planes Regionales y Subregionales aprobados



Fte.: elaboración propia.

Este desfase es probablemente uno de los hechos más relevantes a la hora de analizar esta dimensión de las políticas públicas en España. Como es fácilmente comprensible, en la raíz de dicho desfase no se halla ninguna dificultad de tipo técnico, sino que es un problema de naturaleza claramente política. En esa línea explicativa no basta con enfatizar el hecho, bastante obvio por otra parte, de que la ordenación del territorio no es hoy en día, en general, una prioridad de las administraciones públicas, sino que debería avanzarse en intentar entender las razones de ese papel secundario. Y algunas de tales razones apuntan directamente al corazón de lo aquí abordado: la cooperación territorial. En efecto, como se señalaba al principio, a diferencia de la planificación sectorial y del planeamiento urbanístico, la ordenación del territorio requiere, como parte de su naturaleza intrínseca, un necesario proceso de cooperación administrativa que nunca es fácil resolver, pues a los problemas «normales» de cualquier proceso de cooperación se une en nuestro país la rémora de una cultura en la práctica administrativa y política en la que priman la autonomía y la reivindicación permanente del «territorio» competencial, no sólo entre los diferentes niveles administrativos sino también en el seno de cada una de las administraciones. Un evidente síntoma de ello es, como se verá en los epígrafes siguientes, la gran cantidad de planes de este tipo que se eternizan en su formulación y que nunca llegan a materializarse de forma definitiva.

En ese sentido, cabe afirmar que el desarrollo de una práctica efectiva y constante de ordenación territorial es una manifestación cierta de que se está involucrado en una auténtica nueva gobernanza del territorio. Según Llamazares y Marks (1999) una de las características de esta nueva gobernanza es el paso de un funcionamiento jerárquico de los diferentes niveles administrativos a otro que tiende a una organización en red, en la cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Un plan de ordenación del territorio, como proyecto físico global y compartido sobre un espacio geográfico que es, significa un necesario encuentro entre todos aquellos agentes institucionales que operan sobre ese territorio.

Cabe en consecuencia, señalarse, que en sentido inverso, la escasa actividad hasta ahora mostrada en líneas generales en nuestro país respecto a la planificación territorial a escala regional y subregional es una evidente demostración de que esta nueva gobernanza aún no ha impregnado suficientemente a los diferentes niveles administrativos como para posibilitar un desarrollo sostenido de proyectos e instrumentos de ordenación basados en los principios de cooperación y coordinación.

Apuntada esta primera reflexión conviene, sin embargo, entrar en análisis más detallados que permitan en todo caso realizar apreciaciones más concretas y matizadas a partir de la experiencia hasta ahora acumulada. Dicho análisis se realizará en los siguientes epígrafes según la diferente escala y tipología de los planes territoriales.

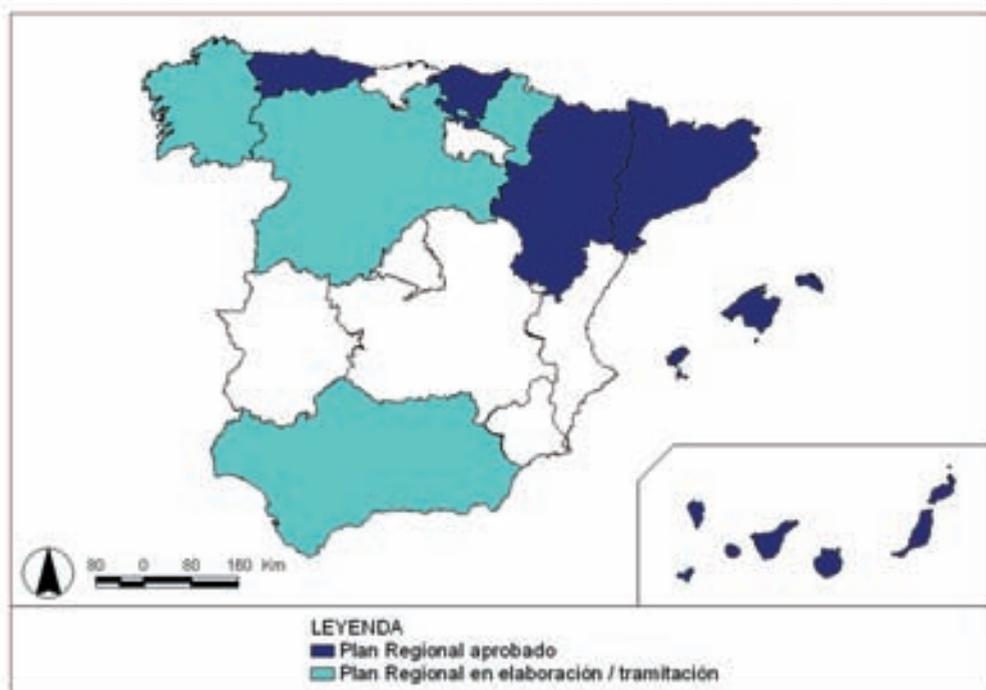
1. Planes Regionales

Los Planes Regionales, por su orientación estratégica y por su naturaleza más indicativa o directiva que normativa, deberían ser en principio unos instrumentos de planificación que no tuvieran especiales dificultades para ser materializados como tales y constituirse en referentes genéricos para la actuación sobre el territorio de las diferentes administraciones implicadas.

La experiencia española, sin embargo, no corrobora ese planteamiento teórico de partida. Hasta la fecha, sólo seis Comunidades Autónomas han logrado aprobar definitivamente sus respectivos Planes Territoriales Regionales, mientras que las restantes o no lo han intentado o si lo han hecho, no lo han conseguido, por diferentes razones, culminar hasta el final.

Ese último caso es especialmente ilustrativo de las dificultades y problemas, casi nunca suficientemente explicados por las administraciones responsables, que conlleva un proceso de definición de un modelo territorial para una región. En ese sentido, merece la pena reseñar los ejemplos de dos de las Comunidades Autónomas de mayor peso demográfico y económico de España, como son las de Madrid y Andalucía, que aun expresando claramente la voluntad de plantear sus respectivos modelos territoriales, todavía no han sido capaces de llevarlo a cabo. En el primer caso puede citarse la experiencia del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid, que presenta en 1995 un Documento Preparatorio y en 1996 las Bases del PRET para posteriormente extinguirse en un proceso de elaboración nunca materializado en un documento de naturaleza administrativa. Más significativo e ilustrativo es aún si cabe el ejemplo andaluz, pues en este caso sí existe un acto administrativo de aprobación, por parte del Consejo de Gobierno en 1999, del documento de Bases y Estrategias —realizado, además, después de un largo y amplio proceso de participación pública— y

Figura 2. Planes Regionales



Fte.: elaboración propia.

la culminación posterior de los trabajos técnicos de redacción del Plan de Ordenación del Territorio regional, sin que estos últimos hayan salido siquiera a la discusión interna en el seno de la Administración autónoma andaluza.

De las seis comunidades autónomas que sí han elaborado sus respectivos Planes Territoriales Regionales y que curiosamente cabe señalar que, salvo Canarias, se concentran en el triángulo nororiental del Estado (ver Figura 2), es necesario resaltar dos situaciones que representan ejemplos de modelos diferenciados de entender la cuestión aquí abordada.

La primera situación es la que corresponde a las dos Comunidades Autónomas históricas de mayor peso político nacionalista: Cataluña y el País Vasco. No es extraño por ello, que estas dos Comunidades fueran de las primeras en desarrollar los instrumentos legislativos en materia de ordenación territorial y, sobre todo hayan sido las pioneras en plantear sus respectivos modelos territoriales regionales; en el caso de Cataluña, con su Plan Territorial General de 1995, y en el País Vasco con las Directrices de Ordenación Territorial de 1997. Parece obvio que detrás de este hecho subyace la voluntad política de plantear un modelo territorial que, junto a otras finalidades más convencionales de esta política pública, sirva como referente identitario tanto frente al interior como al exterior.

La segunda situación que merece la pena reseñar corresponde a las dos Comunidades Autónomas insulares españolas. La importancia de estos dos ejemplos radica en que surgen

de un posicionamiento ante un modelo de desarrollo territorial insostenible (Prats, 1995). En ambos casos ha actuado el que podríamos denominar efecto «isla», que permite visualizar claramente, incluso en términos de simple vida cotidiana, la incapacidad de territorios limitados para albergar crecimientos urbanísticos y de actividad económica sin control ni ordenación general. Ello se constata en las condiciones de movilidad, en el balance energético, en el ciclo del agua y los materiales, en la calidad de los servicios y el entorno y en la propia supervivencia de las actividades económicas implicadas; todo lo cual lleva al reconocimiento generalizado —por parte de actores públicos y privados— de la necesidad de un modelo territorial para un desarrollo sostenible y equilibrado. Las respectivas Directrices de Ordenación Territorial de Islas Baleares (1999) y las Directrices de Ordenación General de Canarias (2003) surgen para dar respuesta a ese reconocimiento, intentando reconducir los insostenibles procesos y tendencias en marcha en ambos lugares, mostrando en definitiva la potencial capacidad de la ordenación del territorio para constituirse en estrategia e instrumento de cooperación para un desarrollo territorial más sostenible.

Junto a estos dos modelos, los dos casos restantes representan ejemplos de Comunidades Autónomas sin rasgos tan marcados como las anteriores, pero que se han mostrado relativamente activas en el debate de la ordenación territorial. Así, Aragón, que también ha planteado un intenso debate comarcal, aprobó sus Directrices Regionales en 1998, y Asturias, cuya Ley de Ordenación del Territorio fue la segunda en formularse en España, después de la de Cataluña, las aprobó en 2001.

Con ellas se completa la experiencia ciertamente escasa de planes de ordenación del territorio de ámbito regional en España, a la que quizás se una pronto la Estrategia Territorial de Navarra, ya aprobada inicialmente, y que se plantea como un desarrollo, a su escala regional, de las recomendaciones y líneas de intervención de la Estrategia Territorial Europea (1999) y que puede constituir un interesante ejemplo a estudiar.

2. Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

Frente a los Planes regionales, los planes subregionales llevan consigo un fuerte componente de compromiso, y en consecuencia de cooperación, en la definición de su proyecto territorial. Al concentrar el foco sobre un espacio dado, los planes subregionales tienen que dar soluciones concretas sobre calificaciones de suelo, trazados de infraestructuras, regímenes de protección y restricciones de uso, etc, y con ello se encuentran necesariamente con el planeamiento urbanístico municipal. Este es el principal, aunque no el único, ámbito de cooperación de los planes de ordenación territorial de escala subregional y de su adecuada resolución depende en gran medida el éxito y la viabilidad de este nivel de planificación.

La experiencia acumulada en España en relación a esta escala no permite todavía aventurar conclusiones sólidas acerca de la capacidad de este instrumento para sustentar una consistente estrategia de cooperación para el desarrollo territorial. El principal hecho que fundamenta dicha aseveración es el reducido número de planes definitivamente aprobados y en ejecución en el conjunto del país (un total de 14), lo cual unido a la circunstancia de su cercana puesta en ejecución, impiden tener en este momento una perspectiva suficiente para evaluar los efectos que pueden producir estos planes en la materia aquí tratada.

Por otro lado, sin embargo, como las iniciativas de formulación de este tipo de planes empiezan a ser ya numerosas, sí es posible plantear un análisis de algunas características relevantes que poseen este tipo de planes, fundamentalmente de naturaleza territorial, por tipos de ámbitos y según las diferentes Comunidades Autónomas.

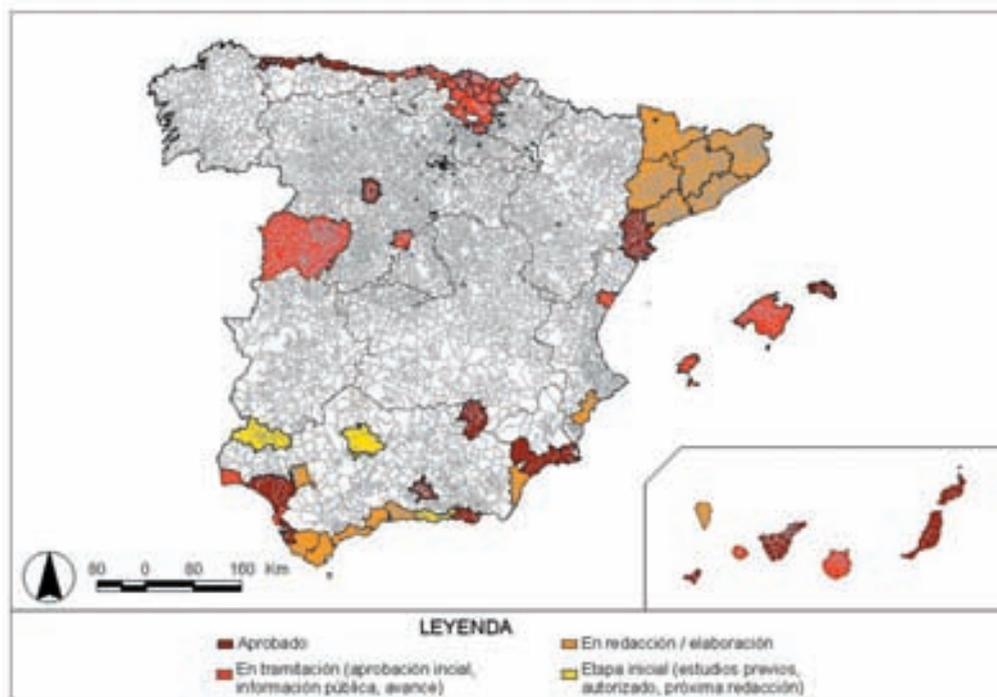
En relación a la primera cuestión, si consideramos tres tipos básicos de ámbito a abordar por los planes subregionales: a) metropolitanos; b) litorales; c) áreas de fuerte componente rural o natural; es claro que son los segundos los que dominan claramente la agenda de la planificación subregional. El mapa de los ámbitos territoriales en los que se ha planteado una iniciativa de planes subregionales es muy ilustrativo al respecto. Incluso dejando a un lado, las Comunidades Autónomas insulares, donde la componente litoral es inmanente a su naturaleza territorial, los casos de Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia y parcialmente Cataluña y el País Vasco, muestran una presencia mayoritaria de estos ámbitos en la tarea de planificación subregional, que incluso es exclusiva en los casos de Asturias, Cantabria y Murcia, con sus Planes o Directrices de Ordenación sobre sus respectivos litorales.

No resulta aventurado señalar que la explicación para esta prioridad radica en que es en estos espacios donde actualmente se plantean de forma más cruda las contradicciones entre un modelo de desarrollo altamente intensivo y desordenado de actividades —fundamentalmente las turísticas— y un contexto infraestructural, social y ambiental incapaz de canalizar el mismo de forma adecuada. Con ello se pone en peligro la viabilidad de tal tipo de desarrollo, y a partir de ahí son necesarias operaciones de ordenación territorial no tanto para plantear modelos alternativos sino para hacer más viables los actuales. En cualquier caso, estos planes suponen un ejemplo paradigmático de la necesidad de establecer estrategias de cooperación para el desarrollo territorial y de su éxito como tales dependerá en gran medida la consolidación de la ordenación territorial en nuestro país.

Por su parte, la ordenación territorial de áreas metropolitanas, que en principio fue el tipo de ámbito sobre el que genuinamente debía trabajar este tipo de planificación (Hall, 1996) y que lógicamente fueron en España los pioneros, con las experiencias de Barcelona, Madrid y, más tardíamente Valencia, tiene ahora un claro papel secundario en la experiencia comparada. Sólo Andalucía y el País Vasco —este último dentro de un programa de cobertura general de su territorio—, y casos aislados como el de Valladolid o la Comunidad Valenciana aparecen en el mapa de iniciativas en esta materia. Es significativo el hecho de que ninguna de las grandes áreas metropolitanas españolas cuente con un instrumento de ordenación territorial, habiendo casos como el del área metropolitana de Sevilla, que siendo el primer Plan Subregional en abordarse en la región ni siquiera ha llegado a la fase de Avance, y el de Barcelona, donde ahora el Gobierno regional está iniciando planes en la periferia exterior del área pero sin afrontar el núcleo central de la misma. Con todo ello se obtiene la impresión de que, a pesar de las evidentes necesidades de una ordenación territorial a esa escala, la elevada complejidad política y técnica de esta tarea está constituyendo un elemento disuasorio para las administraciones implicadas.

Finalmente, los espacios con una clara componente rural o natural tienen también un puesto secundario en la agenda de la planificación subregional de ordenación del territorio en España, pues aquí de nuevo sólo los ejemplos de Andalucía y el País Vasco parecen tener un cierto interés en abordar la ordenación de este tipo de espacios. La explicación en este caso no puede venir, obviamente, por la complejidad técnica y política que antes se argumentaba

Figura 3. Planes Subregionales



Fte.: elaboración propia.

para las áreas metropolitanas, sino que parece estar más relacionado con un «reparto» competencial del territorio recientemente sobrevenido. En estos ámbitos, sobre todo en aquellos donde la componente natural es relevante, se está tendiendo a que su ordenación recaiga sobre la administración ambiental, a través de los PORNs, o bien como en el caso de Cataluña con los Planes de Montaña, evitándose de manera generalizada la coincidencia con planes de ordenación del territorio, aun cuando sus objetivos y contenidos sean distintos y, en muchos aspectos, complementarios.

El análisis por Comunidades Autónomas revela también algunas conclusiones significativas. En primer lugar, debe reseñarse la paradójica situación de las dos Comunidades Autónomas históricas —Cataluña y País Vasco— que con mayor celo y rapidez abordaron la definición de su modelo territorial a escala regional pero que hasta la fecha han tenido una muy limitada experiencia en la ordenación subregional, con sólo dos planes aprobados en el primer caso y ninguno en el segundo. Este desfase está indicando una clara prioridad en definir un modelo territorial frente al exterior, como expresión identitaria, mientras que la diversidad, las complejidades y las contradicciones internas pasan a un lugar secundario. En todo caso, debe señalarse que el reciente impulso dado en Cataluña y, sobre todo en el País Vasco (Lozano, 2003), a planes de ordenación del territorio de ámbito subregional —que

aspiran a cubrir todo su territorio— representa un giro importante en dicha posición y abren nuevas perspectivas a la consolidación de un sistema de planificación subregional en esas Comunidades.

Más consistente es la actuación en este ámbito de las dos Comunidades Autónomas insulares, que han ligado claramente la trayectoria entre los dos niveles de planificación: la regional y la subregional. En ese sentido hay una clara continuidad en el proceso de formulación y aprobación de los planes, casi culminado en el caso de Canarias, donde ya han sido aprobados cuatro de los siete planes insulares, y algo menos avanzado en Baleares, donde hasta ahora sólo se ha aprobado definitivamente el de Menorca.

Andalucía, por su parte, presenta el mayor esfuerzo en esta materia, con un total de 17 planes en diferente estado de tramitación, aunque con cinco ya aprobados definitivamente: Poniente almeriense; Vega de Granada; Sierra de Segura, Doñana, y Bahía de Cádiz. En este aspecto la trayectoria andaluza representa más de un tercio de toda la experiencia española en planificación subregional si restringimos dicha experiencia sólo a aquellos planes definitivamente aprobados. Además, como puede comprobarse, tales planes cubren las tres tipologías básicas de ámbitos que hemos distinguido —litoral, áreas metropolitanas, y espacios de fuerte componente rural o natural—, con lo cual se cuenta, en principio, con las diferentes aproximaciones metodológicas y de contenido que requiere la distinta naturaleza de los problemas territoriales que cada tipo presenta. En el apartado siguiente se realizará una aproximación inicial a esta experiencia andaluza como un primer paso exploratorio dentro de la tarea siguiente de analizar en profundidad estos procesos de planificación para comprobar su virtualidad como instrumentos de cooperación para el desarrollo territorial.

Se completa el panorama español de la ordenación del territorio de ámbito subregional con las aportaciones más singularizadas de algunas Comunidades Autónomas, entre las que destacan, como ya se señaló anteriormente, las orientadas a la ordenación litoral, de las que se han aprobado definitivamente las correspondientes al litoral de Asturias —y mucho más recientemente— las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de la Región de Murcia. Finalmente, cabe hacer mención de la experiencia de la Comunidad de Castilla y León, con las Directrices de Ordenación del ámbito subregional de Valladolid y entorno y, en tramitación, las Directrices del ámbito Provincial de Salamanca, único caso en el contexto español que se plantea a esa escala un plan subregional.

V. UNA APROXIMACIÓN INICIAL A LA EXPERIENCIA ANDALUZA DE PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO SUBREGIONAL

Para completar el análisis presentado en estas páginas resulta oportuno realizar una aproximación algo más detallada a la experiencia en ordenación del territorio de escala subregional que hasta el momento ha sido más intensa. Se trata del caso andaluz, en el que se han planteado o se están planteando hasta un total de 17 planes de ámbito subregional que pueden servir para ilustrar algunas de las características y condicionantes del proceso de formulación y gestión de este tipo de planes.

Hay que comenzar señalando que la Comunidad Autónoma andaluza no es de las primeras en producir su marco normativo en materia de ordenación del territorio, pues no es hasta 1994 cuando aprueba su Ley de Ordenación del Territorio. Ha transcurrido por tanto sólo

una década de aplicación de la misma, lo cual por otra parte enfatiza el esfuerzo realizado en estos años (Benabent, 2002), aunque también es necesario señalar que se trata de una tarea que cuenta con antecedentes relevantes que han podido servir de referencia. En efecto, entre los antecedentes más remotos pueden señalarse los Planes comarcales del Campo de Gibraltar (1969) y Vega de Granada (1974) realizados al amparo de las políticas de desarrollo del momento. Asimismo, en la región se encuentra el único caso de desarrollo completo de la figura del PDTC de la Reforma de la Ley del Suelo del 75, en este caso aplicado a Doñana. Finalmente, como antecedentes directos, en el plano técnico, de los actuales planes subregionales, habría que mencionar a los procesos de coordinación de las políticas urbanísticas municipales en Bahía de Cádiz, el área metropolitana de Sevilla y comarca de la Vega de Granada.

Con ese bagaje, la ley de 1994 viene a dar cabida legal al proceso de planificación subregional en Andalucía, aunque lo hace con bastante timidez y debilidad. Así, aun tratándose de una ley de instrumentos, no se precisan los contenidos concretos y alcance de los planes subregionales, mientras que se deja fuera la planificación sectorial de naturaleza territorial, que simplemente es «informada» por la administración de ordenación territorial. Además de ello, no se establece una relación precisa con el planeamiento urbanístico municipal, limitándose las determinaciones vinculantes al suelo no urbanizable.

Todo lo anterior, lógicamente, obedece más que a planteamientos teóricos a una concepción generalizada del papel, ciertamente subordinado, que debe tener la política pública de ordenación del territorio en nuestra sociedad. Y con tales condicionantes ha tenido que desarrollarse el proceso de planificación subregional en Andalucía, donde además, consecuencia también de esa concepción, no se ha sabido sacar adelante el Plan regional, que debería constituirse en el referente marco para todo ese proceso.

La aproximación que aquí se realiza agrupa los planes en los tres tipos de ámbitos que anteriormente se señalaron: áreas de montaña; litoral y áreas metropolitanas.

Respecto a las primeras cabe decir, por encima de cualquier otra consideración, que su tratamiento por planes de ordenación del territorio ha estado supeditado a un tácito «reparto» competencial del espacio regional, en el que la gran mayoría de las áreas de montaña, declaradas como parque naturales, son ordenados por la Consejería de Medio Ambiente a través de los respectivos PORN. Ello explica que se haya acometido sólo un Plan Subregional en este tipo de ámbitos, el de la Sierra de Segura, mayoritariamente fuera de los límites del parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas. Se trata en todo caso de un Plan, que por su contenido y propuestas, muestra la oportunidad y potencialidades de este tipo de instrumentos para abordar la problemática territorial de áreas de montaña. En la actualidad, la iniciativa de abordar los estudios previos para el Plan Subregional de la Sierra de Aracena, incluyendo al Parque Natural de esta área, puede suponer un cambio sustantivo en la dirección de reconocer dicha oportunidad y potencialidades, que no son contrapuestas sino complementarias a la existencia de otros planes de ordenación.

Es en el litoral donde se concentra la gran parte del esfuerzo de planificación subregional en Andalucía, con una política que con los últimos planes iniciados busca cubrir la totalidad del litoral regional, excepto algunas zonas correspondientes a áreas metropolitanas. En el impulso reciente a la ordenación del territorio litoral subyace la constatación de que es en estos ámbitos donde se plantean de forma genérica algunos de los más graves problemas

urbanísticos y ambientales de la región, que deben abordarse antes de que sea demasiado tarde para la propia supervivencia del modelo de desarrollo que los ha generado.

En todo caso, aún es pronto para proceder a evaluaciones sobre el proceso. De los nueve iniciados, sólo dos de los planes han sido aprobados hasta el momento, el del Poniente almeriense, que aborda un ámbito con multitud de conflictos territoriales, y el de Doñana, que viene a sustituir a un PDTC fuera del marco legal autonómico. Por el camino se están quedando, sin embargo, otros como el de la Costa Occidental de Huelva y el de la Costa Noroeste de Cádiz, incapaces de ser consensuados por los diferentes agentes institucionales implicados. Además, la carencia de una serie de criterios y planteamientos comunes para la política de ordenación de todo el litoral, como se está haciendo en otras Comunidades —vía Plan Regional o Directrices específicas— está dificultando seriamente tanto en el plano técnico como en el político el avance de estos procesos de planificación, que en cada caso están al albur de las circunstancias concretas propias de cada ámbito.

Por último, en lo que respecta a las áreas metropolitanas, la situación es ambivalente, pues los dos Planes ya aprobados representan prácticamente —junto con las Directrices de Valladolid— todo el bagaje español en este tipo de ámbitos, pero a la vez las propias limitaciones que se han planteado a estos documentos para finalmente ser aprobados junto a la persistencia de procesos fallidos representan un contrapunto que matiza las apreciaciones que pudieran realizarse sobre el valor del proceso. En relación a las limitaciones planteadas, e independientemente de un análisis en profundidad, tanto el Plan de la Vega de Granada como el de Bahía de Cádiz son el resultado más del intento de ajuste territorial de las heterogéneas y a menudo contradictorias determinaciones de los planeamientos municipales que un proyecto global, compartido y equilibrado sobre las respectivas áreas metropolitanas. Respecto a los procesos fallidos, el ejemplo del área de Sevilla es paradigmático, pues tras más de dos décadas —antes y después de la Ley— de análisis, estudios y propuestas no se ha sido capaz ni siquiera de plantear un documento público para su constatación y discusión en el seno de las instituciones afectadas y el conjunto de la sociedad.

VI. CONCLUSIONES

El análisis realizado hasta el momento, y presentado de forma sintética a lo largo del presente artículo, requiere ser cauto a la hora de establecer conclusiones acerca de la virtualidad de la ordenación del territorio en nuestro país como estrategia efectiva de cooperación. Es cierto que el contraste entre el esfuerzo legislativo y la producción efectiva de planes en estas dos décadas no permite ser optimista respecto a tal virtualidad, pero también deben tenerse en cuenta algunos factores que introducen matices en cuanto a esa conclusión aparentemente negativa.

Efectivamente, el actual conjunto de planes de ordenación del territorio definitivamente aprobados y en ejecución es bastante reducido y muestra una raquítica experiencia en esa materia en España, a lo cual se une la larga trayectoria en proyectos fracasados, abandonados o inconclusos. En el presente artículo se han señalado algunas de las posibles causas de este particular comportamiento, y entre ellas no parece una de las menos importantes la de la ausencia de una auténtica cultura político-administrativa de la cooperación y coordinación territorial (Romero, 2004). Sin embargo, las tendencias van en otra dirección y la nueva

gobernanza, con su énfasis en modelos como las redes de cooperación local y la gobernanza multinivel (Subirats, coord. 2002), ponen en el núcleo de la intervención pública a instrumentos como los planes de ordenación del territorio que por su naturaleza se basan y responden a esos modelos de intervención. En ese sentido, la consolidación o no de la ordenación del territorio en los próximos años será a la vez un síntoma y una consecuencia de que esa nueva gobernanza está en marcha.

Por otra parte, la eclosión relativamente reciente de planes de ordenación del territorio sobre espacios litorales está mostrando la capacidad de este instrumento para intentar abordar modelos de desarrollo territorial sostenibles o, más modestamente, para intentar paliar o racionalizar los existentes modelos insostenibles de desarrollo de estos espacios. Habría que profundizar en esta cuestión, pero de cualquier forma, la respuesta que en estos casos está dando la ordenación del territorio, pone en evidencia su potencialidad para servir como instrumento de desarrollo territorial. Lo que queda esperar es que esto también se ponga de manifiesto en espacios donde no sea tan necesaria una intervención paliativa de la ordenación del territorio.

Algunas de las respuestas a las cuestiones planteadas pueden ser abordadas a través de un estudio de detalle de algunos ejemplos relevantes. Este estudio de casos forma parte de la siguiente fase del proyecto y en él habría que profundizar a la vez en los contenidos técnico-normativos de los planes y, sobre todo, en las condiciones concretas de su gestión y ejecución, porque es en esa dimensión donde realmente se podrá evaluar con exactitud su auténtica aportación como instrumentos de cooperación para el desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- BENABENT, M.: (2002): «La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas». *Rev. Urban*, nº 7; págs. 52-69.
- CHICA, A.; SANTOS, E. (1999): «Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio». *Ería*, 49, págs. 159-178.
- DE LA CRUZ, A. (1997): «La legislación estatal y autonómica en materia de urbanismo. Un repaso a la legislación sobre ordenación del territorio». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 127, págs. 589-599.
- DOVAL, A. (2000): «Desarrollo y Territorio: La estrategia de intervención territorial seguida por el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia entre 1990-2000». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 127, págs. 57-76.
- ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (1999). Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- FARINÓS, J. (2004): «Challenges of multilevel governance for spatial planning between local and regional levels», en Farinós, J. y Romero, J. (Eds.), monográfico «European Spatial Planning: A view from Spain», *Quaderns de Política Econòmica* nº 6, pp. 80-95. (Revista electrònica: www.uv.es/poleco/revista/).
- GARCÍA, J. (2002): «Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial: La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 132, págs. 219-224.

- GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación Territorial*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 704 pp.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana*. Barcelona, Ediciones del Serbal.
- HILDENBRAND, A. (1999): «Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: una visión comparada en vísperas del siglo XXI». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 122, págs. 785-807.
- LLAMAZARES Y MARK (1999): «Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea». En Llamazares y Reinares (eds.) *Aspectos sociales y políticos de la integración europea*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- LOZANO, P.J. (2003): «La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia». *Investigaciones Geográficas*, 32, págs. 157-176.
- MANCHADO, J.; MARCÚS, A.; RULLÁN, O. (1997): «El medio físico de las Islas Baleares: soporte de las Directrices de Ordenación del Territorio». *Investigaciones Geográficas*, 18, págs. 19-40.
- PRATS, F. (1995): «Sostenibilidad y políticas urbanas y locales. El caso de las ciudades españolas». En *Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas*; páginas 91-109. Madrid, Ministerio de Fomento.
- PUJADAS, R.; FONT, J. (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid, Síntesis, 399 pp.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. (2004): «Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado compuesto». En Romero y Farinós (eds.): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*; págs. 215-232.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (eds.) (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea.
- SUBIRATS, J. (coord.) (2002): *Redes, territorio y gobierno*. Barcelona, Diputación de Barcelona.

PÁGINAS WEB:

ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS:

ANDALUCÍA: www.juntadeandalucia.es; ASTURIAS: www.princast.es; ARAGÓN: www.aragob.es; BALEARES: www.caib.es; CANARIAS: www.gobcan.es; CANTABRIA: www.gobcantabria.es; CATALUÑA: www.gencat.net; CASTILLA-LA MANCHA: www.jccm.es; CASTILLA Y LEÓN: www.jcyl.es; EXTREMADURA: www.juntaex.es; GALICIA: www.xunta.es; MADRID: www.madrid.org; MURCIA: www.carm.es; NAVARRA: www.navarra.es; PAIS VASCO: www.euskadi.net; LA RIOJA: www.larioja.org; VALENCIA: www.gva.es.

OTRAS PÁGINAS:

BASE DE DATOS DE LEGISLACIÓN: www.miliarium.com; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: www.ine.es.