



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

De la retórica a la praxis

Berezi Elorrieta Sanz



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

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

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



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Tesis doctoral

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

Berezi Elorrieta Sanz

Barcelona, Septiembre 2013

**PARTE V - CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES
FINALES**

CAPÍTULO 12 - CONCLUSIONES

CAPÍTULO 13 – CONSIDERACIONES FINALES

PARTE V - CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

Para concluir esta tesis doctoral, se presentan en la quinta y última parte dos capítulos bien diferenciados a modo de conclusiones y consideraciones finales. En primer lugar, se presenta el capítulo dedicado a las conclusiones que pueden extraerse de los resultados obtenidos durante la investigación, divididas en diferentes apartados, cuyos enunciados reflejan distintas escalas y ámbitos temáticos en función de los cuáles pueden agruparse los resultados. Como último punto, se incluye también un apartado que retoma las hipótesis planteadas en el inicio de la investigación para contrastar su validez. En segundo lugar, se exponen una serie de consideraciones finales, que pretenden dar un paso más rebasando los propios objetivos de la tesis, ya que se incluyen reflexiones en torno a la situación de la política de ordenación del territorio en el Estado español, así como nuevas líneas de investigación que pudieran representar un interés en caso de seguir desarrollando la temática que ha guiado la tesis doctoral.

Tal y como se avanzaba en la parte introductoria de la tesis, ésta debe enmarcarse en el ámbito de estudio de la ordenación del territorio, que puede ser interpretada también como política pública, un enfoque que ha sido el predominante en el desarrollo de la investigación. En el caso del Estado español, la ordenación del territorio como política pública es relativamente reciente, y ha avanzado a ritmos notablemente distintos en las diferentes Comunidades Autónomas. Así, se trata de una política aún en evolución cuya consolidación definitiva no se ha producido todavía, como demuestra el hecho de que los instrumentos de planificación territorial de escala regional no hayan llegado aún a cubrir todo el territorio estatal.

La finalidad del capítulo 13 es, en parte, realizar ciertas aportaciones para avanzar hacia la mejora del funcionamiento de las políticas de ordenación del territorio en las CCAA, partiendo de una breve diagnosis de las principales problemáticas detectadas. Dichas problemáticas, en general, se fundamentan en obstáculos que impiden a la ordenación del territorio adoptar un carácter verdaderamente transversal y estar realmente orientada a la resolución de problemas territoriales para beneficio del interés general, donde las necesidades e intereses de la población deberían constituir el eje de su gestión.

CAPÍTULO 12 - CONCLUSIONES

12.1 Sobre la dimensión europea de ordenación del territorio

La concepción de Europa como proyecto político no es un hecho nuevo, aunque sí lo es el vigor que el proyecto ha alcanzado en los últimos años, traspasando los objetivos económicos de la Unión a favor de una construcción política e identitaria. No obstante, la integración política es más costosa de conseguir y conlleva la cesión, por parte de cada país, de una parte de su soberanía a unas instituciones y autoridades comunes. Es por ello que el conjunto de competencias que los Estados han atribuido a la Unión Europea por medio de los sucesivos tratados ha ido ampliándose progresivamente, permitiendo una extensión horizontal de las competencias de la Unión (capacidad de decisión en un mayor número de políticas), aunque con una presunta limitación vertical (intervención de la Unión limitada por la capacidad de actuación de los Estados y regiones).

Teóricamente, la ordenación del territorio no forma parte de las competencias atribuidas a la Unión Europea, ya que su regulación no está contemplada explícitamente en los Tratados. Pero en la práctica, las instituciones europeas juegan un papel fundamental en el campo de la ordenación territorial, así como en el del desarrollo regional y las políticas urbanas. Las acciones comunitarias que influyen sobre la ordenación del territorio europeo se materializan por cuatro medios fundamentales:

1) En primer lugar, la Unión Europea dispone de competencias en determinadas políticas sectoriales que tienen un gran impacto sobre el territorio, sea directa o indirectamente, como por ejemplo la política de medio ambiente, la de transporte o la política de cohesión, la implementación de las cuáles estructura en gran medida el territorio europeo, tal como reconoce la propia UE. La política de cohesión, en concreto, tiene una gran influencia sobre la ordenación del territorio ya que proporciona financiación a diferentes fondos y programas que conciernen al territorio, por lo que su capacidad de intervención en términos económicos es muy elevada.

2) En segundo lugar, la Unión Europea (al igual que el Consejo de Europa) ha publicado y difundido una serie orientaciones mediante documentos relacionados con la ordenación territorial europea. Dichos documentos no tienen carácter

vinculante, pero representan un marco de referencia importante para los Estados miembros y las regiones, así como para las actuaciones de la propia UE.

3) En tercer lugar, la Unión Europea ha promovido la cooperación territorial para que las regiones de distintos países miembros trabajen juntas en proyectos comunes, y gracias a diferentes programas de financiación, la cooperación transfronteriza se está consolidando en gran parte de los países europeos.

4) Por último, existe la posibilidad de que la Unión ejerza una competencia oficial en ordenación del territorio, incluso sin necesidad de alterar sus tratados. Las últimas tendencias apuntan a que la vía más probable para que la UE intervenga con carácter oficial y de manera explícita en la política territorial de los Estados miembros es a través de la política de cohesión.

En suma, la Unión Europea, pese a su ausencia de competencias en la materia, ejerce una ordenación del territorio europea de manera “encubierta” mediante diversos mecanismos más o menos directos. De hecho, la ordenación del territorio es una de las políticas en las cuáles la UE se está atribuyendo cada vez una mayor capacidad de intervención. Pese a no tratarse de una política oficial a escala europea, en los últimos años la importancia y la singularidad de la ordenación del territorio han sido expresadas de forma mucho más concreta.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha asistido a la consolidación de la política de cohesión territorial, convertida ya en uno de los objetivos principales de la Unión con carácter oficial. La cohesión territorial ha adquirido un enfoque muy próximo al del *aménagement du territoire* francés, de manera que podría llegar a sustituir a la ordenación territorial aunque compartiendo los mismos objetivos, como la apuesta por la gobernanza territorial y por el enfoque integral y la coordinación de las políticas. En efecto, actualmente la política de cohesión y la política territorial están separadas por una frontera muy difusa. Habida cuenta de que la ordenación del territorio como competencia jurídica europea no es una idea de amplia aceptación entre los Estados miembros, la política de cohesión podría representar la vía para salvar los conflictos competenciales en las intervenciones sobre el territorio. Tanto es así que la cohesión territorial aparece ya como concepto esencial de varios documentos con gran relevancia territorial. Por lo tanto, podemos afirmar que la aparición del concepto de cohesión

territorial como sustituto de la ordenación territorial (que se ha impuesto progresivamente en los debates y documentos europeos), encarna una estrategia de la Comisión Europea para franquear la falta de competencias comunitarias en materia territorial (Salez, 2009), una estrategia favorecida por el alto grado de complejidad que caracteriza el sistema político-jurídico comunitario.

Por otro lado, en los últimos años tanto la política de cohesión como la territorial han sido orientadas al servicio de las estrategias económicas de la Unión (Lisboa-Gotemburgo y Europa 2020), que se han convertido en la principal prioridad de la agenda comunitaria. Así, bajo el objetivo de aumentar la competitividad y el dinamismo de la economía europea, la política territorial promueve la puesta en valor del capital territorial (como muestran la ATE y la ATE 2020), mientras que la política de cohesión opta por la movilización de recursos hacia los polos de competitividad, que se hace posible gracias al Fondo de Cohesión.

Más allá de la irrupción de la política de cohesión como alternativa oficial a la ordenación del territorio, está teniendo lugar un lento proceso de creación de una cultura común de ordenación territorial tanto en el seno de las instituciones comunitarias como en el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea. En dicho proceso, han jugado un rol central los diferentes documentos relacionados con la ordenación territorial que se han ido publicando desde las instancias europeas, tanto desde la Europa política (Unión Europea) como desde la Europa geográfica (el ámbito continental al que representa el Consejo de Europa). La falta de competencias en materia de ordenación territorial no supone un total impedimento para la aplicación y la eficacia de estos documentos, especialmente en lo que se refiere a los textos de la UE. Bien al contrario, algunos de ellos están teniendo una incidencia notable en los Estados miembros, en sus políticas y sus sistemas de planificación. Por su aportación política y científica en materia de ordenación territorial, así como por tener una presencia significativa en la agenda política europea, pueden destacarse en este sentido la Estrategia Territorial Europea, los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Territorio Europeo, el Convenio Europeo del Paisaje y la Agenda Territorial Europea. Entre los principios e ideas clave recogidas en la ETE, los PDDTS y la ATE se observa una gran coincidencia, mientras que el CEP apuesta por ligar las políticas de paisaje con la política de ordenación del territorio.

La ETE representa probablemente el hito más importante de la ordenación del territorio en Europa, cuyos criterios de ordenación y desarrollo territorial se han convertido en elemento central de los debates sobre los problemas territoriales a nivel europeo. También ha abierto el camino hacia una nueva forma de “derecho blando” en materia territorial. Pese a su carácter informal y no vinculante, la falta de concreción de sus determinaciones y su difícil implantación en las políticas territoriales, la Estrategia Territorial Europea debe ser valorada como un importante paso adelante (Zoido, 2006a): en ella se acuerda, por primera vez, un marco de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales, se establece que el territorio debe ser entendido como una nueva dimensión para la política europea y se apuesta firmemente por el desarrollo territorial equilibrado y sostenible. No obstante, su implantación en otros programas y políticas comunitarias ha sido más bien limitada. Una de las causas de la dificultad de aplicación de la ETE fue la emergencia de nuevas prioridades político-económicas, mencionadas recientemente, que relegaron a un segundo plano la búsqueda del desarrollo territorial sostenible (ESPON, 2006). Asimismo, la ETE no ha podido resolver la paradoja que constituye un documento de ordenación del territorio europeo (Merlin, 2002), una política en la que la UE oficialmente no posee competencias. Actualmente, parece existir el riesgo de que las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión territorial acaben sustituyendo a la propia ETE, más que contribuir a su proceso de renovación.

En cualquier caso, la nueva generación de documentos europeos surgida desde 1999 hasta el día de hoy ha marcado un antes y un después para la ordenación del territorio europea, contribuyendo a implantar el enfoque territorial y a otorgar una cierta importancia a las políticas territoriales. Más que promover acciones concretas, han provocado un aumento en la conciencia de los/las responsables de la ordenación territorial. La insistencia comunitaria en la ordenación territorial está consiguiendo, hasta cierto punto, una mayor consenso conceptual, metodológico y de objetivos (Zoido, 2010). También ha supuesto el fortalecimiento de la dimensión europea en las políticas territoriales nacionales y regionales. De hecho, la creciente influencia del contexto europeo sobre las escalas inferiores de ordenación permite hablar de una “europeización” de las políticas de ordenación territorial, caracterizada por una construcción, difusión e institucionalización de las normas y procedimientos definidos inicialmente en instancias europeas, que posteriormente son incorporados a los discursos y políticas de las escalas inferiores (Baudelle, 2009). A este respecto, los

documentos de ordenación territorial publicados desde las instancias europeas han supuesto un marco de referencia importante para la planificación territorial en los Estados miembros. Pese a la diversidad de sistemas de planificación territorial existente en los Estados y regiones europeas, comienza a apreciarse la adopción de un marco conceptual común proveniente del contexto europeo, al tiempo que los objetivos políticos, principios y métodos promovidos por los documentos europeos han sido asimilados por al menos una parte de los planes de las escalas inferiores. Asimismo, se comienza a emprender un cambio de escala de la planificación y ordenación territorial, donde tienen cabida nuevas escalas de planificación transnacional.

Sin embargo, no puede obviarse el hecho de que las determinaciones de los documentos europeos no son de obligado cumplimiento, dado su carácter informal y no vinculante. Por ello, su influencia en las escalas nacional y regional de los distintos países (incluyendo el Estado español) ha sido limitada y desigual.

12.2 Sobre el impacto de las políticas territoriales europeas en el Estado español

La organización administrativa del Estado español puede considerarse bastante singular en comparación con otros Estados europeos, ya que se trata de un Estado unitario pero funcionalmente similar a los Estados federales, organizado en tres niveles administrativos principales: central (Estado), regional (CCAA) y local (municipios). Este modelo de *Estado autonómico* tiene repercusiones directas sobre la ordenación del territorio, puesto que sus competencias se atribuyen en exclusiva a las Comunidades Autónomas, aunque la Constitución no le asigna un contenido concreto y no existe un marco general de nivel estatal que promueva la coherencia y la coordinación entre las políticas territoriales de las CCAA. Así, las diferencias en las prácticas de ordenación entre unas Comunidades Autónomas y otras son a menudo sustanciales. Además, los otros dos niveles administrativos (el Estado y los municipios) también ejercen acciones con una fuerte incidencia territorial. En este sentido, nos encontramos ante un fenómeno similar al observado en la escala europea: el nivel superior no tiene competencias explícitas en ordenación del territorio pero sí tiene una gran capacidad de intervención sobre el mismo, gracias, en parte, a las competencias que posee en determinadas políticas sectoriales.

El progreso de las políticas territoriales en las Comunidades Autónomas ha sido lento y desigual. Todas ellas cuentan ya con sus respectivas leyes de ordenación del territorio, que definen los objetivos y los instrumentos necesarios para la política territorial de la Comunidad, pero el contenido de dichos instrumentos de planificación difiere considerablemente de una Comunidad Autónoma a otra. Es más, solo once de las diecisiete CCAA han aprobado ya un plan territorial regional a día de hoy, a pesar de que las competencias les fueron transferidas hace más de treinta años y que cuenten con el marco legislativo previo necesario. En general, existe un importante *décalage* entre la aprobación de las leyes de ordenación del territorio y su posterior desarrollo. Algunos autores justifican este retraso por las dificultades derivadas de la falta de experiencia, tanto política como técnica, sobre cómo abordar la planificación territorial, cuya práctica era hasta entonces inédita en la administración pública española (Burriel de Orueta, 2009); otros, en cambio, hablan de una falta de voluntad política (Feria, Rubio y Santiago, 2005). Por otro lado, en la diversidad de sistemas de planificación y tipos de plan existentes intervienen también cuestiones de escala y realidad territorial, además del grado de implantación y orientación de la política de ordenación del territorio en cada Comunidad.

La soberanía de las CCAA en materia territorial justifica, por un lado, que la escala regional haya sido el nivel más importante para la integración de las orientaciones europeas de ordenación. Pero también explica, en gran parte, las notables diferencias que se observan en el Estado español en cuanto al impacto de las determinaciones europeas a lo largo del tiempo y del espacio.

Desde la aparición de la Estrategia Territorial Europea en 1999, se han aprobado en el Estado español seis planes territoriales de escala regional (Islas Canarias, Navarra, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia), a los que podemos añadir los planes de ordenación del litoral de Murcia y Cantabria. Estos ocho planes, por su cronología de aprobación, serían susceptibles de presentar una cierta influencia de las orientaciones emanadas de documentos europeos como la ETE, el CEP, los PDDTS o la ATE.

En general, se aprecia que la escala europea ha jugado un rol importante en la evolución de los enfoques y principios de la ordenación del territorio en el Estado

español (Verghnaud, 2009). Los textos guía de la ordenación del territorio europea han constituido unas valiosas referencias, entre los cuáles la ETE se ha considerado un marco en el que basarse para las reflexiones o intervenciones sobre el territorio. Tras su publicación, los asuntos europeos han adquirido un mayor protagonismo en los sistemas de planificación del Estado español.

En primer lugar, en lo que se refiere a la consideración del contexto europeo en la planificación territorial, se aprecia que existe una conciencia cada vez mayor entre los/las planificadoras y responsables políticas sobre la estrecha interdependencia entre la escala europea y la escala nacional y regional, puesto que se presta cada vez una mayor atención a la dimensión europea de la ordenación del territorio, de manera que los planes territoriales comienzan a presentarse en un contexto territorial más amplio. Sin embargo, este fenómeno no es generalizado ya que sólo la mitad de las ocho CCAA estudiadas mencionan datos, publicaciones, marcos legislativos o estrategias provenientes de las instancias europeas y realizan propuestas para la integración de la Comunidad en el contexto territorial europeo. Las causas de este impacto desigual pueden ser múltiples y complejas. La diferencia entre unas CCAA y otras en cuanto a la consideración del contexto europeo no parece depender de la posición geográfica relativa dentro de la UE (o su participación en programas de cooperación transfronteriza), o responder a patrones geográficos del tipo norte-sur, atlántico-mediterráneo o litoral-interior. No obstante, podría estar vinculado a la pertenencia de las Comunidades Autónomas a los ejes de desarrollo dibujados por los programas de cooperación transnacional, financiados por los fondos de la política de cohesión europea, si bien los resultados no son concluyentes. Por otro lado, en las tres CCAA adoptadas como casos de estudio (por ser coherentes con las orientaciones europeas y dotarlas de un buen grado de desarrollo), se da la circunstancia de que existe una cierta tradición de seguir de cerca el trabajo que se realiza en los organismos europeos (no sólo en ordenación del territorio sino también en otras materias), ya sea por relaciones personales o por las posibilidades de financiación que ofrece la Unión Europea para determinados sectores y proyectos. Esto parece indicar que, allá donde tradicionalmente existe un mayor vínculo con las instituciones europeas y su trabajo, se conocen en mayor medida las orientaciones europeas de ordenación del territorio y el contexto europeo se tiene más en cuenta en la elaboración de los planes territoriales.

En segundo lugar, en lo referente a la coherencia de los planes territoriales autonómicos con las orientaciones derivadas de los documentos europeos, puede señalarse que la mayoría de las Comunidades Autónomas no se han mantenido ajenas a las nuevas tendencias de ordenación llegadas desde la escala europea, sino que se han inspirado en los documentos europeos al elaborar sus planes territoriales, aunque con unos resultados notablemente desiguales, que se señalan con mayor detalle a continuación:

a) La gran mayoría de los planes (con la única excepción de las DPOTL de Murcia) parecen haber apostado firmemente por integrar el enfoque territorial en sus políticas, dejando atrás las tradiciones de simple planificación del medio físico o de una concepción básicamente económica del desarrollo, y en su mayoría se definen como instrumentos de coordinación de las políticas sectoriales. Por ello, a menudo proponen formas de colaboración entre las distintas administraciones con el fin de dar coherencia a las intervenciones sobre el territorio. Sin embargo, no todos los planes presentan el mismo grado de territorialización de sus propuestas, ya que en algunos casos no se precisa el ámbito de aplicación concreto de las determinaciones.

b) El estilo de planificación más estratégico también comienza a abrirse paso en la ordenación de escala regional, aunque de manera más limitada. La Estrategia navarra (y, de forma similar, la valenciana) es un claro ejemplo de la apuesta por una concepción estratégica de la planificación emanada de las orientaciones de la ETE, con unas determinaciones de carácter más bien generalista y flexible, basadas en la coordinación y la colaboración entre distintos agentes y administraciones. Otras Comunidades persisten todavía con una planificación de carácter más estático y casi exclusivamente físico basada en la regulación de los usos del suelo, introduciendo sólo contadas propuestas o actuaciones de carácter estratégico en sus planes. Los resultados parecen indicar que los planes de publicación más reciente (a partir de 2005) son los que se acercan más al estilo de planificación estratégico, entendiendo la ordenación del territorio como un proceso continuo en el que están implicados numerosos actores.

c) Entre los cuatro documentos europeos considerados de referencia para la investigación, el más citado por los planes regionales es sin duda la Estrategia Territorial Europea, que es nombrada en mayor o menor medida por todos los

planes territoriales analizados. El CEP también es un documento conocido en varias CCAA. En cambio, los PDDTS no se mencionan en ninguno de los planes estudiados, a pesar de ser prácticamente contemporáneos a la ETE y marcar una filosofía de planificación muy acorde con la misma. La ATE, al ser un documento más tardío, sólo se menciona en los planes de publicación más reciente.

d) Los documentos europeos no sólo son citados en los planes territoriales sino que su contenido ha sido integrado en al menos una parte de ellos. En términos generales, el marco conceptual de la ordenación del territorio proveniente de las instancias europeas ha comenzado a dejar huella en la planificación territorial del Estado español, aunque de manera desigual. Hay que señalar que el marco conceptual europeo no siempre se traslada a los planes de forma literal, sino con otro tipo de terminología, si bien la idea de fondo coincide con la filosofía europea. Los objetivos y recomendaciones recogidos por los documentos europeos están presentes en la mayoría de los planes territoriales aprobados desde su aparición, de manera especialmente importante en los casos de Navarra, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia. En cambio, la terminología relacionada con los medios y procedimientos para la ordenación territorial (conceptos como participación, coordinación administrativa, cooperación transfronteriza, subsidiariedad, etc.) ha sido incorporada a los planes en mucha menor medida. Los primeros planes aprobados tras la aparición de la ETE, los PDDTS i el CEP son aquellos que menos se han imbuido del marco conceptual establecido por los mismos, pese a la proximidad en sus fechas de publicación. Los planes posteriores han adoptado en mayor medida el marco conceptual europeo, aunque tampoco parece tratarse de un proceso progresivo que vaya en aumento, sino que depende de otros factores no directamente relacionados con el año de aprobación. En cualquier caso, aparentemente los documentos europeos de ordenación del territorio han necesitado un lapso de tiempo considerable para dar a conocer sus orientaciones en el seno de los sistemas de planificación de las Comunidades Autónomas, ya que hubieron de pasar varios años hasta la aparición de sus ideas clave en los planes territoriales regionales.

e) El concepto que aparece con un mayor protagonismo en la planificación territorial del Estado español es probablemente el del desarrollo sostenible, si bien este término no ha sido popularizado por los propios documentos europeos de

ordenación del territorio. Otras ideas que parecen haber calado con fuerza son la del desarrollo policéntrico, la gestión del patrimonio natural y cultural y la conservación del paisaje como parte de la ordenación del territorio. El resto de conceptos relacionados con el modelo territorial han tenido una huella desigual en los planes. Algunos términos relativos a los procedimientos de planificación también han tenido una impronta considerable, especialmente los relacionados con la participación ciudadana y la coordinación administrativa. Curiosamente, el concepto de cohesión territorial (por el que parece haber apostado la UE en los últimos años) no tiene una gran presencia en los planes analizados.

f) La adopción del marco conceptual europeo por parte de un plan territorial no significa que las ideas encerradas en los conceptos hayan sido bien comprendidas, integradas y desarrolladas en el mismo. Algunas Comunidades Autónomas (Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia) que han integrado en sus directrices gran parte de los conceptos provenientes de las instancias europeas, les han dado un desarrollo posterior más limitado y en ocasiones incluso contradictorio, quedándose en el nivel discursivo y de declaración de objetivos, pero sin llegar a trasladar los objetivos a propuestas bien definidas ni a especificar plazos o programas. En general, el grado de desarrollo, coherencia y precisión de las determinaciones de los planes territoriales es más bien desigual y demuestra que la adopción del marco conceptual europeo no siempre viene acompañada de una planificación acorde con la filosofía europea. Aparentemente, la traslación de las ideas de ordenación europeas a la escala regional, que requiere de un mayor nivel de concreción, presenta importantes dificultades para las Comunidades Autónomas, cosa que no sorprende en exceso si se tiene en cuenta que las propias instancias europeas no han llegado a definir del todo el significado concreto de buena parte de estos conceptos.

Claramente, la aplicación de los objetivos y opciones políticas europeas no ha constituido un proceso lineal. Los documentos europeos, especialmente la ETE, son en sí mismos el reflejo de los discursos dominantes en su proceso de elaboración, es decir, han incorporado en mayor medida el discurso de los países y regiones que tuvieron un papel más activo en su redacción. E igualmente, la influencia que han tenido en los distintos sistemas de planificación de las respectivas CCAA depende en gran parte del nivel de implicación de cada CCAA en los procesos de gestación

de los documentos europeos, así como de las diversas circunstancias políticas de las CCAA en cuestión. Las propuestas y argumentos recogidos en los documentos europeos se han adoptado cuando se han considerado útiles para la Comunidad Autónoma, aunque a menudo sin mencionar directamente la propia publicación europea. Es por ello que la influencia de este tipo de documentos se hace difícil de detectar, puesto que normalmente dicha influencia es de carácter implícito e indirecto.

En efecto, hay que reconocer que no es posible atribuir, de manera irrefutable y directa, la adopción de nuevos enfoques y principios a la publicación de los documentos de ordenación europeos. La diversidad de resultados obtenidos para las distintas CCAA y la complejidad de las relaciones causa (publicación de los documentos europeos) – efecto (cambios en la planificación territorial española) hacen que sea muy difícil cuantificar el impacto real que han tenido las nuevas tendencias europeas en la planificación territorial del Estado español, o hallar pruebas de que los cambios producidos son debidos a la publicación de los documentos europeos.

En cualquier caso, se puede afirmar que el Estado español se encuentra actualmente en una fase de transición hacia nuevas formas de ordenación del territorio. En este proceso de adoptar nuevos enfoques (como el del desarrollo sostenible o la nueva gobernanza) avanza más lentamente que otros países, a causa de las desventajas que le confiere su propia organización administrativa, vertical y compartimentada, que tiene grandes dificultades para adaptarse a enfoques globales, integrados y horizontales (Vergnaud, 2009).

12.3 Sobre la implementación de los instrumentos de planificación territorial

La ejecución o implementación de los planes territoriales (cuya naturaleza suele ser al mismo tiempo estratégica y reguladora) es una tarea sumamente compleja, y que requiere de un esfuerzo continuo, pues las inercias territoriales son muy fuertes y los resultados de las intervenciones no siempre son los esperados. Además, en la implementación de las políticas de ordenación del territorio se hallan implicados no sólo diversos agentes sino también diversas políticas sectoriales y escalas administrativas.

Por ello, el seguimiento y control de la implementación del plan se convierte en una parte irrenunciable del proceso de ordenación del territorio.

No obstante, pese a la importancia de realizar una evaluación del grado de aplicación de las propuestas contenidas en los planes, los planes territoriales de las CCAA muestran una imagen heterogénea en cuanto a este aspecto. Sólo cinco de los ocho planes analizados recogen de una manera más o menos detallada la información relacionada con el sistema de seguimiento del plan, que generalmente se basa en el desarrollo de un sistema de indicadores más o menos complejo diseñado *ad hoc* para cada plan. Pero incluso cuando se propone un sistema de seguimiento, éste no siempre llega a desarrollarse o a servir de base para las necesarias modificaciones en la política territorial; de hecho, apenas se publican informes o datos sobre la efectividad, las limitaciones y problemáticas o las causas de la falta de implementación de los planes. Por lo tanto, no hay medios para saber si los planes territoriales de las CCAA están logrando los objetivos que pretendían cumplir (Benabent, 2009), lo cuál supone un grave obstáculo para la evolución y mejora de las políticas territoriales. La única Comunidad Autónoma de las estudiadas que ha realizado el esfuerzo de desarrollar y poner en práctica un sistema de evaluación de su plan territorial es la Comunidad de Foral de Navarra, que ha publicado dos informes de evaluación desde la aprobación de la ETN. La ausencia o falta de desarrollo real de un sistema de seguimiento de la aplicación de los planes refleja un preocupante desinterés de las autoridades públicas hacia las previsiones plasmadas en su propio plan territorial.

Se puede afirmar que la ordenación del territorio sigue recibiendo una escasa atención en la agenda política de los gobiernos autonómicos (Hildenbrand, 2006). Existen sólo once planes territoriales aprobados, un número aún más reducido ha llegado a ser gestionado, y la evaluación de los resultados e impactos generados por los planes hoy por hoy es una tarea prácticamente imposible. El problema es que, en el Estado español, la ordenación del territorio en sí misma es una política cuya implantación está todavía incompleta, aunque quizá se asiste al final de un ciclo (Zoido, 2010).

Según los resultados del análisis de casos, el aspecto de la gobernanza a la hora de elaborar e implementar los planes territoriales difiere en gran medida de una Comunidad Autónoma a otra, siendo éste otro ejemplo más de la fragmentación de las políticas de

ordenación del territorio. Así, se afrontan de maneras muy distintas la coordinación entre las distintas políticas públicas y la participación de agentes de la sociedad civil en las políticas territoriales.

El lugar que ocupa la ordenación del territorio frente a otras políticas sectoriales o como política de gobierno regional constituye un factor decisivo para el éxito en la implementación de los planes territoriales. Allá donde la ordenación del territorio goza de un mayor prestigio o consideración dentro de la administración pública (como podría ser el caso de Navarra), y se acerca más al carácter transversal necesario para esta política (donde podría incluirse el plan de Andalucía), los resultados positivos de la política territorial son más palpables. No obstante, todavía las competencias sectoriales prevalecen a menudo sobre las territoriales, y en ninguna de las tres CCAA tomadas como casos de estudio puede afirmarse que la ordenación territorial haya llegado a ser una política integral y horizontal que dota de coherencia a las políticas sectoriales. En este sentido, cabe destacar que en la mayoría de los planes aprobados desde 1999 hasta hoy la ordenación del territorio no se adscribe a departamentos centrales de carácter coordinador como el de la presidencia (excepto en el caso de Cantabria), sino que aparece asociada a políticas como la de Fomento u Obras Públicas o, en el mejor de los casos, a Medio Ambiente. Así, uno de los mayores obstáculos para convertir la ordenación del territorio en una política integral lo constituye la actual organización de la administración pública, de ahí la importancia de dar pasos hacia un nuevo estilo de gobernanza basado en la cooperación y la coordinación entre administraciones.

A partir de estas diferencias en la esencia del plan territorial y en el marco de gobernanza de las Comunidades Autónomas, el grado y modo de implementación de sus planes territoriales es también necesariamente desigual. En general, la implementación de los planes cuyo carácter es más estratégico resulta más compleja, ya que sus determinaciones son más generalistas y ambiciosas, difíciles de traducir en acciones y programas concretos.

Uno de los factores que en ocasiones puede condicionar la implementación de los planes territoriales es la manera en que se distribuyen las competencias entre Estado y CCAA, ya que algunos sistemas o elementos territoriales a ordenar presentan un alto

nivel de dependencia del nivel político estatal (por ejemplo, las infraestructuras de comunicaciones). Por ello, la implementación de la ordenación del territorio en este tipo de sistemas puede chocar con las políticas sectoriales estatales. Durante la planificación no se toman en cuenta las materias que son competencias de otras administraciones, es decir, no se planifica el territorio entero, sino sólo aquellos componentes que son de competencia propia. Así, la planificación territorial deja de ser integral (Benabent, 2007), puesto que sólo se llevan a cabo las actuaciones que son competencia del órgano gestor del plan. Bajo estas circunstancias, la coordinación y cooperación intergubernamental se convierte en una condición fundamental para garantizar la eficacia de las políticas públicas en el contexto español. La existencia de tres niveles de decisión política (a los que habría que sumar la escala europea) requiere eficientes mecanismos de coordinación y cooperación horizontal y vertical, a causa de la propia naturaleza del reparto competencial vigente (Hildenbrand, 2006), más aún en una política transversal como la ordenación del territorio. No obstante, estos mecanismos son todavía inexistentes o muy escasos, lo cuál constituye precisamente uno de los puntos débiles del sistema configurado por la Constitución. La mala articulación de las relaciones competenciales y la deficiente cooperación interadministrativa provocan así que la ordenación del territorio no consiga ser una función armonizadora del conjunto de actividades con incidencia sobre el territorio (Benabent, 2005).

Otro de los factores que resultan decisivos es el hecho de que la ordenación del territorio sea una política “sin dinero” (Hildenbrand, 2003), es decir, normalmente no tiene un carácter netamente inversor como las políticas sectoriales, o si prevé inversiones, éstas a menudo deben provenir de los presupuestos de otros departamentos. Las determinaciones normativas entran en vigor inmediatamente y tienen una incidencia directa sobre la planificación urbanística y sectorial, pero las propuestas inversoras tienen que estar previstas en los presupuestos anuales del gobierno regional, por lo que no existen garantías de su realización ni plazos concretos para ello (Benabent, 2007), tal como se ha comprobado en la implementación del POTA de Andalucía. De hecho, el plan territorial hace recaer buena parte de su materialización en instrumentos dependientes de otros órganos de la administración o de competencia de otros niveles administrativos distintos. En definitiva, la ordenación del territorio es una política pública difícil de desarrollar e

implementar, puesto que la aplicación de las determinaciones más estratégicas de los planes territoriales (que requieren de inversiones presupuestarias) a menudo no está en manos del propio órgano administrativo encargado de la ordenación territorial, sino que depende de la actuación de otras políticas sectoriales.

Al mismo tiempo, la ordenación del territorio es una política difícil de trasladar a la población, ya sea por la complejidad de los términos e ideas que contiene, como por el desconocimiento general acerca de sus instrumentos. El carácter técnico con el que se presentan muchas cuestiones de ordenación del territorio provoca que su repercusión sobre la opinión pública sea muy débil (Juaristi, 2010). Estos factores, sumados al hecho de que la planificación territorial es una política que necesita periodos de tiempo relativamente largos para su implementación, hacen que la aplicación de un plan territorial sea difícil no sólo de medir sino también de percibir por parte de la sociedad. En general, la ausencia de un vínculo directo entre las administraciones públicas y la ciudadanía dificulta la tarea de dotar las acciones gubernamentales de una cierta proyección pública. En estas circunstancias, parece importante no sólo realizar una labor pedagógica y de divulgación por parte de las administraciones públicas en aquellas cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio, sino también promover la participación de la sociedad en las políticas territoriales, reestablecer el vínculo entre instituciones y ciudadanía, favoreciendo el empoderamiento de la población en relación a las problemáticas territoriales. Sin embargo, a pesar de la relevancia adquirida por la idea de la participación ciudadana en las determinaciones de los planes, gran parte de ellos no prevé la presencia de representantes no vinculados al ámbito administrativo en los órganos encargados del seguimiento de los planes.

12.4 Sobre los efectos de las orientaciones europeas en la praxis de la ordenación del territorio de las CCAA

Más allá de los efectos provocados por los documentos europeos sobre las determinaciones de los planes territoriales, los cambios producidos en el funcionamiento administrativo desde la publicación de los documentos europeos hasta el día de hoy no parecen haber sido reseñables en las Comunidades Autónomas estudiadas. Los problemas de gobernanza persisten a la hora de gestionar los planes territoriales, no se ha corregido la escasa coherencia de las políticas sectoriales ni se ha apostado por el

empleo conjunto de los recursos públicos. Las nuevas tendencias europeas no han conseguido implantar nuevos estilos de gobernanza que transformen la organización y funcionamiento administrativo de las CCAA, que sigue siendo notablemente sectorial y compartimentado.

No obstante, se aprecian ciertos cambios en los estilos de planificación de las CCAA: la naturaleza estratégica de la planificación promulgada por la ETE ha tenido un gran calado en la Comunidad Foral de Navarra, mientras que en Cantabria, algunos agentes consideran que el enfoque territorial introducido por la ETE ha promovido nuevas formas de trabajar que suponen la superación de la antigua perspectiva netamente medioambiental en la planificación del territorio, a favor de una perspectiva más integral. Por tanto, las orientaciones europeas sí han tenido una cierta repercusión en los estilos de planificación promoviendo unos planes de carácter más estratégico y con una perspectiva territorial e integral, incluso en algunos planes sectoriales.

Uno de los efectos más importantes dejados por los documentos europeos (en especial la ETE) sobre los sistemas de planificación del Estado español es la homogeneización y armonización del lenguaje concerniente a la ordenación del territorio, no sólo sobre el papel (como ya se ha mencionado anteriormente) sino también entre los distintos sectores y equipos técnicos de la administración. Aunque todavía se trate de un círculo reducido de actores clave, la agenda europea es cada vez más conocida entre técnicos y responsables políticos. De este modo, comienza a emplearse un marco conceptual común que refleja en sí mismo un conjunto de ideas comunes de fondo, propiciando un acercamiento en las propias actuaciones de las políticas públicas. Esto puede interpretarse como un importante paso adelante de cara a la superación de las disparidades existentes en las políticas territoriales de las CCAA.

Respecto al grado de implementación de los objetivos y principios de los documentos europeos en las CCAA, se ha de reconocer que resulta difícil realizar una valoración objetiva. Las divergencias de opinión entre los agentes entrevistados reflejan esta realidad, y ponen de manifiesto las dificultades existentes a día de hoy para desarrollar sistemas de seguimiento y evaluación de la implementación de los planes territoriales. En cualquier caso, es posible realizar una valoración aproximada que se derive de los resultados obtenidos. En lo que respecta a la Estrategia Territorial Europea, puede afirmarse que los objetivos políticos que se han implementado en

mayor medida han sido todos aquellos relacionados con la conservación y gestión del patrimonio, tanto natural como cultural. También se valora positivamente el cumplimiento del objetivo del desarrollo territorial policéntrico y equilibrado (excepto en Navarra, donde no presenta la tendencia esperada) y el logro de ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas, donde se han realizado inversiones importantes desde los poderes públicos. Por el contrario, algunos de los objetivos políticos recogidos por la ETE no se han logrado desarrollar en la medida deseada (o al menos no existe un consenso sobre ello), especialmente aquellos relacionados con los espacios rurales, la gestión de recursos hídricos y la gestión creativa de los paisajes.

Cabe señalar, en este punto, las dificultades a las que han podido enfrentarse los/las responsables políticas y profesionales de la planificación ante la perspectiva de implementar propuestas de significado tan ambiguo o incierto como las de algunos conceptos recogidos por los documentos europeos. La falta de definición de algunas ideas de las orientaciones europeas inevitablemente tiene consecuencias sobre su concretización e implementación en los planes territoriales de las escalas inferiores.

En lo que se refiere a la aplicación de los objetivos fijados por el Convenio Europeo del Paisaje, la implementación del mismo en las Comunidades Autónomas también ha sido parcial y más bien dispar. El paisaje empieza a tenerse en cuenta en los instrumentos de ordenación del territorio, aunque en ese camino se encuentra también con ciertos obstáculos relacionados con la gobernanza y la compartimentación administrativa (las competencias en materia paisajística no siempre recaen sobre la misma consejería que posee las competencias en materia territorial). Las actuaciones en política de paisaje están aún en una etapa más bien temprana y el desarrollo de instrumentos específicos para su protección y gestión avanza de manera desigual. Ninguna de las tres Comunidades Autónomas estudiadas ha llegado a desarrollar una legislación paisajística integral y específica, ni se prevé que se desarrolle en el corto plazo, si bien existen leyes de protección del patrimonio cultural y/o natural, así como otro tipo de instrumentos de gestión del paisaje. Pero todavía no puede afirmarse que el paisaje se haya integrado en las políticas de ordenación del territorio, tal y como promulga el CEP. Andalucía es probablemente una de las CCAA españolas que más fiel ha sido a la consideración del paisaje en su práctica política (creando el Centro de Estudios Paisaje y Territorio y apostando por la elaboración de una Estrategia de Paisaje), para lo cuál

puede haber constituido un factor importante la presencia de ciertas personas clave que han jugado un papel de vanguardia en el desarrollo de políticas paisajísticas.

Hay que tener en cuenta que la aplicación de los documentos europeos como la ETE o el CEP en los Estados miembros de la UE o el CdE se percibe como una responsabilidad de la escala estatal, dado que fue el parlamento español quien ratificó el CEP y el ministro responsable de ordenación del territorio quien participó en el proceso de elaboración y aprobación de la ETE. Por el contrario, las competencias en ordenación del territorio recaen sobre las CCAA, por lo que resulta hasta cierto punto comprensible el desconocimiento o la falta de compromiso de las CCAA con respecto a estos documentos, algo que ha repercutido inevitablemente en el resultado de sus políticas territoriales. Por lo tanto, nos encontramos de nuevo ante un problema relacionado con la distribución de competencias y la gobernanza territorial, que no favorece la coordinación y la consecución de acuerdos entre Comunidades Autónomas ni entre éstas y el Estado.

12.5 Contraste con las hipótesis de partida

En este punto, a partir de las conclusiones extraídas de la investigación es el momento de verificar si las hipótesis planteadas en el inicio de la misma han quedado o no confirmadas. Conviene recordar que la hipótesis central que ha guiado toda la investigación es que las políticas territoriales europeas han dejado ya una huella plausible en la planificación territorial del Estado español, pese a la falta de competencias de la UE y el CdE en materia territorial y el carácter no vinculante de sus publicaciones. Pues bien, como se ha podido apreciar en las conclusiones, la hipótesis principal queda confirmada, puesto que, como ya se ha señalado, se aprecia que la escala europea ha jugado un rol importante en la evolución de los enfoques y principios de la ordenación del territorio en el Estado español, de manera que los documentos europeos de ordenación (en especial la ETE) han servido de marco de referencia para las reflexiones o intervenciones sobre el territorio, y tras su publicación, los asuntos europeos han adquirido un mayor protagonismo en los sistemas de planificación del Estado español.

Tras la confirmación de la hipótesis general, se procede a verificar si se cumplen las hipótesis secundarias:

- 1) La primera de ellas consistía en asumir que existe una dimensión europea de ordenación del territorio que está cobrando una importancia cada vez mayor en las escalas geográficas inferiores (“europeización” de la planificación territorial). A pesar de la falta de competencias oficiales en materia territorial, las instancias europeas ejercen en la práctica una ordenación territorial de escala europea, aunque su aplicación efectiva es limitada debido a la complejidad del entramado institucional europeo y la mencionada falta de competencias. Las conclusiones han demostrado la veracidad de esta hipótesis, ya que se ha constatado que las instituciones europeas juegan un papel fundamental en el campo de la ordenación territorial, aunque sea de manera “encubierta”. Concretamente, existen diversas acciones comunitarias que influyen sobre la ordenación del territorio europeo, como las políticas sectoriales de impacto territorial, la publicación de documentos guía y la difusión de sus orientaciones sobre ordenación del territorio, y los incentivos y programas para la cooperación transfronteriza. Además, la política de cohesión territorial podría jugar un papel central para que la UE ejerza una ordenación del territorio de carácter oficial. Asimismo, se ha comprobado que está teniendo lugar un lento proceso de creación de una cultura común de ordenación territorial no sólo en el seno de las instituciones comunitarias sino también en el conjunto de los Estados miembros de la UE, que permite hablar de una “europeización” de las políticas de ordenación territorial, en el que han jugado un rol central los diferentes documentos relacionados con la ordenación territorial. No obstante, se aprecia también que el carácter informal y no vinculante de los documentos europeos hace que su influencia en las escalas nacional y regional de los distintos países haya sido limitada y presente grandes diferencias entre territorios.

- 2) La segunda hipótesis apuntaba a que la dimensión europea de ordenación del territorio ha influido también en la planificación territorial de las Comunidades Autónomas españolas, de modo que sus planes territoriales han incorporado los principios de ordenación trazados desde Europa por los documentos relacionados con la ordenación del territorio, aunque lo han hecho de manera desigual, debido a la independencia de la que gozan las Comunidades

Autónomas para diseñar sus propias políticas. Las conclusiones también conducen a la confirmación de esta hipótesis, puesto que se han hallado diversos planes autonómicos que presentan la Comunidad Autónoma en un contexto territorial más amplio (de escala europea), adoptan un enfoque territorial y un estilo de planificación estratégico, citan los documentos europeos e incluso integran su contenido en sus determinaciones y emplean el marco conceptual de la ordenación del territorio proveniente de las instancias europeas. Así, se ha constatado que los objetivos y recomendaciones recogidos por los documentos europeos están presentes en la mayoría de los planes territoriales aprobados desde su aparición (si bien la terminología relacionada con los medios y procedimientos para la ordenación territorial ha sido incorporada a los planes en mucha menor medida). Sin embargo, la incorporación de las orientaciones europeas en los planes territoriales autonómicos no ha sido un proceso generalizado y lineal, sino que se aprecian diferencias significativas entre unas CCAA y otras (es decir, entre unos planes territoriales y otros), con patrones temporales y geográficos difíciles de identificar. Además, la adopción del marco conceptual europeo por parte de un plan territorial no siempre se traduce en un desarrollo coherente y preciso de las ideas contenidas en dichos conceptos. La diversidad en el contenido de los planes territoriales mostrada por los resultados tiene mucho que ver con la organización administrativa del Estado español, que presenta una estructura vertical y compartimentada donde los mecanismos de coordinación y concertación son escasos.

- 3) Finalmente, la última de las hipótesis planteaba que existe un salto entre la retórica o el discurso oficial de los planes territoriales y la praxis planificadora, de modo que las orientaciones europeas integradas en los planes no siempre se traducen en iniciativas concretas sobre el territorio. A este respecto, cabe señalar que resulta difícil realizar una valoración objetiva del grado de implementación de los objetivos y principios de los documentos europeos en las CCAA, si bien los resultados obtenidos indican que, efectivamente, gran parte de los objetivos políticos de la ETE no se han desarrollado en la medida que contemplaban los planes territoriales (gestión de recursos hídricos y la gestión creativa de los paisajes, nuevas relaciones campo-ciudad, desarrollo endógeno),

y la implementación de las actuaciones previstas en materia de paisaje también ha sido limitada (ninguna de las CCAA ha integrado el paisaje en la legislación de ordenación del territorio y el desarrollo de instrumentos específicos para su protección y gestión avanza de manera desigual). Por otro lado, las orientaciones europeas no han conseguido implantar nuevos estilos de gobernanza que transformen la organización y funcionamiento administrativo de las CCAA, que sigue siendo notablemente sectorial y compartimentado. Por lo tanto, se confirma la hipótesis de partida, aunque se ha de señalar también que se han constatado algunos avances en la línea marcada por los documentos europeos de ordenación: el paisaje empieza a tenerse en cuenta en los instrumentos de ordenación del territorio, algunos objetivos políticos de la ETE comienzan a tener efectos directos sobre el territorio, se han aprobado planes de carácter más estratégico y con una perspectiva territorial e integral y está teniendo lugar una homogeneización y armonización del lenguaje concerniente a la ordenación del territorio entre los distintos sectores y equipos técnicos de la administración, propiciando un acercamiento en las actuaciones de las políticas públicas

CAPÍTULO 13 – CONSIDERACIONES FINALES

13.1 Reflexiones en torno a la articulación de la ordenación del territorio en el Estado español

La ordenación del territorio, por sus características, suele ser un ejercicio público poco atractivo y rentable desde el punto de vista político, por tratarse de una práctica compleja, en ocasiones conflictiva, con resultados a largo plazo y difíciles de comunicar a la ciudadanía (Hildenbrand, 2009). Pero sin duda, una característica indisoluble de la ordenación del territorio que al mismo tiempo la convierte en una de las políticas más difíciles de implementar es su carácter transversal.

Así, uno de los mayores obstáculos para la correcta articulación de la política de ordenación del territorio en las diferentes escalas territoriales lo constituye la distribución de las competencias entre los distintos niveles de decisión y la propia organización del entramado jurídico-administrativo. Este hecho se ha constatado tanto a nivel europeo como a nivel del Estado español, donde la escala geográfica superior (UE o Estado español en cada caso) tiene una gran capacidad de intervención sobre el territorio pero es la escala inferior la que posee las competencias oficiales en ordenación territorial. Además, la ordenación del territorio tiene grandes dificultades para convertirse en una política verdaderamente coordinadora y horizontal.

A nivel de la Unión, la cuestión de las relaciones de soberanía entre la UE y los Estados miembros en materia de política territorial sigue constituyendo una dificultad importante para la implementación de una planificación territorial europea. Los problemas de gobernanza son considerados fundamentales por gran cantidad de expertos/as, puesto que tanto las relaciones verticales (entre los diferentes niveles o escalas administrativas) como las horizontales (entre diferentes políticas sectoriales y entre estrategias globales y proyectos individuales) se valoran como deficientes y descoordinadas (Janin, 2005). De hecho, uno de los fracasos atribuidos a la ETE es que, por regla general, ha sido un documento ignorado por las diferentes políticas sectoriales con impactos directos sobre el territorio (Hildenbrand, 2009), tanto de la

UE como de los Estados miembros; y cabe recordar que una de las funciones fundamentales de la ordenación del territorio es la coordinación de las políticas con incidencia territorial.

La supeditación de la ordenación del territorio a los intereses de otras políticas sectoriales, como decíamos, es un mal que afecta a diferentes niveles administrativos. La coordinación de las diferentes políticas significa dotar de coherencia al conjunto de las intervenciones previstas sobre el territorio desde los diversos sectores, más que poner a la ordenación del territorio al servicio de las estrategias de crecimiento económico, como parece estar pasando en el seno de la Unión Europea. La ordenación del territorio, de hecho, debería constituir una política de gobierno con una posición más fuerte en la organización administrativa, en lugar de subordinarla a una serie de intervenciones sectoriales que tradicionalmente se han considerado las más importantes para un determinado modelo de desarrollo. Para superar su debilidad actual como práctica de los poderes públicos, es imprescindible una mayor voluntad de los mismos que la coloque como un asunto prioritario en la agenda política, tanto a nivel comunitario como en los Estados miembros de la UE, incluyendo al Estado español.

A nivel estatal, como se ha mencionado en el apartado de conclusiones, la ordenación del territorio en las CCAA aparece habitualmente adscrita a consejerías relacionadas con las obras públicas o el medio ambiente, un modelo que se ha demostrado insuficiente para garantizar que la ordenación del territorio se atienda debidamente en las políticas sectoriales, que suelen imponerse en caso de conflicto (Hildenbrand, 2009). La vinculación de la ordenación del territorio a la política de medio ambiente podría ser interesante, por ser el enfoque de ambas políticas transversal e integrador, aunque no parece que este enfoque se haya adquirido con éxito en las CCAA estudiadas. Una forma de asegurar el carácter horizontal y coordinador de la política de ordenación del territorio sería, como se apuntaba recientemente, ubicarla en un nivel administrativo superior (como la consejería de la presidencia), solución que ofrece ventajas para la resolución de posibles conflictos interdepartamentales y para el diseño de las decisiones de alto valor estratégico para el futuro desarrollo de una región. Además, sería adecuado asignar a esta

política instrumentos de financiación propios, de manera que las actuaciones estratégicas no dependieran de la implementación y las dotaciones presupuestarias de otras políticas sectoriales.

No cabe duda que, por su carácter transversal, la ordenación del territorio es una tarea cuya implementación y gestión resulta muy compleja y requiere un gran esfuerzo de cooperación y coordinación, tanto en sentido horizontal como vertical. Además, sus resultados no suelen ser visibles a corto plazo (en una sola legislatura). Al contrario, es una política a largo plazo y de acción indirecta, lo cuál supone que una gran parte de su desarrollo efectivo depende de las actuaciones de las políticas sectoriales con incidencia territorial y del planeamiento urbanístico, y que sus resultados no son inmediatos sino más bien lentos. Así, se convierte en una tarea especialmente difícil y sujeta a frecuentes conflictos interdepartamentales e interadministrativos. El sistema competencial previsto por la Constitución no ayuda a superar estos conflictos, ya que no contempla el desarrollo de instrumentos de coordinación, por lo que el propio entramado administrativo se convierte en uno de los principales obstáculos para el correcto funcionamiento de las políticas territoriales. Además de las mencionadas relaciones conflictivas entre los distintos niveles administrativos, en el Estado español existe una carencia de mecanismos e incluso de una cultura de la cooperación territorial (Romero, 2004), por lo que las CCAA diseñan sus políticas territoriales de manera independiente y descoordinada, dado que tampoco existen a escala estatal figuras, criterios o normas de ordenación comunes que permitan dotar de una cierta coherencia a las intervenciones y modelos territoriales. Tras la descentralización política el gobierno estatal quedó desvinculado de una cierta función de coordinación de los sistemas de ordenación del territorio de las CCAA. De este modo, algunas iniciativas planificadoras y decisiones se han visto sometidas durante décadas al criterio (aún no demasiado claro) del Tribunal Constitucional (Zoido, 2010). Un modelo alternativo podría ser la solución adoptada en otros países europeos de organización federal (como Alemania, Austria o Suiza), consistente en una ley federal que establece pautas comunes y mecanismos de coordinación interadministrativos. Los especialistas, de hecho, apelan a la creación de un organismo de cooperación nacional de la ordenación del territorio, así como al impulso de una nueva cultura del territorio basada en la gobernanza (Bielza de Ory, 2008; Vergnaud, 2009).

En este sentido, cabe recordar que la Constitución no aclara el significado y contenido de la ordenación del territorio, hecho que tampoco ha ayudado a homogeneizar la práctica de la planificación en las diferentes Comunidades Autónomas. No existe un paradigma teórico o un conjunto de conocimientos aplicables con facilidad a las distintas escalas espaciales y niveles administrativos, de manera que cada Comunidad Autónoma adopta sus propios principios y procedimientos (Zoido, 2010). Tampoco se aprecia una verdadera transmisión de conocimientos entre unas Comunidades Autónomas y otras (Benabent, 2007), que ayudaría a homogeneizar el contenido de los instrumentos de planificación y las técnicas para su implementación. La integración de las orientaciones europeas en los sistemas de planificación de las CCAA parece haber comenzado a cambiar esta situación, provocando una cierta armonización del marco conceptual y de los estilos de planificación, aunque todavía la imagen conjunta aparece heterogénea y fragmentada, como se ha podido apreciar en las conclusiones de la tesis.

Por otro lado, la adopción de los objetivos y principios europeos tampoco ha asegurado, en última instancia, un acercamiento de ideas y propuestas de ordenación territorial en todas las CCAA, ya que la interpretación que éstas hacen de los conceptos europeos suele ser diferente. El hecho de que los documentos europeos de ordenación utilicen una terminología compleja, ambigua y abstracta no ayuda a que las CCAA sigan las orientaciones europeas en maneras similares. Sería muy conveniente, en este sentido, poner a disposición de las escalas de planificación estatales y regionales ejemplos prácticos de la aplicación de los conceptos europeos (ESPON, 2006); una responsabilidad que correspondería, en este caso, a la Unión Europea, y que favorecería la homogeneización de las prácticas de ordenación del territorio no sólo entre las CCAA españolas sino entre todos los Estados miembros.

Otro de los males que afectan a la ordenación del territorio en el caso concreto del Estado español (especialmente en determinadas CCAA), es que a menudo ha sido vista, tanto social como políticamente, como una actividad generadora de plusvalías u oportunidades económicas a corto plazo, principalmente por su vinculación con las obras públicas y el sector de la construcción. Ello ha conllevado a menudo una

gestión pública excesivamente orientada desde intereses privados (Zoido, 2010). Los nuevos estilos de planificación estratégica que comienzan a implantarse en algunas Comunidades Autónomas, si bien es cierto que permiten una mayor adaptación de las políticas a los cambios territoriales y promueven la participación de la sociedad en su diseño, también pueden convertirse, en ocasiones, en un amparo institucional para la injerencia de agentes económicos privados en una política que, en principio, debería estar al servicio del interés general. Además, en la mayoría de los casos, la participación pública todavía es concebida como un proceso reactivo donde la ciudadanía participa únicamente ante un documento ya cerrado (es decir, no tiene capacidad de decisión sobre los propios objetivos y principios de la planificación) y tiene pocas posibilidades de realizar propuestas o cambios significativos.

En esta misma línea, cabe señalar que la ordenación del territorio es una política desconocida o invisible para la mayoría de la ciudadanía, ya que opera con conceptos técnicos con un alto grado de abstracción, de difícil comprensión para el público en general (Hildenbrand, 2009). En consecuencia, la sociedad registra la necesidad y existencia de la ordenación territorial únicamente cuando se relaciona con problemas concretos de carácter ambiental o urbanístico. Para favorecer una mayor participación ciudadana y el empoderamiento de la sociedad en materia de ordenación territorial, sería necesario, primero, emprender una estrategia de comunicación para la ordenación del territorio que subrayara la necesidad y la relevancia de esta política para la calidad de vida de las personas.

Por último, las conclusiones de esta investigación ya han apuntado que el seguimiento y evaluación de la implementación de los instrumentos de planificación es una tarea pendiente para la mayoría de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, se trata de un proceso fundamental para verificar la eficacia de los planes y realizar las modificaciones necesarias en función de los resultados del seguimiento. Lo cierto es que medir la implementación y eficacia de un plan es una cuestión muy compleja, y desarrollar una metodología adecuada para ello puede resultar complicado (como han podido comprobar en la Comunidad Foral de Navarra), pero se trata de un último paso esencial para avanzar en el desarrollo de la ordenación del territorio como política útil y eficaz. Al mismo tiempo, el propio plan

debería dar indicaciones sobre cómo debe ser instrumentalizado y gestionado, puesto que mejorando la gestión, se mejoraría el grado de implementación de los planes (Benabent, 2007). A menudo la responsabilidad de su implementación recae sobre otros órganos no directamente relacionados con la ordenación del territorio, lo cuál hace aún más necesaria la coordinación y cooperación entre administraciones.

En definitiva, los problemas de gobernanza constituyen probablemente el desafío más importante de la ordenación del territorio en el Estado español en la actualidad. La visión integral de los problemas territoriales y su resolución desde el plan no tienen fácil encaje en unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones sectoriales del territorio (Benabent, 2007). La coordinación y cooperación entre administraciones no sólo es necesaria entre las diferentes políticas sectoriales y la ordenación del territorio, sino también entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, las normativas de ordenación del territorio no han alcanzado a establecer mecanismos de articulación y vías negociadoras para resolver posibles conflictos entre administraciones. Si bien en ocasiones los y las legisladoras han intentado introducir en la propia norma instrumentos, procedimientos o vinculaciones que canalizaran de alguna manera la incidencia territorial de otras políticas públicas, en la práctica apenas han tenido éxito en dicho cometido (Feria et al., 2005). El reto, pues, consiste en crear de manera urgente mecanismos de cooperación y concertación que permitan un tratamiento intersectorial y multi-nivel de los problemas territoriales. Se trata de una tarea difícil especialmente en el actual contexto político-institucional, en el que se ha avivado el debate sobre la soberanía y el modelo de financiación de las CCAA (Vergnaud, 2009).

13.2 Nuevas preguntas: surgimiento de nuevas líneas de investigación

El método científico, como es sabido, conduce al hallazgo de respuestas para las preguntas iniciales formuladas por la investigadora, pero también al planteamiento de nuevas incógnitas. Toda investigación se adapta a un determinado marco temporal y espacial y a una disponibilidad dada de recursos y de información, por lo que sus resultados también deben ser entendidos dentro de estos marcos. No

obstante, durante el transcurso de la investigación surgen nuevas interrogantes que en ocasiones desbordan los objetivos y el ámbito de estudio establecido y crean nuevas necesidades de información. Es por ello que, para reflexionar en torno a ellas, se ha considerado relevante incluir este apartado final donde se señalan una serie de líneas de investigación que podrían abordarse en el futuro.

En primer lugar, podría resultar de interés observar los resultados obtenidos en caso de ampliar el marco temporal para una investigación sobre la planificación territorial del Estado español. La tesis ha tratado de verificar el impacto dejado por los documentos europeos publicados con posterioridad a 1999 (año de publicación de la ETE), razón por la cuál los planes territoriales regionales analizados han sido todos aquellos aprobados desde 1999 hasta el día de hoy. Sin embargo, ampliando este marco temporal, sería interesante también realizar un análisis comparado entre los planes territoriales aprobados previamente a la aparición de los documentos europeos (principalmente antes de la aparición de la ETE) y los planes aprobados después de esta fecha. Este tipo de estudio permitiría comprobar si se aprecian diferencias significativas en la planificación territorial llevada a cabo por las CCAA antes y después de que las instancias europeas comenzaran a emitir una serie de orientaciones de ordenación, ahondando en las repercusiones que han tenido las mismas en el Estado español. Asimismo, proporcionaría una imagen más nítida de la evolución seguida por los sistemas de planificación de las CCAA desde sus orígenes hasta la actualidad, apreciando los cambios que hayan podido tener lugar en los enfoques y estilos de planificación.

En términos similares, a lo largo de la tesis surgió la interrogante de cómo serían los resultados obtenidos en caso de modificar el marco territorial de la investigación, que ha estado conformado, en una parte de la misma, por el estudio de la planificación territorial en las Comunidades Autónomas. En el caso del Estado español, las CCAA representan la escala geográfica donde debe hacerse efectiva la aplicación de las orientaciones europeas de ordenación, puesto que el Estado no posee competencias en materia territorial. No obstante, existen niveles administrativos inferiores a las CCAA que, en teoría, son los encargados de desarrollar y concretizar las determinaciones de los planes territoriales regionales, siguiendo el sistema de planificación en cascada que se implanta en las CCAA. Así, los planes territoriales

subregionales y los planes de ordenación urbanísticos deben vincular sus determinaciones a las normas y recomendaciones impuestas por los planes territoriales de escala autonómica. Teniendo en cuenta que una parte de los planes territoriales autonómicos ha adoptado las orientaciones europeas pero sin llegar a desarrollar con precisión sus determinaciones, resultaría de interés analizar los niveles inferiores de planificación. De este modo, podría observarse en qué actuaciones concretas se traducen las orientaciones de los documentos europeos, que son más bien de carácter generalista y en ocasiones abstracto. Por lo tanto, analizando instrumentos de planificación subregionales o municipales se podrían hallar ejemplos concretos de intervenciones sobre el territorio que buscaran la consecución de una región policéntrica o una gestión inteligente del patrimonio, por ejemplo. Este análisis podría formar parte de un estudio más amplio dedicado a hallar ejemplos prácticos de la aplicación de los conceptos europeos en las distintas escalas. Además, sería interesante comprobar si los agentes implicados en la planificación de las escalas inferiores están realmente familiarizados con los documentos europeos de ordenación y conocen o adoptan sus orientaciones. Es decir, quedaría en evidencia si la influencia de documentos como la ETE o el CEP (que son considerablemente conocidos en el nivel regional) llega hasta el último eslabón de la planificación, la escala local.

Por otro lado, además de la influencia de las políticas territoriales europeas en las escalas inferiores de planificación, también podría modificarse el marco territorial de la investigación en una dirección distinta: una cuestión relevante sería comprobar los impactos que han dejado los documentos europeos (concretamente los publicados por la UE) en países no estrictamente pertenecientes a la Unión o de adhesión más reciente. Hay que tener en cuenta que la propia ETE promovía iniciativas de cooperación transfronteriza entre países europeos, que posteriormente se han materializado mediante el programa Interreg, incluso con Estados fronterizos que no son miembros de la Unión Europea. La participación en dichos programas de cooperación, o incluso la misma candidatura a la entrada en la UE por parte de determinados países, puede haber influido en la práctica en sus sistemas de planificación, adaptándolos a los principios promovidos dentro de la Unión. Así,

países no miembros de la Unión han podido experimentar también el impacto de la nueva filosofía de ordenación establecida por la ETE y la ATE.

Hasta el momento, se ha hecho referencia a la huella que han podido dejar los documentos europeos de ordenación en los sistemas e instrumentos de planificación de otras escalas o territorios. Pues bien, más allá de ámbitos territoriales distintos a la propia UE, una cuestión trascendental sería constatar si la ETE en concreto, con su vocación integradora y coordinadora de las distintas políticas, ha llegado a influir realmente sobre el diseño de las políticas sectoriales en las que la UE dispone de competencias. En vista de que la ETE trata de plantear un modelo de desarrollo territorial para todo el ámbito comunitario, se comprende que son las propias instancias europeas las que primero deberían comprometerse con la implementación de su contenido. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto la publicación de la ETE ha mejorado significativamente la coordinación institucional y la coherencia de las distintas políticas europeas, que es precisamente lo que plantea mayores dificultades estratégicas a las políticas territoriales en el ámbito de la UE (Camacho y Melikhova, 2010). La aprobación de la ETE se produjo de manera informal por parte de los ministros responsables de ordenación del territorio de los países miembros, es decir, no fue aprobada oficialmente por la Comisión Europea u otro órgano comunitario. Por lo tanto, el grado de compromiso de la propia UE respecto a la implementación de la ETE podría ser valorado en función de la integración de sus orientaciones en las políticas sectoriales europeas. Las políticas sectoriales, además, tienen cada vez más influencia sobre la elaboración y ejecución de las políticas nacionales y regionales de desarrollo territorial y, en consecuencia, sobre el desarrollo territorial de la UE. Pese a las orientaciones de ordenación que promueve la UE, en última instancia son el resto de políticas las que han de implementar la dimensión territorial en la instrumentación y aplicación de documentos informales como la ETE.

Así pues, queda en evidencia que el campo de investigación abordado en esta tesis presenta todavía numerosas puertas abiertas que invitan a nuevos estudios, además de ser un tema de plena actualidad. Sería conveniente, por tanto, acometer posteriores análisis y reflexiones que afronten éstas u otras preguntas no resueltas,

especialmente desde una perspectiva multidisciplinar, tal y como demanda la ordenación del territorio.