



# 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**

## **CAPÍTULO 11 - DE LA RETÓRICA A LA PRÁXIS: LAS ORIENTACIONES EUROPEAS EN LA APLICACIÓN DE LOS PLANES. ANÁLISIS DE CASOS**

Tal y como se señalaba en la parte de los fundamentos de la investigación, el objetivo de esta investigación va más allá del análisis del plano teórico y retórico de los planes territoriales. En el capítulo anterior, se ha analizado la influencia e implantación que han tenido las tendencias europeas en la planificación territorial de las Comunidades Autónomas españolas. Sin embargo, los resultados de dicho análisis no aportan información sobre la posible aplicación práctica de los planes autonómicos estudiados, sino que se limitan a examinar lo recogido por los propios documentos, es decir, sobre el papel.

Por esta razón, se consideró una cuestión de máximo interés observar la manera en que se traduce la retórica del papel en intervenciones concretas sobre el propio territorio, que es en realidad el objetivo último para el que se elaboran los planes, aunque no siempre lleguen a cumplir del todo este cometido. Al igual que sucede con la mayoría de las políticas públicas, la posterior ejecución o implementación de los planes territoriales 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. Los planes, al fin y al cabo, se basan en diagnósticos y previsiones en las cuáles existe un cierto grado de incerteza, que aunque intente reducirse al mínimo, cabe asumir como parte del proceso de la gestión territorial.

En cualquier caso, la puesta en marcha del plan (mediante los instrumentos que sean necesarios) y su seguimiento y control forman parte del proceso de ordenación del territorio, concretamente de la fase de gestión territorial, en la que incluimos el conjunto de diligencias para aplicar las medidas que conducirán al territorio en la dirección prevista por los objetivos del plan (Gómez, 2002). La instrumentación y gestión del plan se suele considerar como un aspecto separado de su contenido, y sin embargo, el contenido del plan y el dispositivo que permite desarrollarlo forman un conjunto indisoluble que debe estar bien armado para alcanzar los objetivos fijados. La propia elaboración del plan (la manera en que se construye) es un elemento esencial para su posterior gestión, ya que puede hacer recaer la responsabilidad de su gestión sobre

órganos distintos. La implementación del plan, a su vez, consiste en dos procesos paralelos: por una parte, en la aplicación de la normativa, y por otra, en la ejecución de los programas previstos en el mismo. Esta naturaleza a la vez estratégica y reguladora de los planes hace que su instrumentación e implementación sea considerablemente compleja (Benabent, 2009). Por último, el seguimiento de su estado de materialización es necesario para comprobar que realmente se cumplen los objetivos predefinidos. La planificación territorial, con la formulación de propuestas y medidas, no tendría sentido si dichas medidas nunca llegaran a llevarse a la práctica, o lo hicieran de manera distorsionada y divergente de como lo preveía el plan. Por tanto, la ordenación del territorio no termina cuando finalmente el plan territorial ha sido aprobado, sino que culmina con la puesta en marcha y seguimiento del mismo. En otras palabras, la ordenación del territorio no acaba cuando se dispone del documento (el plan) elaborado sobre el papel sino cuando se materializan y gestionan las propuestas recogidas en el mismo, sometidas a un constante seguimiento y control por parte de los agentes públicos encargados. El objetivo de someter el plan a un seguimiento es analizar la realidad de forma continua para tomar permanentemente decisiones que sean capaces de adaptar las determinaciones del plan a la realidad cambiante. Una realidad que cambia a una velocidad cada vez mayor y en unas direcciones cada vez menos previsibles.

No obstante, a pesar de que la fase de la gestión territorial debe estar prevista y formar parte del propio plan territorial, no siempre se detalla la forma en que se realizará la implementación y seguimiento del mismo. Del mismo modo, a menudo no se llegan a crear los mecanismos e instrumentos necesarios (en cuanto a recursos técnicos, institucionales, financieros, etc.) que sean capaces de controlar el grado de materialización del plan. Tal como se extrae de los resultados del anterior capítulo, muchas CCAA ni siquiera contemplan un sistema de seguimiento de la implementación del plan, o cuando éste está previsto en el plan, no siempre llega a desarrollarse o a servir de base para las necesarias modificaciones en la política territorial. Además, prácticamente no existe una transmisión de conocimientos entre las Comunidades Autónomas sobre los contenidos y especialmente sobre los resultados de sus planes. 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.

En el caso que nos ocupa, el **objetivo** principal de este último capítulo es estudiar, concretamente y más allá del grado de implementación del plan en su totalidad, la manera en que las directrices europeas recogidas en los planes territoriales se desarrollan y llevan a la práctica sobre el territorio. Puesto que los casos de estudio seleccionados son, como se explicará más adelante, CCAA cuyos planes parecen estar fuertemente inspirados en los documentos europeos, se trataba de verificar si realmente dicha influencia se deja sentir también sobre el propio territorio, o si por el contrario, se produce una cierta ruptura entre lo que se plasma en el papel y lo que se traslada a la realidad. Es decir, si en el capítulo anterior se estudiaba el salto de la filosofía de los documentos europeos desde la escala comunitaria/continental a la escala regional española, en el presente capítulo se da un paso más, tratando de estudiar el salto desde el papel al propio territorio. Así, la **hipótesis** de la que se parte en este último capítulo consiste en que, si bien algunas Comunidades Autónomas han adoptado en sus planes los objetivos y orientaciones de los textos europeos, dichas orientaciones no han sido del todo trasladadas a la práctica planificadora diaria y parte de las propuestas recogidas sobre el papel (los planes territoriales) no se han traducido en iniciativas concretas sobre el territorio.

Para esta parte de la investigación, como se acaba de señalar, el interés radica en averiguar el grado de implementación de los planes territoriales básicamente en aquellos aspectos relacionados con las directrices europeas. Pero también, al margen de los efectos reales que hayan podido tener documentos como la ETE y el CEP sobre el mismo territorio, interesa conocer los efectos que han tenido los mencionados documentos o las nuevas tendencias europeas sobre el sistema de ordenación del territorio de las administraciones regionales. Así, la investigación se ha centrado en dos tipos de efectos diferenciados:

- 1) Por una parte, los impactos y consecuencias reales que han tenido sobre el territorio las directrices provenientes del contexto europeo, a través de su incorporación en los planes territoriales regionales, desde el momento de aprobación de los mismos. Dicho de otra manera, de qué forma y en qué medida

se han traducido sobre el territorio ideas o principios como el policentrismo, la protección del patrimonio, la gestión del paisaje, la accesibilidad, etc.

- 2) Por otra parte, los efectos que han tenido dichas directrices sobre el propio sistema administrativo o aparato institucional dedicado a la ordenación del territorio. Algunas de las directrices de la ETE y del CEP estaban estrechamente relacionados con cuestiones de gobernanza, cooperación y coordinación administrativas, nuevos estilos de planificación, participación ciudadana, visiones estratégicas, etc. Es por ello que cabría esperar que, más allá de los impactos territoriales, los documentos europeos hayan tenido también un cierto impacto sobre el mapa institucional. Además, el propio proceso de elaboración de los planes puede constituir un proceso de aprendizaje para los y las profesionales implicadas e incluso transformar considerablemente las maneras de trabajar y entender la gestión territorial. Esto constituiría una evolución importante de cara a la adopción de la filosofía que desde Europa se quiere instaurar en lo que a la gestión pública se refiere.

Para realizar este análisis, con el fin de acotar y simplificar la información a analizar, las nuevas tendencias europeas en ordenación del territorio se han considerado representadas por dos documentos, que son probablemente los más relevantes desde el punto de vista de sus aportaciones, impacto y grado de innovación: la Estrategia Territorial Europea (cuya senda seguirían los Principios Directores de la CEMAT y la Agenda Territorial Europea) y el Convenio Europeo del Paisaje (por sus grandes aportaciones en materia paisajística y su llamamiento a integrar el paisaje en la ordenación del territorio). De este modo, a la hora de analizar los impactos de la nueva filosofía europea tanto sobre el territorio como sobre el entrono institucional de cada región, la investigación se ha centrado básicamente en los dos documentos mencionados.

Estos y otros documentos provenientes de las instancias europeas, tal y como se ha comprobado en el capítulo anterior, no han tenido la misma incidencia en todas las Comunidades Autónomas españolas. Según los resultados obtenidos, algunas de ellas se han inspirado profundamente en las nuevas tendencias europeas a la hora de redactar sus planes territoriales, mientras que otras CCAA no han adoptado ni siquiera la terminología o los objetivos derivados de las últimas publicaciones de la Unión o el

Consejo de Europa. Cabe esperar que éstas últimas, al no estar inspiradas en la ETE o el CEP ni siquiera sobre el papel, tampoco dejarán ver efecto alguno sobre el territorio o sobre el entrono institucional relacionado con la planificación territorial. Es por ello que, para analizar los efectos reales de los documentos europeos más allá de los planes, es decir, el salto desde el papel al propio territorio, se ha decidido seleccionar una serie de Comunidades Autónomas en concreto y llevar a cabo una estrategia metodológica de **análisis de casos**.

La selección de los casos de estudio se ha basado en diversos criterios. El primero de ellos, lógicamente, se fundamenta en que se trate de contextos relevantes al problema de investigación (Valles, 2003), que en el presente trabajo se traduce en el grado de influencia que muestran los casos de estudio de las tendencias europeas en materia de paisaje y planificación del territorio. Entendemos el grado de influencia no sólo como adopción del marco conceptual europeo sino también como el grado de desarrollo de las orientaciones europeas en el plan territorial. Según los resultados obtenidos del análisis de planes autonómicos, son varios los instrumentos de planificación autonómicos que muestran una clara influencia de las orientaciones de ordenación publicadas desde Europa, si bien no todos los instrumentos muestran un buen desarrollo de sus determinaciones o directrices. Además, algunos instrumentos autonómicos son de publicación muy reciente (como es el caso de la Estrategia valenciana o las Directrices gallegas), por lo que no permiten una perspectiva temporal suficiente para valorar la traslación de sus determinaciones al territorio. Bajo estos criterios, Navarra y Andalucía son, sin lugar a dudas, las Comunidades Autónomas cuyos planes más han tenido en cuenta las directrices de la ETE y del CEP, y las han desarrollado y concretado en mayor medida que otros planes, precisando no sólo los objetivos de la política territorial sino también la manera en que se planea alcanzarlos. Por ello, resulta de especial interés analizar el grado en que dichas directrices se han llevado y se están llevando a la práctica. En segundo lugar, como criterio de selección complementario, se consideró que la inclusión de un plan de carácter “no territorial”, sino sectorial, en el análisis de casos, podría resultar también de interés para constatar la influencia que el contexto europeo ha podido tener en los diferentes tipos de instrumentos de planificación. Más aún cuando, según el informe de ESPON (2006) mencionado en apartados anteriores, la influencia de la ETE en los países europeos ha estado prácticamente limitada al ámbito del desarrollo territorial, sin dejar apenas huella en las políticas sectoriales. Por tanto, el Plan de Ordenación del Litoral (POL) de la Comunidad de Cantabria es un caso singular,

ya que aparentemente muestra una notable influencia de los documentos europeos (especialmente de la ETE) a la hora de establecer sus estrategias territoriales. Asimismo, el POL de Cantabria es otro de los planes que ha dotado de un mayor grado de desarrollado y concreción a sus determinaciones. Así, se seleccionaron tres Comunidades Autónomas en total para el análisis de casos: dos de ellas, por presentar planes territoriales regionales fuertemente influenciados por los documentos europeos, y la tercera, por poseer un plan de carácter más bien sectorial (del litoral) inspirado explícitamente en la ETE y presentar unas determinaciones bien desarrolladas. Las Comunidades y planes a los que nos referimos, son, concretamente:

**Tabla IV.13:** Casos de estudio del capítulo 11

Comunidad Autónoma	Instrumento de planificación
• Comunidad Foral de Navarra	Estrategia Territorial de Navarra
• Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
• Cantabria	Plan de Ordenación del Litoral

Fuente: Elaboración propia

Cabe subrayar que estas decisiones muestrales se han tomado sin perseguir la representatividad estadística, ya que no se considera, evidentemente, que la realidad de estas Comunidades Autónomas sea extrapolable al resto de Comunidades. Como ya se ha mencionado anteriormente, más que una generalización, el objetivo del análisis de casos es contrastar los resultados obtenidos del análisis de planes con la realidad sobre el territorio y en el ámbito administrativo de la planificación territorial.

Llegados a este punto, cabría preguntarse cuál es la **metodología** más adecuada para medir el estado de aplicación de las medidas de un plan y la eficacia de las mismas para alcanzar los objetivos fijados. En lo que se refiere a las metodologías cuantitativas, el seguimiento suele basarse en información que se obtiene a partir de los medios movilizados y los efectos o resultados directos sobre el territorio. Dicha información se hace operativa a través de un sistema de indicadores diseñado para tal efecto, que tratan de convertir en mesurables las repercusiones del plan sobre el sistema territorial. Los indicadores deben ser capaces de señalar los cambios de tendencia en el medio y estar formados por variables que se puedan medir, comprender y cuantificar de la



manera más fácil posible. Sin embargo, generar tales indicadores no es una tarea sencilla, puesto que el sistema de indicadores pensado inicialmente no siempre responde de la manera esperada a su cometido de medir e interpretar las transformaciones ocurridas en el territorio. Se puede citar a modo de ejemplo el caso de la Comunidad Foral de Navarra, donde se diseñó un completo sistema de indicadores que, al comenzar a emplearse para el seguimiento del plan, resultó ser demasiado complejo y poco operativo para cumplir con su función. Este hecho llevó a repensar y rediseñar el entero sistema que se habría de emplear en las próximas mediciones, y dio lugar a un nuevo Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN) que permitió simplificar y mejorar la eficiencia de las tareas de control. Esta cuestión se tratará en mayor profundidad más adelante.

En cualquier caso, la medición cuantitativa de los impactos territoriales del plan no aporta por sí misma la información que se desea obtener en la presente investigación. Si bien una parte de la misma está orientada, como se ha mencionado anteriormente, a analizar los impactos que han tenido sobre el territorio las directrices europeas, otro de los objetivos es el de estudiar los efectos de dichas directrices sobre el sistema institucional de ordenación del territorio de las regiones seleccionadas. Esto implica cuestiones relacionadas con la transferencia de conocimiento e innovación, unos parámetros que requieren otro tipo de aproximaciones no cuantitativas para su valoración. Además, los datos obtenidos a partir de los indicadores de seguimiento no siempre se encuentran publicados o a disposición del público. Por esta razón, para alcanzar los objetivos de esta última parte del trabajo, se consideró necesario completar los pocos datos cuantitativos de que se disponía con otras fuentes y tipo de información.

Por lo tanto, procedemos seguidamente a detallar la metodología cualitativa empleada para cumplir con la finalidad de este último capítulo, que ha sido esquematizada también en la Figura IV.6. Para esta fase de la investigación, el análisis que se pretende llevar a cabo, bajo los citados objetivos, cumple con las siguientes características, que son algunas de las que se identifican habitualmente con las formas de investigación cualitativas (Ruiz, 2003):

- Se da preferencia a recoger la información a través de la entrevista en profundidad y no a través de experimentos o encuestas estructuradas y masivas. Es decir, el

modo de captar la información no es estructurado sino flexible y desestructurado, al mismo tiempo que se aplica a un número de casos reducido.

- Su procedimiento es más inductivo que deductivo: no busca probar una teoría y unas hipótesis precisas, sino que parte de los datos para intentar reconstruir un mundo cuya sistematización y teorización resulta difícil. Persigue aprender de experiencias y valorar procesos concretos.
- Su orientación es más bien holística y concretizadora porque, en vez de intentar generalizar de una muestra pequeña a un colectivo grande, la investigación pretende captar todo el contenido de experiencias y significados que se dan en unos casos específicos. En estos casos, el entendimiento del fenómeno es en todas sus dimensiones.

El análisis de datos cualitativos, igual que las investigaciones cuantitativas, debe ser sistemático, seguir una secuencia y un orden. Este proceso en general puede resumirse en los siguientes pasos o fases (Álvarez-Gayou, 2005):

1. **Obtener la información:** en este caso la información se obtuvo a través del registro sistemático de notas de campo y especialmente de la realización de entrevistas.
2. **Capturar, transcribir y ordenar la información:** la captura de la información se puede hacer a través de diversos medios; en este caso durante las entrevistas se hizo mediante registro electrónico (grabación en formato digital) con soporte también del papel (notas tomadas por la investigadora).
3. **Codificar la información:** es el proceso mediante el cual se agrupa la información obtenida en categorías que concentran las ideas, conceptos o temas similares descubiertos por la investigadora, o los pasos o fases dentro de un proceso (Rubin y Rubin, 1995).
4. **Integrar la información:** relacionar las categorías obtenidas en el paso anterior, entre sí y con los fundamentos teóricos de la investigación.

En lo que se refiere a la obtención de información, fue la *entrevista en profundidad* la que se escogió como la técnica más adecuada para que nos proporcionara la información que demandaba la investigación en esta última fase. Ningún método es

igualmente adecuado para todos los casos e investigaciones, sino que debe ser seleccionado según los objetivos, las circunstancias del escenario o de las personas a estudiar y las limitaciones prácticas (Taylor y Bogdan, 1986). En este caso, se consideró que la entrevista en profundidad era una herramienta adecuada por ser los objetivos relativamente claros, existir limitaciones de tiempo, y ser un medio para obtener información esclarecedora de una sola persona, información difícil de obtener mediante otros escenarios. La entrevista en profundidad consiste básicamente en una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación, una técnica en la que un individuo transmite oralmente a la entrevistadora su definición personal de la situación. Las entrevistas en profundidad que se han llevado a cabo en los tres casos de estudio, se corresponden con las siguientes tipologías:

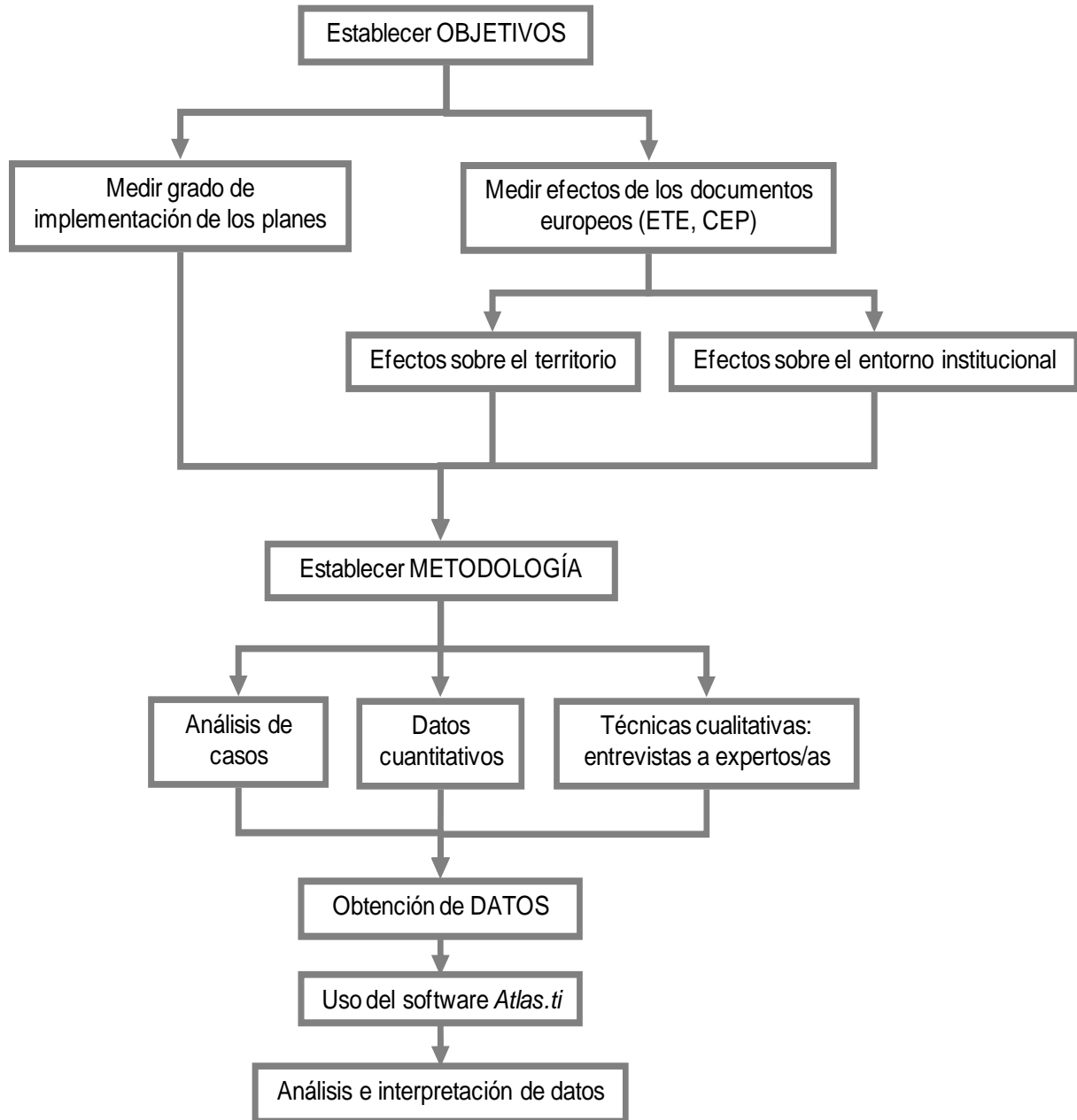
- Son entrevistas *individuales*, no de grupo
- Son las llamadas entrevistas *biográficas* que cumplen un amplio espectro de temas, no son monotemáticas.
- Son entrevistas *semiestructuradas*, dirigidas pero al mismo tiempo con un cierto grado de flexibilidad.

Sobre esta última característica, cabe mencionar que para todas las entrevistas se empleó un guión orientador con una serie de preguntas preestablecidas (ver Anexo 2), que eran muy semejantes para las distintas personas entrevistadas, pero en ocasiones se alteraba el orden y la formulación de las preguntas, con un cierto grado de improvisación. Las preguntas eran en general abiertas aunque con algunas excepciones, en las que se pedía a la persona entrevistada que seleccionara su respuesta entre una serie de categorías prefijadas.

Para la captura de la información, todas las entrevistas fueron registradas en formato de audio con el beneplácito de las personas entrevistadas, de manera que su posterior transcripción facilitó la labor de la obtención y análisis de los datos. Asimismo, a lo largo de todas las entrevistas se hizo uso de un cuaderno de campo con el fin de realizar las anotaciones o reflexiones que fueran necesarias para facilitar la posterior interpretación de la información obtenida.

Para la laboriosa transcripción de las entrevistas se utilizó el software profesional *Express Scribe* que está diseñado específicamente para asistir en la transcripción de

grabaciones de audio que son reproducidas en el PC. Este programa resultó de gran utilidad puesto que permite la reproducción del audio a una velocidad variable y utiliza combinaciones de teclas para controlar la reproducción cuando se transcribe en otro software como el Word. En el anexo 3 de la investigación pueden consultarse dos ejemplos completos de entrevistas transcritas.



**Figura IV.6:** Procedimiento metodológico empleado para el capítulo 11

Fuente: Elaboración propia

De este modo, tras la recogida de información o datos mediante las entrevistas en profundidad, se procede a realizar un análisis de los datos obtenidos. Dicho análisis

correspondería a los pasos tres y cuatro del proceso, citados anteriormente; es decir, codificar e integrar la información. Los métodos cualitativos analizan los datos mediante la “interpretación de las interpretaciones” de los sujetos que toman parte en la acción social (Ruiz, 2003). Es decir, mediante la entrevista, se recogen datos sobre las interpretaciones personales de las personas entrevistadas, las cuáles la propia investigadora tiene que reinterpretar posteriormente, recodificar la información, explicar las explicaciones dadas por los y las entrevistadas. Podemos afirmar que, una vez que la información ha sido recolectada, transcrita y ordenada la primera tarea consiste en intentar darle sentido (Álvarez-Gayou, 2005).

Previamente, como decíamos, se procedió a la transcripción de las entrevistas para sistematizar y facilitar la obtención de datos, tras lo cuál se emprendió la interpretación de los resultados. Dicha interpretación habría sido realmente compleja sin el apoyo del software de análisis cualitativo *Atlas.ti*. Este software es una herramienta de análisis que permite agrupar los casos o entrevistas en familias, desarrollar categorías de codificación de los datos y presentar y resumir los resultados en base a diferentes criterios, lo que facilita la comprensión y posterior redacción de los mismos. El proceso de codificación fragmenta las transcripciones en categorías separadas de temas, conceptos, eventos o estados, para posteriormente relacionarlos entre sí y elaborar una explicación integrada. De este modo, el uso del software *Atlas.ti* permitió reducir la gran cantidad de información escrita obtenida mediante la transcripción de las entrevistas en un número menor de categorías o temas, así como realizar mapas conceptuales (*networks*) para una mejor comprensión e interpretación de las relaciones existentes entre los diferentes temas tratados en las entrevistas.

Sobre el número de personas entrevistadas, cabe recordar que al tratarse de una investigación de carácter cualitativo, el tamaño de la muestra no es importante desde una perspectiva probabilística, ya que no se pretende generalizar los resultados y se da prioridad a la calidad de los datos frente a la cantidad. Teniendo en cuenta la capacidad operativa (en términos de recursos disponibles) junto a la naturaleza y objetivos de la investigación, a medida que se llevaban a cabo las entrevistas se llegó a la conclusión de que un número de entre tres y cuatro entrevistas para cada caso de estudio (Comunidad Autónoma) era suficiente para obtener una máxima comprensión del grado de implementación de los planes e integración de las tendencias europeas en la Comunidad. Es decir, al llegar a una cierta cantidad de entrevistas, se consideró que se

había producido la saturación de información (que la realización de más entrevistas no aportaría nuevos datos). En realidad, lo importante no era el número de expertos entrevistados sino el potencial de cada uno de ellos para proporcionar la información requerida.

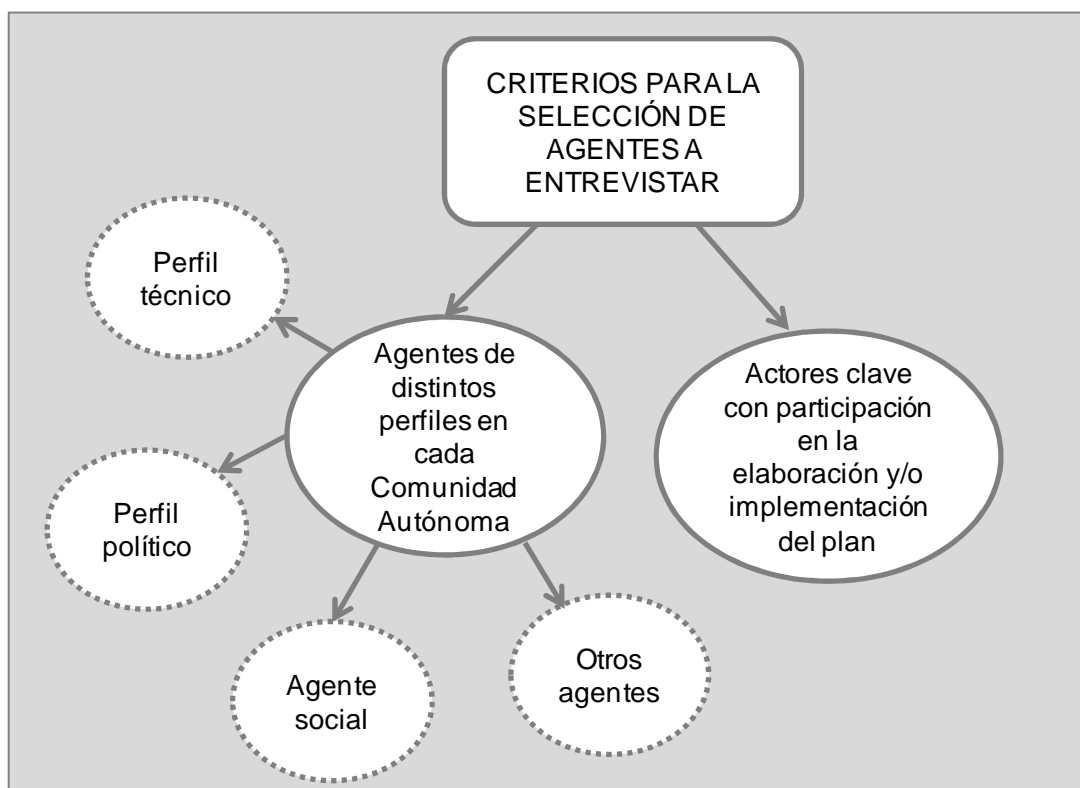
En cuanto al perfil de los y las entrevistadas, la investigación se apoyó en una serie de expertos o actores clave que pudieran tener acceso a la información que se deseaba obtener. En algunos casos también se hizo uso de la técnica de la “bola de nieve”, dado que las personas expertas en la materia tratada son un grupo muy reducido pero están o han estado en contacto entre sí. Dicha técnica consiste en que las propias personas entrevistadas proporcionen los contactos de otros posibles actores de interés para la investigación (por ejemplo, de agentes sociales que han participado de alguna manera en el proceso de elaboración de un plan pero no constan expresamente en la documentación del mismo).

Desde un principio se estableció que el propósito sería entrevistar a personas que proviniesen de sectores y profesiones diversas, bajo la suposición de que sus puntos de vista sobre las cuestiones tratadas en la entrevista podrían ser divergentes (ver Figura IV.7). De este modo, en cada Comunidad Autónoma seleccionada se ha intentado entrevistar al menos a una persona que respondiera a cada uno de los siguientes perfiles:

- Que haya participado como técnico en la elaboración y / o implementación del plan.
- Que haya tenido una cierta responsabilidad política durante la elaboración y / o implementación del plan.
- Que haya participado como agente representante de la sociedad civil en el proceso de elaboración del plan.

En cualquier caso, este diseño no fue rígido en ningún momento y para las entrevistas se contactó también con personas que, aun no respondiendo exactamente a los perfiles descritos, podían aportar una mayor comprensión a los procesos estudiados (ver Anexo 1, donde se aporta información detallada sobre la campaña de entrevistas). Asimismo, cabe mencionar que una de las mayores dificultades que se encontraron en la selección de expertos fue la de los agentes sociales, ya que los procesos de participación pública

en la elaboración de los planes no siempre fueron lo suficientemente significativos y continuados como para permitir identificar a personas clave.



**Figura IV.7:** Criterios para la selección de agentes a entrevistar

Fuente: Elaboración propia

La campaña de entrevistas tuvo lugar entre el 13 de mayo y el 15 de septiembre de 2011, en el caso de las entrevistas cara a cara, y se produjeron por lo general en los lugares de trabajo de las personas entrevistadas, previo desplazamiento de la investigadora a la Comunidad Autónoma correspondiente. La duración media de las entrevistas fue de una hora aproximadamente, dependiendo tanto la fecha como el tiempo dedicado a la entrevista de la disponibilidad de la persona entrevistada. Por último, señalar que una de las entrevistas a una experta previamente seleccionada como contacto de interés (Miriam García) tuvo que realizarse por escrito vía correo electrónico, por la imposibilidad de la entrevistadora de desplazarse al lugar de residencia de la experta, que se encontraba fuera de la Comunidad Autónoma seleccionada como caso de estudio.

Los resultados de las entrevistas realizadas se presentan en el siguiente apartado de manera sistematizada y comparada para los tres casos de estudio seleccionados.

## **11.1 Estudio de la práctica planificadora en algunas regiones españolas**

En este apartado se hará inicialmente una breve descripción de los planes territoriales de cada Comunidad Autónoma y de su sistema de ordenación territorial en general, para pasar posteriormente a presentar los resultados obtenidos en las entrevistas, divididos en dos grandes temas: por un lado, la información relacionada con el estado de implementación del plan territorial alcanzado desde su aprobación hasta el día de hoy; y por otro lado, los datos relacionados con el grado de integración de los principios recogidos en los documentos europeos (ETE y CEP) en el plan regional y el sistema de planificación territorial de la Comunidad.

### **11.1.1 Presentación de los casos analizados**

Tal y como se ha indicado al exponer la metodología seguida para el presente capítulo, la investigación se ha fundamentado en el análisis de tres casos de estudio seleccionados en base a una serie de criterios, relacionados con el grado en que se han incorporado las directrices europeas en la ordenación del territorio de la Comunidad. Así, las Comunidades Autónomas escogidas para el estudio (junto con sus correspondientes planes territoriales) han sido, concretamente: Navarra, Andalucía y Cantabria.

#### **a) La ordenación del territorio en Navarra y la Estrategia Territorial de Navarra**

El esquema de instrumentos vigente en la actualidad en Navarra proviene del año 2002, cuando se aprobó la nueva Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Anteriormente, desde finales de los años ochenta, habían existido diversos proyectos de leyes que contemplaban instrumentos similares (como unas directrices de ordenación del territorio regionales, de carácter básicamente normativo, más próximo a la planificación física del territorio), aunque faltó el impulso político necesario para que se produjera su aprobación definitiva en el parlamento.

La asunción de las competencias en ordenación del territorio y urbanismo se produjo formalmente en 1982. La Comunidad Autónoma ha hecho uso de esa competencia exclusiva, mediante la aprobación de diversas Leyes Forales, pudiendo ponerse su



inicio en la ley 12/1986, primera Ley Foral de Ordenación del Territorio; aunque más importante fue la Ley Foral 10/1994, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que representó un intento de constituir un instrumento jurídico de alcance global. No obstante, esta ley era muy dependiente del ordenamiento urbanístico estatal.

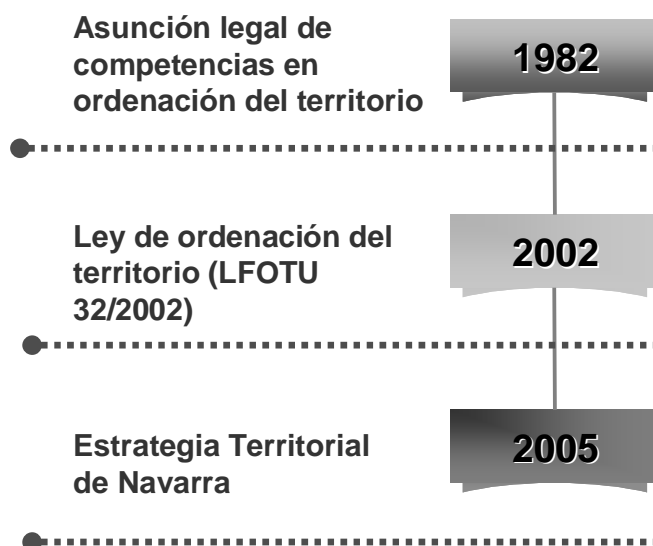
Poco a poco se iría configurando el campo de acción de estas prácticas administrativas, aunque en un principio se carecía de una conciencia muy clara y de una diferenciación muy definida entre lo que era la ordenación del territorio y el urbanismo.

Finalmente, entre los años 2001 y 2002 (con la Estrategia Territorial Europea ya en escena) se decidió emprender definitivamente la redacción de un plan regional con una visión marcadamente estratégica, por lo que la propia Ley de ordenación del territorio se adaptó al nuevo sistema de instrumentos de ordenación que se preveía, y se propuso como objetivo conseguir un desarrollo territorial sostenible para el territorio navarro. Así es como se aprobó la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el marco legal que establece las condiciones en las que se desarrolla en la actualidad la ordenación del territorio y el urbanismo en Navarra, y que define los instrumentos correspondientes a estas políticas. Como principal instrumento de ordenación territorial en la escala regional se contemplaba la elaboración de la Estrategia Territorial de Navarra, que sería de iniciativa completamente pública y cuya aprobación se produciría en el Parlamento Foral. Otros de los instrumentos que contemplaba la ley, esta vez de escala subregional, eran los Planes de Ordenación Territorial (POT) y los Planes Directores de Acción Territorial (PDAT). Todos estos instrumentos deben someterse a los procedimientos de evaluación ambiental y territorial.

A pesar de la existencia de legislación al respecto desde la década de los ochenta, los antecedentes de planes o instrumentos de ordenación del territorio en la Comunidad Foral previos a la ETN eran escasos, dado que únicamente existían las Normas Urbanísticas Comarcales de Pamplona, que habían entrado en vigor en 1999. Los proyectos de ordenación regionales, como hemos dicho, no llegaron a aprobarse definitivamente, por lo que no existió un instrumento oficial de ordenación para todo el territorio navarro hasta la aparición de la ETN.

Finalmente, el documento regional fue formalmente aprobado en junio de 2005 (ver Figura IV.7), y supuso un salto cualitativo importante respecto a los anteriores proyectos,

ya que poseía un carácter mucho menos normativo, más estratégico, orientativo e integral. El proceso de redacción y aprobación del plan resultó ser relativamente rápido (en comparación con otras CCAA), ya que se completó en un plazo de menos de cuatro años con la aprobación de la ETN en el parlamento navarro.



**Figura IV.8:** Aprobación de la norma y el instrumento de ordenación del territorio en Navarra

Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento de Fomento y Vivienda de Navarra

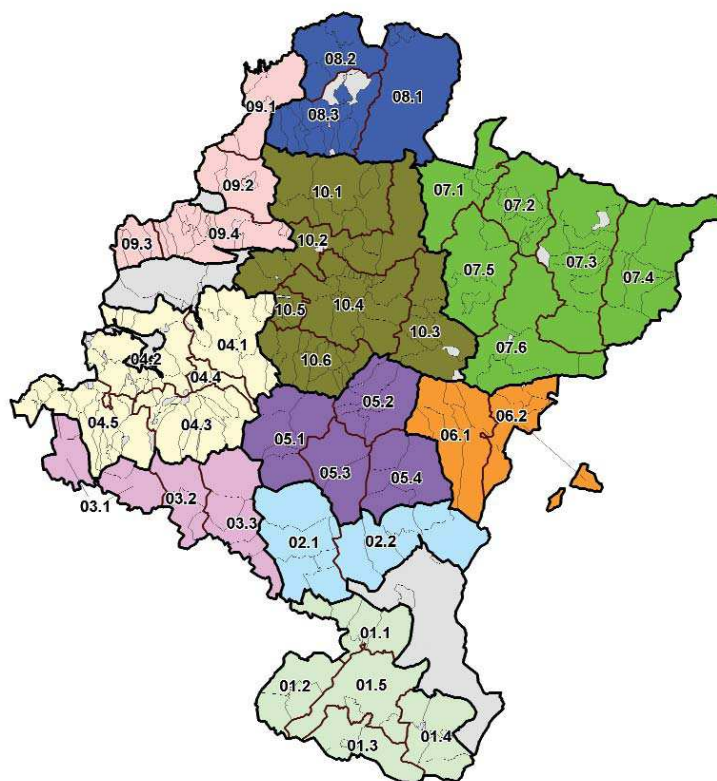
La responsabilidad de elaborar el propio documento de la ETN recayó sobre la sociedad pública Nasursa - Navarra de Suelo Residencial, S.A. (dependiente de la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo), aunque algunos trabajos de análisis fueron encargados a terceras empresas (consultorías privadas como Basartea o Ecotec Research and Consulting). Actualmente, la gestión y seguimiento de la ETN corre a cargo del Observatorio Territorial de Navarra, una unidad especializada en estudios temáticos puesta en marcha por la propia Nasursa. La financiación para la elaboración, implementación y seguimiento de la misma proviene del propio Gobierno de Navarra, concretamente de los presupuestos del Departamento de Fomento y Vivienda (en el cuál se encuentra el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo). Cabe destacar que la financiación incluye el sostenimiento de todo el modelo organizativo que está detrás del control y seguimiento de los planes territoriales (no sólo la ETN sino también los planes de ámbito subregional y demás instrumentos).

La ETN, debido a su naturaleza estratégica, presenta un gran componente no espacial, con un bajo grado de territorialización de sus propuestas. Sin embargo, una de sus

mayores aportaciones sería el abrir el debate en torno a temas tan importantes como la necesidad de un cambio de modelo económico y productivo en la Comunidad; de hecho, dejaría su huella en el llamado Plan Moderna, un plan estratégico en el que se basa la planificación del desarrollo económico de Navarra.

Como decíamos, el plan aprobado por el parlamento navarro en el año 2005 presenta un carácter marcadamente estratégico e integrador, con determinaciones generalistas que se formulan a modo de objetivos y criterios de actuación, y que, en general, no son de aplicación directa. Es un plan esencialmente dirigido a establecer las grandes líneas de actuación en materia territorial, más que a resolver problemas concretos de ordenación. Ahora bien, el nivel de concreción del que carece el plan regional se ha materializado en los cinco planes subregionales derivados del mismo: los Planes de Ordenación del Territorio (POT), que establecen determinaciones o normas sobre los aspectos fundamentales para la estructura orgánica del territorio en sus áreas de actuación. La elaboración de los POT se abordó en bloque, de manera que se dividió el territorio navarro en cinco grandes espacios subregionales (según las determinaciones de la ETN) y se pusieron en marcha sendos planes territoriales para los cinco territorios simultáneamente, lo que ha permitido tener una visión completa y contemporánea de todo el territorio navarro. Estos planes de menor escala constituyen un instrumento mucho más normativo y con un mayor grado de vinculación (por ejemplo, a la hora de establecer áreas protegidas y no urbanizables). El siguiente paso en la planificación del territorio serán los Planes Directores de Acción Territorial (PDAT), que tendrán un carácter más operativo y programático, ya que concretan, coordinan y programan las actuaciones sectoriales que se derivan de los POT. Así, los PDAT constituirán el siguiente eslabón de la cascada de planificación, que en el caso navarro ha seguido el orden natural desde las escalas superiores hacia las inferiores.

Con la puesta en marcha de los POT, además, se configuró de forma más real la participación pública en la ordenación del territorio, constituyendo los órganos de discusión mediante tres pilares: por un lado, el propio Gobierno (incluyendo a todos aquellos Departamentos que tuvieran una incidencia sobre la ordenación territorial); por otro lado, la instituciones de escala municipal (ayuntamientos afectados por cada uno de los POT); y finalmente, los agentes económicos, sociales y universidades.



**Figura IV.9:** Áreas y subáreas de la ETN para la planificación intermedia

Fuente: Gobierno de Navarra (2005)

La elaboración de la ETN se apoyó también en un proceso abierto de participación pública, entendida no solamente como participación puntual de ciudadanos y ciudadanas concretas sino como un diálogo constante entre administración y agentes sociales. Así, la elaboración del documento fue tutelada por el llamado Consejo Social de Política Territorial (CSPT), un órgano de asesoramiento y participación, en el que están presentes tanto agentes institucionales y representantes públicos (Gobierno de Navarra, Federación de Municipios) como agentes privados, sociales y del entorno académico (empresarios, universidades, sindicatos, etc.). Este órgano también nació a consecuencia de la ley 35/2002 de ordenación del territorio, por lo que se encarga de realizar un seguimiento a toda la planificación territorial puesta en marcha en la Comunidad Foral. En la propia ETN también se recogía la propuesta de crear un sistema de seguimiento socio-político de la implementación del plan, algo que trata de llevarse a la práctica mediante el CSPT. No obstante, hay que señalar que este órgano tiene un carácter meramente consultivo, sin capacidad para la toma de decisiones. En cualquier caso se trata, en principio, de un órgano independiente no dominado por el

Gobierno y que posee una unidad técnica también independiente, al menos en teoría. En la práctica, el diálogo político-técnico a menudo se produce directamente entre el Departamento de Fomento y Vivienda y el Observatorio Territorial, de manera que la dirección del Observatorio recae en gran medida sobre el propio Gobierno, y no tanto sobre el CSPT<sup>61</sup>.

En el CSPT, además de diversos agentes sociales y privados, se encuentran representados también varios departamentos del Gobierno de Navarra, convirtiéndose así en un punto de encuentro no sólo entre la administración y la sociedad civil, sino también entre los propios departamentos del Gobierno. Esto permite dar una cierta coherencia a las políticas de ordenación del territorio que se diseñan desde el Departamento de Fomento y Vivienda, ya que los demás sectores están al tanto de las acciones y líneas estrategias emprendidas en materia territorial (la coordinación ejecutiva, en cambio, se lleva a cabo en otros órganos). Curiosamente, es el consejero de Economía y Hacienda quien preside actualmente este órgano (por su condición de vicepresidente del Gobierno), y no el consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, como podría esperarse (lo que puede dar una idea de la posición que ocupa la ordenación del territorio frente a otras políticas sectoriales).

### **b) La ordenación del territorio en Andalucía y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**

Para entender los antecedentes en materia de ordenación del territorio en Andalucía, es necesario entender previamente que la propia experiencia política regional parte de una significativa carencia de antecedentes. Aunque Andalucía fuera un ámbito con identidad geográfica, cultural e histórica, no había sido considerada como territorio unitario hasta su institución como Comunidad Autónoma (Zoido, 2010). Por ello, las intervenciones sobre el territorio mediante redes de transporte, por ejemplo, estaban más encaminadas a la unión de Andalucía con Madrid que a la vertebración interna del territorio andaluz.

Antes de la plena autonomía, los trabajos de ordenación del territorio fueron muy pocos y sus enfoques respondían a criterios de planificación económica, ordenación rural y, principalmente, ordenación urbanística (Zoido, 2010). En 1975, todavía bajo régimen franquista, se aprobó en el Estado español la Ley 19/1975 sobre Régimen del Suelo y

---

<sup>61</sup> Entrevista a José Antonio Marcén

Ordenación Urbana, mediante la cuál se reguló la figura del Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC). En ese momento se inició la realización de un PDTC regional para Andalucía, aunque no llegaría a ser más que una primera etapa de recopilación informativa, ya que con la llegada de la Constitución y la autonomía, las competencias en ordenación del territorio fueron transferidas a las CCAA, y Andalucía rechazó la idea de que fuera el Estado quien se encargara de determinar la estructura territorial de la Comunidad. Así, en el periodo pre-autonómico (1979-1981) y especialmente con la posterior instauración completa de la autonomía política (gracias a la aprobación del Estatuto en 1981), desde la Consejería de política territorial se tomó la iniciativa en materia de ordenación del territorio y se puso en marcha en primer lugar un análisis de la zonificación comarcal de Andalucía, que daría lugar, entre otras cosas, al modelo de sistema de ciudades de la región. La aprobación del Estatuto en 1981 fue precisamente la que supuso la asunción de las competencias exclusivas en política territorial (ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda) por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El primer documento integral de escala regional sobre ordenación del territorio lo constituyeron las llamadas Bases para la ordenación del territorio de Andalucía, que se enfrentaban a la totalidad del territorio andaluz con un sentido unitario. Anteriormente se habían elaborado diversos planes especiales de protección del medio físico, así como unas directrices para el espacio litoral, pero se trataba de documentos con una visión parcial que no establecían el modelo territorial hacia el que debía dirigirse la Comunidad. No obstante, dichos documentos, junto con las diversas propuestas de comarcalización, fueron nutriendo la comprensión del territorio de Andalucía, un territorio sin estructuración interna real y que, como ya hemos mencionado, se había configurado hasta entonces con una clara mirada hacia Madrid.

Las Bases para la ordenación del territorio fueron aprobadas en 1990 mediante acuerdo del Consejo de Gobierno. Esta forma de aprobación ya expresaba su posible alcance (incluso reflejado en la propia denominación), reducido al de un documento que operaría únicamente como criterio de utilización interna en la administración regional, sin cobertura legal real. El documento contenía quince “bases” o planteamientos, tanto de diagnóstico como propositivos, y se sustentaban sobre tres pilares fundamentales: el sistema de asentamientos o de ciudades, el sistema productivo y el sistema natural. No obstante, las Bases no convergían en un modelo territorial final para Andalucía.

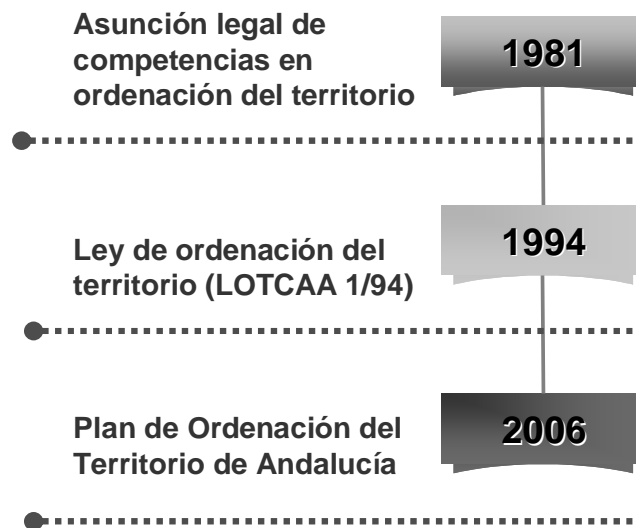
Tras estas experiencias previas se aprobó en 1994 la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía y se emprendió la elaboración de un nuevo documento marcado por el bagaje acumulado en las dos décadas anteriores. Fue un proceso considerablemente largo, con una aprobación tardía de la ley de ordenación del territorio (que además necesitaría ser completada con la Ley de Ordenación Urbanística en 2002), aunque el desarrollo posterior de los instrumentos de ordenación se anticiparía a otras CCAA.

Ya en el año 1999 se aprobaron (esta vez por Decreto) las nuevas Bases y Estrategias para el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, a modo de documento de avance para el futuro plan regional. Este documento proponía finalmente una aproximación al modelo territorial de Andalucía, al que se atribuía una doble función: servir de esquema propositivo de ordenación del territorio de Andalucía (imagen final a alcanzar por el futuro POTA) y aportar un referente general para la definición y posterior desarrollo de las estrategias del Plan, así como para el conjunto de actuaciones sectoriales, tanto públicas como privadas (Hildenbrand, 2003). En efecto, todos los documentos mencionados hasta el momento se convirtieron en los ingredientes necesarios para el posterior surgimiento del POTA, y especialmente las Bases y Estrategias constituyeron la base fundamental del modelo territorial que éste recogería. En suma, previamente a la aprobación del POTA, existieron diversos precedentes en materia de ordenación territorial que tuvieron distinto alcance, aunque carecían del necesario soporte legal.

También a finales de los noventa comenzaron a aprobarse los primeros planes subregionales de la Comunidad (siendo el pionero el plan del área metropolitana de Granada), con las prioridades ubicadas en el litoral y las grandes áreas urbanas. Es decir, varios planes subregionales fueron aprobados incluso antes de la realización del propio plan regional, difiriendo así de la vía natural de la planificación en cascada.

El POTA se aprobaría definitivamente en el año 2006, convirtiéndose en uno de los últimos planes de ordenación del territorio aprobados por las Comunidades Autónomas españolas. Así, transcurrieron doce años desde la aparición de la ley de ordenación del territorio hasta la aprobación del instrumento de ordenación regional (ver Figura IV.9). Hay que tener en cuenta que, desde la asunción de competencias y el inicio de trabajos en materia territorial (concretamente desde la aprobación de las Bases para la

ordenación del territorio en 1990) hasta la aprobación definitiva del plan, se produjeron numerosos periodos de inactividad (más política que técnica) en el campo de la ordenación del territorio, lo que ocasionaría que el proceso se alargara notablemente. No obstante, a pesar de la falta de impulso político, el trabajo técnico de fondo se mantuvo y de hecho consiguió sentar las bases del futuro plan, lo cuál (junto con la urgencia política del momento) permitiría que la redacción y tramitación completa del POTA se produjera en un plazo extraordinariamente corto (un año y medio aproximadamente). Las ideas se habían madurado durante mucho tiempo y, aunque no hubieran revertido en documentos aprobados oficialmente, existía una metodología de trabajo que hizo posible una realización tan rápida del plan.



**Figura IV.10:** Aprobación de la norma y el instrumento de ordenación del territorio en Andalucía

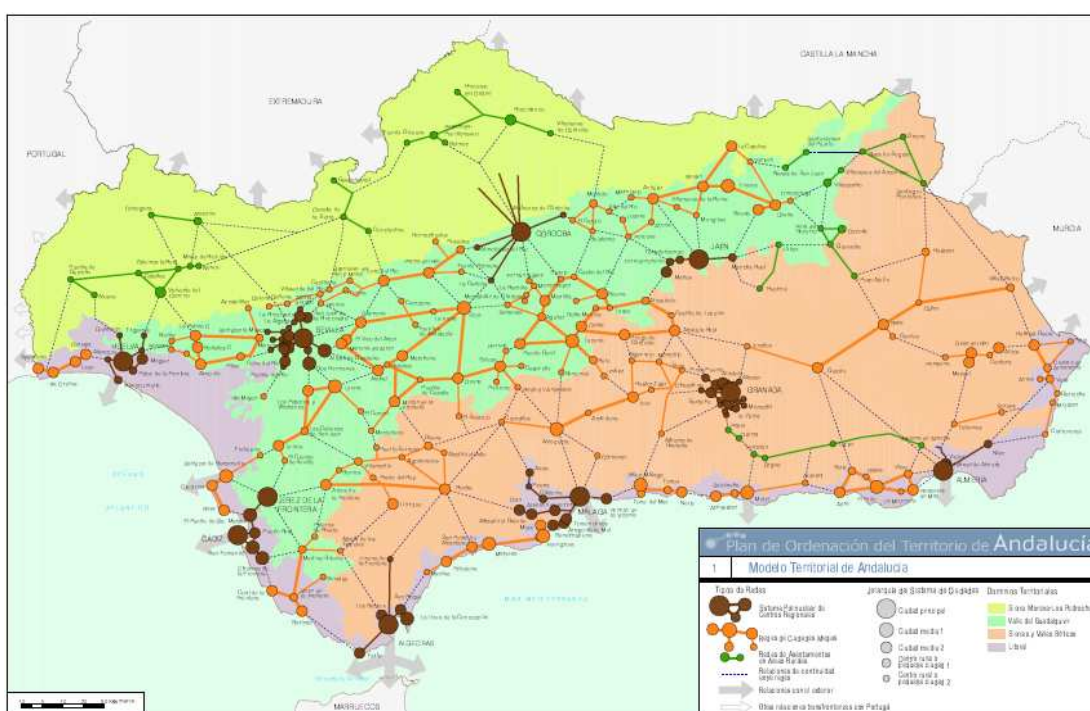
Fuente: Elaboración propia a partir de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Andalucía

Al mismo tiempo, la demora anterior había permitido desplegar ciertos procesos de participación (el llamado “cauce de participación municipal”) mediante cuestionarios basados en las Bases y Estrategias que servirían para dar el aval y legitimidad necesarios al plan regional. De este modo, los municipios se convirtieron en otro agente más en la elaboración del POTA, además del cuerpo técnico y administrativo regional y provincial. También jugaron un papel importante, como agentes más cercanos a la sociedad civil, los Grupos de Desarrollo Rural, fundamentalmente en la última fase de



elaboración del POTA. Todo este proceso de participación se llevó a cabo básicamente con recursos propios de la Consejería y de las delegaciones provinciales del gobierno andaluz. La redacción del plan, a su vez, se produjo mayoritariamente de forma mixta entre empresas externas (que proporcionaban asistencia técnica) y técnicos propios de la Junta de Andalucía.

El POTA plantea por primera vez un entendimiento integrado del territorio andaluz a través de la definición de un modelo territorial para la Comunidad Autónoma de Andalucía (ver Figura IV.10). Más allá de la adecuación o excesiva complejidad de dicho modelo (Zoido, 2010), el hecho principal es su propia formulación. Por otra parte, al igual que la Ley de ordenación del territorio aprobada en 1994, asume un enfoque innovador y da un giro importante respecto a los antecedentes existentes en la Comunidad, ya que interpreta la ordenación del territorio como planificación física, en mayor consonancia con las experiencias de los Estados federales europeos (Alemania, Austria, Suiza) que con las ideas dominantes hasta aquel momento en el Estado español, de inspiración económica claramente francesa.



**Figura IV.11:** Modelo Territorial de Andalucía

Fuente: Junta de Andalucía (2006)

El POTA es un plan con aspiraciones transversales, un “plan de planes”, en el que algunos de sus programas incumben a varias Consejerías diferentes de la Junta de Andalucía (son programas coordinados), por lo que su financiación proviene directamente de los presupuestos generales de la Junta. En el propio plan se recogen algunas estimaciones a modo de necesidades de financiación de cada programa, pero son cifras meramente indicativas. Asimismo, debido al mencionado carácter transversal de la ordenación del territorio y del POTA, los planes y actuaciones sectoriales que se consideren de incidencia territorial (precisados en la Ley de ordenación del territorio de 1994) están obligados a pedir un informe a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en su fase de elaboración, para que ésta valore el grado de coherencia de ese plan sectorial respecto a las previsiones del POTA.

Por otro lado, es un plan cuya programación se prevé para el medio-largo plazo, a implementarse a lo largo de varias legislaturas políticas. Se recogen una serie de actuaciones, por un lado, de carácter más instrumental o de gestión (propuestas sobre los procedimientos administrativos para mejorar y unificar la gestión pública); y por otro lado, actuaciones propias dirigidas al desarrollo del plan y su modelo territorial.

Cabe señalar que durante la mayor parte de su existencia la política de ordenación del territorio en Andalucía ha estado asociada a las de Obras Públicas y Transportes, siguiendo el modelo vertical previamente establecido a nivel estatal. Así, una política horizontal como es la ordenación del territorio se ha identificado precisamente con un departamento que tiene un marcado sesgo sectorial. En cualquier caso, con el paso de los distintos gobiernos andaluces la política territorial ha pasado por varias Consejerías distintas, produciendo una inestabilidad que sugiere una falta de comprensión por parte de gran parte de los y las responsables políticos de lo que representa la ordenación territorial. Respecto a su estructuración interna, la ordenación del territorio ha sido, y en gran medida sigue siendo en términos operativos internos, una especie de “hermana menor” de un urbanismo cargado de una extraordinaria repercusión económica, jurídica y política. Sin embargo, con el tiempo la sensibilización hacia ella ha ido creciendo (Zoido, 2010). En la actualidad ocupa la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ubicada en la ya mencionada Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

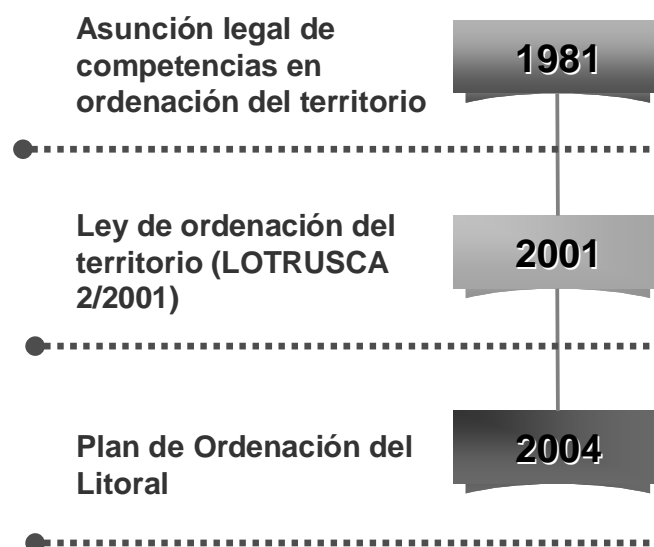
### **c) La ordenación del territorio en Cantabria y el Plan de Ordenación del Litoral**

Cantabria es una de las Comunidades Autónomas del Estado que no posee aún un plan de ordenación del territorio de escala regional. Sin embargo, existen algunos instrumentos de ordenación (bien de otras escalas o bien sectoriales) entre los que encontramos el Plan de Ordenación del Litoral, aprobado en 2004. El POL fue creado en el marco de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (ver Figura IV.11). Con la aprobación de esta ley, se estableció el marco legal necesario para elaborar el Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT), que de hecho se esperaba para la presente legislatura, pero la realización del plan regional se dilató notablemente en el tiempo y actualmente no ha visto la luz todavía.

Desde 1981, la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía. Durante más de quince años la normativa elaborada en relación con la ordenación territorial y urbanística tuvo un carácter meramente reactivo, ya que su objetivo fue, ante todo, la adaptación a la legislación estatal en esta materia y prácticamente no se articularon instrumentos propios. La primera de aquellas normas fue la Ley de Ordenación Territorial de Cantabria aprobada en 1990, que estuvo en vigor, con algunas modificaciones, hasta principios del siglo XXI, por lo que puede afirmarse que bajo su mandato tuvieron lugar la mayoría de los procesos recientes de organización espacial y urbanización (Delgado Viñas, 2010). Esta ley, cuya redacción era considerablemente simplificadora e imprecisa, contemplaba tres tipos de instrumentos al servicio de la política territorial de Cantabria, entre los cuáles se encontraban las Directrices de Ordenación Territorial. Sin embargo, ninguno de los instrumentos previstos llegó a materializarse, y el único planeamiento que existía en la región era el planeamiento municipal.

Dada la condición transitoria de la norma anterior se vio la necesidad de elaborar una nueva ley más específica para la región, de manera que se inició la elaboración del que hoy es el instrumento jurídico fundamental de la ordenación territorial en Cantabria: la mencionada Ley 2/2001. Esta ley tampoco ha estado exenta de críticas ya que desde los sectores ecologistas se califica como una legislación netamente urbanística, llegando a aumentar los poderes competenciales de los ayuntamientos en detrimento del

Gobierno regional (Herrera y Canales, 2005). Además, consideraban que los plazos establecidos por la ley para la aprobación de los instrumentos de ordenación (nueve meses para el PROT y seis meses para el POL) eran irrealizables. De hecho, más de una década más tarde, como ya se ha señalado, la aprobación del plan regional todavía no se ha producido, a pesar de las relativas facilidades técnicas que supone para su elaboración la reducida extensión de la Comunidad Autónoma.



**Figura IV.12:** Aprobación de la norma y el instrumento de ordenación del territorio en Cantabria

Fuente: Elaboración propia a partir de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del territorio y Urbanismo de Cantabria

En cualquier caso, la Comunidad Autónoma de Cantabria no empezó a desarrollar realmente sus competencias en materia territorial hasta comienzos del siglo veintiuno. La aprobación tardía de la ley de ordenación del territorio ha hecho que en Cantabria los instrumentos de planificación existentes sean considerablemente actuales, aunque también escasos e insuficientes (Delgado Viñas, 2010). El primer instrumento derivado de la ley de ordenación del territorio fue el propio Plan de Ordenación del Litoral, tras lo cual se aprobaron también las Normas Urbanísticas Regionales (NUR), unas normas de escala municipal aplicables a todos aquellos municipios que no cuentan con planeamiento urbanístico en vigor (es decir, municipios cuyo suelo rústico no tuviera normativa alguna). De este modo, en lugar de comenzar el planeamiento por el instrumento integral de mayor escala e ir descendiendo hacia las escalas inferiores o hacia los planes sectoriales, en Cantabria se carece precisamente del documento de

planificación que dé sentido a los planes parciales y las escalas más bajas. Según llegan a afirmar Herrera y Canales (2005: 100), “*nadie discute ya que Cantabria ha comenzado a construir su casa por el tejado*”. Tampoco está previsto todavía el desarrollo de los planes subregionales de la Comunidad, ya que la delimitación de las áreas funcionales aún está por hacer, y antes de abordar los planes comarcales se requiere aprobar el propio PROT.

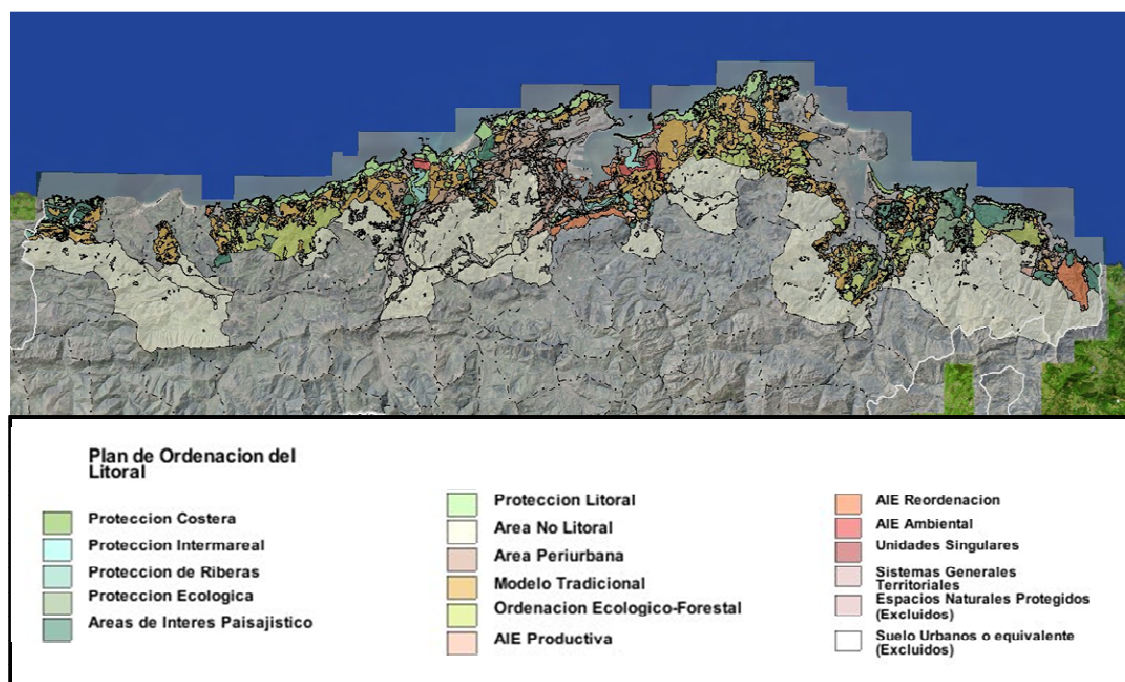
No obstante, el POL tiene una importante función en la ordenación de toda la franja costera de Cantabria (especialmente si se tiene en cuenta la presión urbanística a la que ha estado sometido el litoral de esta Comunidad en los últimos años), y se equipara a todos los efectos a un plan de ordenación territorial de acuerdo con la disposición adicional cuarta. Es una herramienta necesaria para subordinar las decisiones municipales al interés general y cuenta con el respaldo social suficiente (Herrera y Canales, 2005). Su objetivo principal es asegurar la protección del área costera tomando como criterio básico la sostenibilidad del territorio a partir de la capacidad de carga, entendida como la aptitud de cada territorio para soportar un nivel de intensidad de usos sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural. Para lograr ese objetivo, establece los criterios generales de protección del medio y el paisaje litoral y de ordenación de usos y actividades (ver Figura IV.12), al tiempo que orienta las estrategias de crecimiento urbanístico y la implantación de infraestructuras. Por lo tanto, sus principales aportaciones consisten en que define y delimita un ámbito para el litoral de la Comunidad y unas categorías de protección para dicho ámbito, realiza un análisis de las playas de Cantabria y diversas propuestas de sendas. El POL tuvo la virtud de formalizarse como primer documento de ordenación territorial de Cantabria en un momento en que prevalecía la cultura desarrollista, permitiendo paralizar determinados procesos urbanizadores que de otro modo habrían resultado irreversibles<sup>62</sup>.

Anteriormente había existido otra propuesta de POL que nunca llegó a la aprobación definitiva, una propuesta que desde el sector académico se tildó de poco territorial, juzgando que la protección del suelo se consideraba exclusivamente desde un punto de vista medio ambiental, y no territorial ni paisajística<sup>63</sup>. Teniendo en cuenta el valor del modelo territorial de Cantabria, se trató de proteger más este aspecto en la nueva versión del POL, aunque el resultado global tampoco satisfizo a todos los sectores.

---

<sup>62</sup> Entrevista a Miriam García

<sup>63</sup> Entrevista a Ángela de Meer



**Figura IV.13:** Ámbito de aplicación y unidades territoriales del POL

Fuente: Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria

La elaboración de la versión definitiva del POL fue responsabilidad de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo junto con los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria, aunque en las fases iniciales de análisis se contó con el apoyo del sector académico. Concretamente, la parte del diagnóstico territorial (que forma parte de la memoria informativa y se hizo a modo de estudio previo) corrió a cargo de un equipo de investigación interdisciplinar del Departamento de Geografía de la Universidad de Cantabria (un equipo que también se hizo cargo de elaborar el articulado de las NUR), mientras que la redacción de la parte propositiva o de directrices, más normativa, recayó sobre el equipo técnico de la propia Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria. Así, la universidad se ocupó de lo que podríamos denominar la parte más técnica del plan, dejando los aspectos de mayor carga política y la definición del modelo territorial a los planificadores del Gobierno. El conflicto entre el equipo investigador y el Gobierno surgió a raíz de que la normativa final del POL no estaba basada en el análisis territorial y la cartografía que la universidad había establecido en su diagnóstico, dando lugar a un plan con ciertas incoherencias y filosofías de protección desiguales. Las unidades territoriales y la valoración de las mismas que hizo el equipo universitario no coinciden con la propuesta final recogida en el POL, que es menos precisa y ambiciosa en términos

proteccionistas<sup>64</sup>, y deja el territorio menos amparado frente a los vaivenes del planeamiento municipal. Desde los grupos ecologistas también se criticaba la falta de valentía del legislador a la hora de proteger los valores ambientales del litoral, cuya causa sería la necesidad política de no soliviantar al conjunto de los ayuntamientos costeros (Herrera y Canales, 2005: 98).

El POL incluyó también un apartado denominado Estudio de Opinión, el cuál corrió a cargo de una consultoría privada. El estudio estuvo dirigido tanto a agentes institucionales de Cantabria como a la población en general, así como a los responsables municipales de las localidades afectadas directamente por el POL. No obstante, este cauce de participación ciudadana se limitó básicamente a la respuesta voluntaria de un cuestionario vía Internet o correo ordinario (distribuida en prensa), aparte del propio periodo de información pública que corresponde a la tramitación de este tipo de documentos.

El ámbito de aplicación del POL es el del territorio de los 37 municipios litorales de la región, exceptuando los suelos urbanos y los ya sometidos previamente a alguna figura de protección. El POL se aprobó con rango de ley y su modo de aplicación es que todos los municipios afectados por el mismo (los de la zona litoral) deben adaptarse a sus determinaciones cuando aprueben o actualicen su planeamiento urbanístico. Es por ello que no se prevé ningún tipo de financiación para su implementación. En teoría, el POL obligaba a los municipios afectados a revisar su planeamiento urbanístico en el plazo de un año desde su entrada en vigor. Es importante señalar que, a diferencia de los otros casos de estudio, no es un plan de carácter estratégico sino casi exclusivamente físico, basado fundamentalmente en la zonificación de las áreas del litoral en unidades territoriales de distinto valor, y el establecimiento de límites y prohibiciones de actuación para los ayuntamientos. Por esta razón sus determinaciones son considerablemente concretas y de carácter más restrictivo que propositivo, estableciendo una normativa reguladora de las actuaciones urbanísticas. Tanto es así que, uno de los efectos colaterales indeseados de la aplicación del POL ha sido el desplazamiento de la presión constructora de viviendas secundarias hacia las áreas próximas no afectadas directamente por dicho instrumento limitador.

---

<sup>64</sup> Entrevista a Ángela de Meer

A pesar de que el POL fue un documento producido más bien internamente por el Gobierno de Cantabria, cabe señalar que existen algunos mecanismos institucionales que permiten el encuentro entre Gobierno y agentes sociales en cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio. Concretamente, existe una Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU) en la que participan: representantes de la propia Consejería de Ordenación del Territorio (así como de otras Consejerías del Gobierno), la Universidad de Cantabria, diversos Colegios Profesionales (como el de Geógrafos, Arquitectos, Abogados, etc.), la Federación de Municipios, y un representante del Gobierno central. Por lo tanto, la sociedad civil no está representada directamente, aunque sí algunos agentes no institucionales como la universidad y los cuerpos profesionales. El CROTU es un órgano esencialmente administrativo que supervisa la legalidad de las actuaciones y los planes relacionados con la ordenación del territorio, encargándose de redactar un informe previo a su aprobación definitiva.

Existe también otro órgano de encuentro entre administración y sociedad, aunque éste es de carácter más consultivo: es el llamado Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (COTU), nacido como un órgano asesor y de participación. En dicho órgano la presencia de agentes de la sociedad civil es más importante ya que están representados también sindicatos y asociaciones ambientalistas, así como agentes privados tales como la Cámara de Comercio o la asociación de constructores y promotores. Pero, como hemos señalado, el COTU carece totalmente de poder o capacidad de decisión, más allá de su función como ámbito de encuentro y de debate.

Por último, cabe señalar que en la actualidad la ordenación del territorio está adscrita a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, concretamente a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística. Así, Cantabria forma parte del reducido grupo de Comunidades Autónomas en las que la ordenación del territorio aparece unida al medio ambiente y no a las competencias en fomento, obras públicas o transportes.

### **11.1.2 La implementación de los planes territoriales**

El grado de aplicación de los planes es una cuestión que presenta no pocas dificultades para ser cuantificada, incluso en términos aproximados. De hecho, la falta de información cuantitativa al respecto fue una de las razones que condujo a la realización



de entrevistas como fuente de información para el presente apartado. La realización de un seguimiento y evaluación de la implementación del plan es imprescindible para conocer la medida en que se están alcanzando los objetivos y previsiones marcadas por el plan territorial. No obstante, Navarra es la única Comunidad Autónoma de los tres casos estudiados que ha publicado informes de evaluación sobre los avances dados en materia territorial desde la elaboración de su plan regional, unos informes que sí aportan datos cuantitativos referidos a los diferentes indicadores territoriales diseñados para la Comunidad. Andalucía y Cantabria, en cambio, no han presentado hasta el momento informe alguno (al menos de manera pública y específica) por lo que la valoración del nivel de implementación de los planes ha sido posible sólo por medio de la opinión subjetiva de las personas entrevistadas.

Así, a todas las personas entrevistadas se les pidió que estimaran cuáles eran los aspectos del plan en los que se habían dado mayores avances y cuáles eran aquellos en los que, por el contrario, se habían tenido mayores dificultades a la hora de implementar las propuestas. La diversidad de respuestas obtenidas en algunos casos para una misma Comunidad Autónoma (especialmente en Andalucía) nos da una idea de la dificultad que supone realizar dicha estimación de una manera más o menos objetiva.

En el caso de la **Comunidad Foral de Navarra**, como decíamos, existen ya dos informes de evaluación publicados por el Consejo Social de Política Territorial con la asistencia técnica del Observatorio Territorial de Navarra, que tratan de interpretar la evolución del territorio navarro después de la aprobación de la **ETN** y según los seis grandes principios fijados en la misma: competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, accesibilidad y gestión del patrimonio. La propia Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo establecía que la ETN debía someterse cada dos años a una evaluación, por lo que se han ido publicando informes con una frecuencia bienal. Tras aprobarse la ETN en 2005, en el año 2007 se presentó la primera Memoria Bienal sobre los años 2005 y 2006, mientras que el último informe hecho público (“II Memoria Bienal ETN”) corresponde a la evaluación de los años 2007 y 2008, aunque no fue aprobado por el Gobierno de Navarra hasta junio de 2010.

Si bien el primer informe no aportó demasiada información sobre la evolución del territorio navarro (dado el corto periodo transcurrido desde la puesta en marcha de la

ETN), la II Memoria Bienal extraía conclusiones considerablemente optimistas del análisis de indicadores realizado. En dicho informe se analizaba no sólo el estado de los indicadores en 2008 sino también la evolución que habían seguido los mismos a lo largo del tiempo, destacando el ritmo de las tendencias (por ejemplo, si se habían estancado los avances en un determinado factor).

La metodología de evaluación y el diseño de los indicadores resultaron ser tareas realmente complejas. El sistema de indicadores sintéticos y de seguimiento recogido en la propia ETN presentaba inicialmente una serie de errores metodológicos: se basaba en datos estadísticos anteriores a la aprobación de la ETN., y los diferentes parámetros empleados para el cálculo de los indicadores correspondían a años diferentes, por poner algunos ejemplos. Además, no expresaban de manera explícita los cambios producidos en los seis grandes principios<sup>65</sup>. El grado de abstracción de dichos principios dificultaba la cuantificación de los cambios producidos en ellos, es decir, era difícil medir si la sostenibilidad había mejorado y en qué medida, por ejemplo, y este dato dependía en gran parte de cómo se construía y definía el indicador sintético a tal efecto. Por ello, se optó por hacer interpretaciones más cualitativas en algunas cuestiones concretas.

Asimismo, se elaboró un nuevo sistema de indicadores que se emplearía para el conjunto de instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad, basado en los tres ejes de los POT: recursos naturales, sistema urbano e infraestructuras. Este nuevo sistema está asociado a una base de datos con cálculos mediante Sistema de Información Geográfico, de manera que aporta información más sistemática, accesible, comparable (incluso con el resto del Estado y con Europa) y de más fácil comprensión.

Superadas estas dificultades metodológicas, se elaboró como decíamos el segundo informe de evaluación, que fue presentado en 2010. De acuerdo con los principios analizados, se mostraba una evolución positiva en cuanto a la sostenibilidad, la accesibilidad y la gestión del patrimonio, destacando fortalezas tales como: las energías renovables, el consumo del hogar y el reciclaje en cuanto a la sostenibilidad; el aumento del uso de las TIC, la conectividad interna por carreteras y la conexión por ferrocarril con Madrid y Barcelona en relación con la accesibilidad; y la biodiversidad, la concienciación ciudadana, los hábitos de consumo, la gestión de incendios y la inversión en recuperación y rehabilitación de monumentos histórico-artísticos en lo que a gestión del

---

<sup>65</sup> Entrevista a Aldert de Vries

patrimonio se refiere. Por lo que respecta a las debilidades de estos principios se señalaban: la eficiencia ambiental del sistema productivo, la dependencia del coche y las emisiones de CO<sub>2</sub> en lo referente a sostenibilidad; la conectividad a Francia, el modelo de ferrocarril y el transporte interurbano en cuanto a la accesibilidad; y el turismo rural y la gestión del paisaje en el ámbito de la gestión del patrimonio.

El estado de la competitividad y la cohesión social en 2008 también se consideraba positivo con puntos fuertes como el PIB, la tasa de empleo, la exportación y la formación en cuanto a competitividad; y la poca exclusión social, la alta esperanza de vida y el grado de escolarización en relación a la cohesión social. También se señalaban debilidades en lo referente a estos principios como la mejora de la productividad, el desconocimiento del grado de integración sociocultural y la accesibilidad a la vivienda.

Por último, en el documento se concluía que no se mostraba evolución en lo referente al policentrismo, único gran principio para el que se hacía un balance más bien negativo. Así, se señalaba que no se podía considerar Navarra como una Comunidad policéntrica sino como un modelo centralizado con tendencia a la concentración demográfica en su capital, Pamplona. En este sentido, la promoción del policentrismo por parte de la ETN no parece haber tenido un impacto significativo.

Éstos, como se ha indicado anteriormente, son los resultados emitidos por la II Memoria Bienal que basa su evaluación en el análisis de datos cuantitativos agrupados en los distintos indicadores territoriales. Es decir, el informe realiza una valoración cualitativa a partir de ciertos datos cuantitativos.

De manera más subjetiva, las personas entrevistadas también dieron su opinión sobre los avances dados en las seis materias que constituyen los pilares de la ETN. En líneas generales, los expertos se remiten a los informes publicados para valorar los avances, aunque realizan también algunas puntualizaciones. Así, se subraya que la ETN es una herramienta tan ambiciosa que es difícil de poner en práctica al completo<sup>66</sup>, y que al fin y al cabo, lo que hace es marcar una serie de directrices y opciones estratégicas que no dejan de ser objetivos o criterios de actuación, por lo que no son de aplicación directa<sup>67</sup>. No obstante, cabe recordar que la ETN ya se ha traducido en los llamados Planes de

---

<sup>66</sup> Entrevista a Daniel Hernández Etxarren

<sup>67</sup> Entrevista a Jose Antonio Marcén

Ordenación del Territorio a una escala subregional cuyas determinaciones presentan un grado de concreción ciertamente mayor, y el próximo paso se prevé que sea el de la elaboración de Planes Directores de Acción Territorial, en una escala más operativa y para espacios de proyecto concretos, siguiendo un proceso básicamente de programación de acciones.

Como se señalaba anteriormente, en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cantabria no existen datos hechos públicos sobre la manera en que está avanzando la implementación de los planes. En **Andalucía**, no obstante, existe el documento denominado Informe Económico Financiero que tiene una periodicidad de publicación anual y cuya consulta se puede realizar públicamente a través de la página web de ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía), entidad público-privada dedicada a la investigación aplicada de cuestiones socioeconómicas y territoriales. Pese a que el Informe Económico Financiero no constituye en ningún caso un informe específico de seguimiento del plan territorial andaluz, cabe señalar que el Informe publicado en el año 2010 vino acompañado de un Monográfico sobre la “Ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía – Evolución y situación actual de la planificación territorial” (también disponible en la red). Dicho monográfico fue elaborado concretamente por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, que es el órgano que posee las competencias en ordenación del territorio en la Comunidad.

El documento, como se indica en su título, realiza un análisis de los antecedentes y la evolución de la política de ordenación del territorio en Andalucía en el contexto nacional y europeo, desde el momento en que la Constitución española transfirió las competencias en esta materia a las Comunidades Autónomas. Posteriormente se centra en analizar la fotografía actual de las políticas territoriales en Andalucía, dedicando una especial atención al propio **POTA**, así como a los planes de ámbito subregional y al Sistema de espacios libres supramunicipales (es decir, se analizan instrumentos de ordenación de diferentes escalas, desde la regional hasta la supramunicipal). En el apartado dedicado al POTA, se hace referencia a la “*Puesta en práctica del POTA*” (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía, 2010: 69) tras lo cual se citan algunos ejemplos de aplicación del POTA, que representan ámbitos en los que, según el informe, la implementación del plan ha experimentado avances más o menos significativos. Entre los ejemplos que se recogen en el monográfico encontramos:

- La integración de ciertas determinaciones del POTA (como el modelo de ciudad compacta) en algunos planes de ámbito subregional aprobados
- La emisión de Informes de Incidencia Territorial sobre los Planes de Ordenación General Urbanística (PGOU), que deben también verificar su coherencia con ciertas determinaciones del POTA
- El control sobre los considerados como Planes con Incidencia Territorial (por ejemplo, Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013), que se han elaborado respetando las determinaciones del POTA.
- La ejecución de algunos Programas Coordinados contemplados por el POTA, como el Programa Coordinado para el Desarrollo de las Zonas del Interior de Andalucía, o el Programa Coordinado sobre el Paisaje que está todavía en proceso de desarrollo.
- La creación del Observatorio Territorial de Andalucía
- La puesta en marcha de proyectos europeos de cooperación transfronteriza con algunas regiones portuguesas, concretamente en la zona del Bajo Guadiana.
- La integración del paisaje en diversos instrumentos de la política territorial o las políticas sectoriales, como los planes territoriales de ámbito subregional, las actuaciones en materia de infraestructuras, el Programa de Espacios Públicos Metropolitanos y las actuaciones urbanísticas.
- La creación del Centro de Estudio Paisaje y Territorio
- Otras iniciativas en materia paisajística, entre las que podemos citar la elaboración del Catálogo Andaluz de Buenas Prácticas para el Paisaje y el desarrollo (todavía en proceso) de la Estrategia de Paisaje de Andalucía

En cualquier caso, como hemos mencionado, el documento que recoge estos ejemplos de implementación del POTA no constituye en sí mismo un informe de seguimiento del plan, y fue publicado de manera puntual cuatro años después de la aprobación del POTA. La información aportada no hace referencia a los indicadores en los que se ha basado o las fuentes de información a las que se ha recurrido para llegar a las mencionadas conclusiones y por lo tanto es difícil de contrastar. Tampoco menciona los aspectos del POTA en los que se han encontrado mayores dificultades para su implementación. En resumen, se trata de un estudio que aparentemente no es tan fundamentado y profundo como sería deseable y que no forma parte del sistema de seguimiento y evaluación que preveía el propio POTA.

Como decimos, el POTA en sí mismo ya contemplaba en su articulado todo un mecanismo de gestión y seguimiento de sus programas que no ha llegado a llevarse del todo a la práctica. Así, detallaba una serie de aspectos importantes relacionados con el control y evaluación de la política territorial: por un lado, se indicaban los instrumentos para la gestión, seguimiento y evaluación de dicha política (Sistema de Información Territorial, Sistema de Indicadores, Observatorio Territorial de Andalucía); apostaba por potenciar los mecanismos de participación pública en los procesos de planificación y gestión del territorio, así como la participación de las instituciones locales a través del denominado Cauce de Participación Municipal; por último, se establecía la elaboración periódica de la Memoria de Gestión relativa al desarrollo y aplicación del Plan como instrumento sistemático de control. Según se recoge en el POTA, esta memoria estaría concebida *“como documento síntesis que reflejará el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan y su incidencia en el conjunto de las actuaciones públicas. Propondrá, a su vez, las medidas a adoptar para evitar los desajustes identificados. Asimismo, podrá justificar la pertinencia de aplicar los supuestos de modificación parcial o de revisión, y orientar los criterios por los que se guiarían”* (POTA, 2006: 214). No obstante, hasta el momento no se ha publicado ninguna Memoria de Gestión o informe de seguimiento sobre la aplicación del POTA, por lo que la creación de este mismo mecanismo sería algo en lo que la implementación del Plan ha fracasado. La primera previsión del POTA que podemos afirmar que no se ha cumplido es la de llevar a cabo su propio seguimiento y evaluación.

En consecuencia, a falta de los informes de seguimiento o de datos rigurosos sobre su grado de aplicación, se detallan a continuación las opiniones de las personas entrevistadas al respecto. Cabe señalar que existe cierta divergencia de opiniones entre los entrevistados frente a la pregunta en torno al estado de implementación del plan. Según Florencio Zoido:

*“La respuesta no es sencilla porque el POTA lo que hace en gran medida es recoger y reunir las cosas que se estaban haciendo y proyectar algunas nuevas.”*

Además, añade que es difícil afirmar con seguridad que los avances dados en materia de desarrollo se hayan producido gracias a la influencia directa del POTA:

*“Es difícil atribuirlo al POTA. Yo no sabría decir qué mérito tiene el POTA, porque como he dicho antes, el POTA arrastra situaciones anteriores.”*

Esta afirmación deja en evidencia la complejidad de medir el efecto directo que produce un plan sobre el territorio, ya que en él convergen numerosos factores, variables y políticas públicas cuyos efectos pueden sumarse o contradecirse, y presentan un alto grado de incertidumbre y escasa predecibilidad.

Por otra parte, cabe recordar que el POTA es una especie de “plan de planes”, que aspira a que su modelo territorial y sus programas sean integrados en otros planes sectoriales y subregionales. Es decir, que la aplicación del plan vendrá dada en cierta medida por la planificación y la acción de otros departamentos del Gobierno, diferentes al departamento que ha puesto en marcha el POTA. De hecho, existe un mecanismo de gestión por el cual los planes sectoriales, antes de su aprobación, deben solicitar un Informe de Incidencia Territorial con el fin de mantener esa coherencia entre el POTA y las nuevas estrategias e intervenciones sectoriales. Sin embargo, existen dudas sobre la eficacia y funcionamiento de este mecanismo<sup>68</sup>.

Debido a este carácter intersectorial del plan también debe señalarse que, si bien por el momento no existe un mecanismo institucional específico para realizar el seguimiento de la aplicación del POTA, cada Consejería es la encargada de valorar en qué medida se están aplicando los programas que le corresponden. Aun así, los sistemas de seguimiento presentan todavía ciertas carencias y se realizan únicamente de manera interna, sin la publicación oficial de informe alguno<sup>69</sup>.

A falta de informes de seguimiento, como decíamos, la divergencia de opiniones sobre el estado de implementación del POTA es considerable. Gonzalo Acosta considera que no puede decirse que el POTA se esté aplicando, no sólo en líneas generales y de manera eficaz, sino que ni siquiera en los discursos o sobre el papel (por ejemplo, integrando su modelo territorial en otros planes sectoriales o subregionales), provocando una pérdida de credibilidad en cuanto a la apuesta hecha por el Gobierno a favor del POTA. En su opinión, después del proceso de elaboración del POTA faltó el impulso

---

<sup>68</sup> Entrevista a Gonzalo Acosta

<sup>69</sup> Entrevista a Andreas Hildenbrand

necesario para su posterior gestión, de manera que se ha avanzado muy poco en esta fase de implementación.

*“Un plan es letra muerta, es papel mojado, si no se mantiene la continuidad, el curso y el discurso (no retórico, sino real) para que las políticas concretas vayan en esa dirección.”*

Florencio Zoido, por su parte, opina que a nivel regional, se han dado grandes avances en aspectos relacionados con la estructuración interna del territorio (en sistemas territoriales estructurantes, como red viaria, espacios naturales y sistema de ciudades), aunque la zonificación a nivel subregional sigue siendo una asignatura pendiente. Los distintos intentos de comarcalización de la región han fracasado y ésta sigue siendo confusa e insegura. El POTA hace una propuesta de zonificación a dos escalas distintas, pero los planes subregionales que se han aprobado con posterioridad no han adoptado esa propuesta. Entre los puntos fuertes del desarrollo territorial de la región destaca la superación de la antigua dicotomía entre urbano y rural: las zonas rurales tienen hoy en día un acceso sin precedentes a los servicios y equipamientos públicos.

Por último, en el extremo más positivo encontramos la opinión de Andreas Hildenbrand, quien defiende el alto grado de implementación del POTA:

*“El POTA se ha aplicado en muchos aspectos. El más destacable es su intención de encauzar hacia la sostenibilidad el crecimiento urbanístico”*

En este punto en concreto (el del crecimiento urbanístico), que ha sido prioritario para la Consejería, Hildenbrand considera que se ha dado una aplicación directa y rigurosa de las determinaciones del POTA. Asimismo estima que se ha dado una aplicación a todas las previsiones en ordenación y fomento del paisaje; de hecho, actualmente se está elaborando la Estrategia de Paisaje de Andalucía. Otros puntos fuertes a destacar de la aplicación del POTA serían: los espacios de interés supramunicipal, los planes andaluces de vivienda, el impulso a la aprobación de nuevos planes subregionales, la estrategia de desarrollo territorial transfronterizo en la zona limítrofe con Portugal y el programa coordinado para la recuperación del río Guadalquivir. Estos aspectos coinciden a grandes rasgos con los avances señalados en el monográfico sobre ordenación del territorio elaborado en 2010 por la Consejería de Obras Públicas, mencionados anteriormente.



Por último, en el caso del **POL** de **Cantabria**, recordamos que el carácter del plan es esencialmente regulador, con un mínimo de propuestas estratégicas o de actuación que requieran un programa de intervención. Así, el plan se instrumenta mediante determinaciones casi exclusivamente normativas, de manera que su activación se produce gracias a su aprobación como ley condicionando los usos del suelo y, en general, las políticas urbanísticas. En consecuencia, la implementación del POL consiste básicamente en que los planes urbanísticos del área del litoral al que afecta el POL se vayan adaptando a sus directrices. Esta adaptación tendría lugar a través de la revisión de los planes antiguos o bien a medida que se elaboren nuevos planes urbanísticos. Pero este proceso todavía sigue en marcha, ya que desde la aprobación del POL en el año 2004, sólo cuatro municipios (Argoños, Santillana del Mar, Comillas y Medio Cudeyo) tienen aprobados planes adaptados a la ley vigente, integrando las determinaciones del POL en su articulado. En este sentido, el nivel de implementación del POL es aún muy reducido. El problema fundamental es que en Cantabria, en la escala local, el planeamiento nuevo aprobado desde el año 2000 es muy escaso. Sin embargo, hay que señalar un punto positivo, como indica Antonio Bezanilla:

*“En los [planes] que están en fase de redacción, los objetivos del POL sí que se están por lo menos defendiendo desde los ayuntamientos y desde la CROTU”*

Sin embargo, tras la aprobación del POL en 2004 los municipios afectados quedaban obligados por ley a iniciar la adaptación de su planeamiento urbanístico en el plazo de un año (según la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 2/2004 de aprobación del POL). Transcurrido dicho plazo, el Consejero competente en materia de ordenación del territorio podría requerir al Ayuntamiento para que iniciara el procedimiento de adaptación en un plazo no inferior a tres meses; sobrepasado éste, la Comunidad Autónoma podría subrogarse en la competencia municipal a todos los efectos. No obstante este procedimiento no ha llegado a desarrollarse, lo que revela una falta de voluntad no sólo de las administraciones locales sino del propio Gobierno regional.

Además, como ya se ha señalado, en Cantabria no existe ningún tipo de mecanismo de seguimiento para comprobar el nivel de implementación del POL, sino que se considera que el POL se aplica en la medida en que los municipios se van adaptando a sus directrices. La Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en la que participan no sólo agentes institucionales sino también académicos y cuerpos

profesionales) se encarga únicamente de supervisar la legalidad de los planes territoriales y urbanísticos de su aprobación, pero no de su seguimiento y evaluación, como ocurre por ejemplo en el caso de Navarra con el Consejo Social de Política Territorial.

Como ha quedado en evidencia, el grado de implementación de los planes es una cuestión difícil de cuantificar y valorar en términos objetivos y que despierta ciertas discrepancias en las opiniones subjetivas. De los tres casos de estudio analizados, sólo la Comunidad de Navarra ha puesto en marcha un sistema de seguimiento estable y específico que realiza informes periódicos sobre el estado y las tendencias de los grandes objetivos de su plan territorial. Este hecho resulta como mínimo sorprendente ya que las primeras interesadas en conocer el grado de aplicación de su plan deberían ser la propia Comunidad Autónoma y las instituciones que lo han impulsado y elaborado. En este sentido, hay que reconocer el esfuerzo realizado por la administración navarra por incorporar un sistema de seguimiento socio-político a la ETN. De hecho, era el mismo documento de la ETN el que proponía que se estableciesen unos mecanismos de control socio-político y de evaluación, razón por la cuál se creó el Consejo Social de Política Territorial<sup>70</sup>.

No obstante, el hecho de crear un sistema de seguimiento no garantiza completamente la eficacia del mismo. Aun si la información extraída de las evaluaciones y los informes es lo más objetiva y sólida posible, hay que tener en cuenta también lo que se hace con dicha información. En teoría, los datos de la evaluación deberían servir para retroalimentar las políticas territoriales, rediseñarlas con el fin de corregir las tendencias negativas existentes o conseguir mayores avances en determinadas materias que hayan recibido una valoración negativa. Tan importante como obtener la información sobre la evolución del territorio debería ser otorgarle una función real a dicha información. Sin embargo, tampoco en Navarra se llega a dar este último paso, ya que los resultados del seguimiento quedan en círculos muy reducidos (ni siquiera se comparten del todo entre técnicos y académicos) y no llegan a emplearse para la redefinición de las políticas<sup>71</sup>. Al interrumpirse este eslabón del proceso, se pone en duda la utilidad real de los informes de seguimiento en los que se invierten tanto trabajo y recursos cada dos años. Ante esto, Aldert de Vries aporta la siguiente explicación:

---

<sup>70</sup> Entrevista a José Antonio Marcén

<sup>71</sup> Entrevista a Aldert de Vries

*“La base creo que es eso: que las decisiones políticas siempre van a ser políticas.”*

Esta carencia puede estar relacionada con la posición de la ordenación del territorio frente a otras políticas sectoriales, que suelen recibir una mayor atención y consideración por parte de los gobiernos. Sobre esta cuestión se ahondará más adelante en este mismo apartado.

### **a) La percepción de la sociedad sobre las transformaciones del territorio**

Otra cuestión de interés, al margen del grado de aplicación de los planes, sería ver hasta qué punto la propia sociedad percibe los cambios que los planes territoriales generan sobre su entorno. En general, parece haber una cierta unanimidad al decir que la política territorial es una política un tanto abstracta, con un marco conceptual complejo y difícil de trasladar a la población.

En el caso de Navarra, pese a los avances reflejados por los indicadores sintéticos en la mayoría de los principios promovidos por la ETN, existen algunas dificultades para que la ciudadanía aprecie los cambios sobre el territorio en su día a día. Las personas entrevistadas coinciden en que la implementación del Plan es difícil no sólo de medir sino también de percibir, ya que se trata de estrategias que se van ejecutando a largo plazo. Además, los ciudadanos y ciudadanas no tienen un vínculo directo con el Gobierno o con los poderes públicos, por lo que a éstos les es difícil trasladar a la sociedad lo que se hace desde la administración<sup>72</sup>. En cambio, allá donde existe ese vínculo, la visualización de las estrategias intervenciones sobre el territorio es más sencilla. Hay que tener en cuenta que la ordenación del territorio es una materia compleja con un marco conceptual (policentrismo, vertebración...) de difícil comprensión para la población y para otros sectores, por lo que la proyección pública de las acciones (incluso hacia otros departamentos del Gobierno) es una tarea complicada<sup>73</sup>. Algunos organismos e instituciones (partidos políticos, consorcios de desarrollo, asociaciones empresariales, ayuntamientos, etc.), que de una u otra forma están vinculadas a los poderes públicos, comienzan a hacer suyos conceptos tales como cohesión o equilibrio territorial, aunque la ciudadanía en sí no parece haberlos asimilado todavía.

---

<sup>72</sup> Entrevista a Daniel Hernández Etxarren

<sup>73</sup> Entrevista a Jose Antonio Marcén

La propia participación pública en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial (que se ha producido de manera bastante mecánica<sup>74</sup> y con visiones mayormente individualistas) es tal vez un reflejo del lugar que ocupa la ordenación del territorio en la escala de valores de la ciudadanía. Como mencionaba Aldert de Vries en su entrevista:

*“Yo dudo si la sociedad percibe estos instrumentos como algo que realmente les afecta en su vida cotidiana.”*

Andreas Hildenbrand afirma, en términos semejantes, que son los propios instrumentos de ordenación del territorio los que son desconocidos para la población, aunque ésta sí advierta el efecto de dichos instrumentos sobre el territorio. Es decir, la sociedad percibe los cambios sobre el territorio pero no conoce el documento ni es consciente de que sean una consecuencia del POTA. En su opinión, para superar este desconocimiento y conseguir llegar más a la población, la ordenación del territorio necesitaría un marketing más inteligente, y cita los casos de otras Comunidades Autónomas como Cataluña donde se ha hecho un mayor trabajo para aproximar la ordenación territorial a la ciudadanía.

En Andalucía, el aumento en la accesibilidad a los equipamientos (como el sistema hospitalario, por ejemplo) es algo que la población ha advertido de manera notable, aunque nuevamente es difícil atribuir el mérito solamente al POTA, sino que es el resultado de una política social continuada durante muchos años<sup>75</sup>.

Asimismo, uno de los mayores cambios producidos en los últimos años sobre la opinión pública es la conciencia sobre el paisaje. El valor paisajístico está cada vez más interiorizado por parte de la ciudadanía, y aunque no sea aún una preocupación de primer orden, empiezan a aparecer conflictos concretos donde la dimensión paisajística se pone de manifiesto. La sensibilidad hacia los paisajes perdidos va en aumento y aparece un sentimiento crítico hacia las nuevas transformaciones sobre el territorio. No obstante, esta percepción de la población es difícil de evaluar ya que no existen estudios, encuestas o análisis que aporten información de hasta qué punto la población valora y se siente a gusto en su territorio, así como de su forma de relacionarse con el

---

<sup>74</sup> Entrevista a Aldert de Vries

<sup>75</sup> Entrevista a Florencio Zoido

mismo, algo a lo que el propio Convenio Europeo del Paisaje concedía una importancia indudable. Esta carencia es común a varias Comunidades Autónomas, donde no sólo no se publican informes objetivos sobre la evolución del territorio (con la loable excepción de Navarra), sino que menos aún se pregunta a la población su opinión subjetiva sobre los cambios en su entorno de vida. En el caso concreto de Andalucía, según indica Gonzalo Acosta, existen los medios necesarios para llevar a cabo esta tarea, en lo que se refiere a equipos técnicos y despliegue metodológico. Sin embargo, no se ha dado ese paso por ahora.

El valor paisajístico no se ha integrado del todo todavía en la sociedad cántabra, ya que a diferencia de lo que ocurre con los daños medio ambientales, no existe un grupo social que se dedique a denunciar los daños paisajísticos sobre el territorio. Hay que recordar que el POL podría tener un gran impacto sobre el factor paisaje, ya que establece una serie de categorías de protección para las distintas unidades territoriales. El problema, como ya hemos mencionado, es que sus directrices deben ser llevadas a la práctica por los propios ayuntamientos, por lo que la protección del paisaje finalmente recae sobre la actuación municipal. De este modo, las transformaciones sobre el litoral dependen en gran medida de cómo los municipios, mediante su planeamiento, trasladen las disposiciones del POL a aprovechamientos o categorías de suelo. La consecuencia es que en determinados municipios, las transformaciones sobre el territorio y el paisaje pueden ser importantes (aunque en sentido negativo), especialmente en casos donde se urbanicen suelos anteriormente protegidos (como puede suceder en el caso de la capital de la Comunidad, Santander<sup>76</sup>). Sin embargo, en términos generales, los efectos del POL no se han dejado notar todavía para la población<sup>77</sup>, salvo en casos concretos de particulares donde puede haber afectado al aprovechamiento de sus terrenos.

### **b) Las principales problemáticas para la aplicación del plan**

Hasta el momento se han señalado los puntos positivos en el avance de la implementación de los planes, aunque existe cierto contraste entre lo que desvelan los datos o las actuaciones públicas y lo que percibe la población en su propio territorio. Si ya es difícil medir el grado de aplicación de un plan, más difícil aún parece ser visualizar su aplicación sobre el terreno.

---

<sup>76</sup> Entrevista a Antonio Bezanilla

<sup>77</sup> Entrevista a Miriam García

En cualquier caso, es evidente que el proceso de implementación de los planes conlleva inevitablemente ciertas dificultades y problemáticas, que en ocasiones hacen imposible el cumplimiento de ciertas previsiones del plan. Ningún plan territorial consigue su implementación total y completa bajo las condiciones y plazos previstos. Pero también es evidente que algunos planes presentan mayores dificultades que otros en este proceso de gestión posterior a su elaboración, al tiempo que algunos planes no llegan ni siquiera más allá de la propia fase de elaboración. Una vez redactados y presentados, quedan abandonados y no llegan a llevarse a la práctica.

No es el caso de los tres planes y Comunidades Autónomas analizadas, aunque sí han tenido, como es natural, una serie de obstáculos y limitaciones a la hora de hacer frente a la puesta en práctica de las previsiones de los planes.

En la Comunidad Foral de Navarra, ya se ha señalado que es en el principio del policentrismo donde la ETN ha tenido un menor impacto. Una apuesta estratégica concreta donde se han tenido dificultades es en las redes de cooperación de ciudades<sup>78</sup>. Pero más allá de proyectos o programas específicos, un importante obstáculo para la aplicación de la ETN en el que parecen coincidir las personas entrevistadas es el de los problemas de gobernanza dentro de la propia administración.

El propio carácter estratégico del plan también es citado como un inconveniente para su aplicación práctica<sup>79</sup>, dado que realiza propuestas a largo plazo que exceden de los ritmos diarios. Además, se tienen dificultades para transmitir a otras políticas sectoriales y administraciones (locales o subregionales) que sus respectivas actuaciones pueden y deben encuadrarse en las directrices marcadas por la ETN, tanto en lo positivo como en lo negativo, es decir, en las limitaciones o prohibiciones de actuación. La propia estructura documental de los instrumentos de ordenación es algo que a la ciudadanía y a las administraciones locales les cuesta comprender, de manera que no se piensa en cómo llevar la ETN a la práctica sino en cuáles son las limitaciones para una determinada intervención sobre el territorio<sup>80</sup>. Digamos que, según los términos empleados anteriormente, sólo se tiene en cuenta su marco de actuación en negativo. Todo esto constituiría un problema de divulgación y de comprensión de la ETN, un problema que empieza en las propias Consejerías del Gobierno de Navarra. A pesar de

<sup>78</sup> Entrevista a José Antonio Marcén

<sup>79</sup> Entrevista a Daniel Fernández Etxarren

<sup>80</sup> Entrevista a Dámaso Munárriz

los esfuerzos por el trabajo conjunto, cuesta romper las inercias y los hábitos de los distintos departamentos para conseguir que se adopte el modelo, los indicadores y el marco conceptual establecido por la ETN. La falta de permeabilidad entre los departamentos hace que en ocasiones avancen en direcciones distintas y que no se puedan nutrir unos del trabajo de los otros, lo que representa un problema importante dado el carácter necesariamente horizontal de la ordenación del territorio. Pero pese a esta necesidad de establecerse como una política horizontal, y pese a los esfuerzos realizados por asegurar la participación de otras Consejerías en las decisiones sobre la política territorial (a través de su presencia en órganos como el CSPT), existen grandes dificultades para que la ordenación del territorio funcione y sea considerada como política horizontal por parte del resto de departamentos y del mismo Gobierno. Como señala José Antonio Marcén:

*“Yo creo que tenemos que asumir que somos una política sectorial más”*

También Aldert de Vries menciona las dificultades de transmitir a otras políticas la importancia de construir un modelo territorial común:

*“Hay sectores demasiado fuertes y sólo están interesados en políticas territoriales si coinciden con sus políticas”*

Así, sale a relucir la debilidad de la política territorial frente a otras políticas sectoriales, un problema que, a pesar de los avances de los últimos años (puesto que es cierto que el prestigio de la ordenación territorial ha crecido<sup>81</sup>), sigue estando vigente. Algunas políticas sectoriales siguen siendo mucho más fuertes que la política territorial. El mismo Consejo Social de Política Territorial está presidido por el Consejero de Economía, y no por el Consejero de Fomento y Vivienda o la Directora General de Vivienda y Ordenación del Territorio. Y como otro ejemplo de la importancia secundaria de la ordenación del territorio frente a la política económica, de Vries cita:

*“¿Quién conoce la ETN? Tengo la impresión de que todos saben qué es el Plan Moderna (que es un plan económico), y casi nadie conoce la ETN”*

---

<sup>81</sup> Entrevista a José Antonio Marcén

En ocasiones incluso se producen conflictos con otros departamentos y sectores a raíz de las determinaciones recogidas en los instrumentos de ordenación del territorio. La ETN, gracias a su carácter integrador y generalista, no produjo grandes discrepancias, pero los Planes de Ordenación del Territorio, que son para una menor escala territorial y de un mayor nivel de concreción, suscitaron más desacuerdos. Según de Vries, los POT *“ya en potencia, fueron ofensivos [para otros sectores]. Porque claro, ahí se toman decisiones sobre localización y magnitudes, y... [...] Los agentes de los otros sectores han procurado que los POT sigan siendo bastante inocentes.”* Asimismo, se percibe que no existe todavía una gran penetración de la ordenación territorial en las políticas sectoriales, en el sentido de que no se ha consolidado una cultura institucional basada en compartir los procesos de planificación. En los procesos de planificación sectoriales no se incorpora a la esfera de la ordenación territorial de una manera positiva y decidida, con la confianza de que ésta vaya a aportar una visión regional e integral<sup>82</sup>.

Pese a estos inconvenientes, existen razones para ser positivos a la hora de valorar la evolución de los últimos años en el seno del Gobierno ya que, en una perspectiva de diez años, la visión territorial ha ganado un gran peso en el resto de departamentos<sup>83</sup>. Asimismo, cabe subrayar que la ordenación del territorio posee también cierto poder frente al resto de las políticas a efectos de autorizaciones para proyectos e intervenciones sobre el territorio, aunque no puede decirse que sea el instrumento de gobierno.

En cualquier caso, estos problemas de gobernanza y de la débil posición de la ordenación del territorio frente a otras políticas sectoriales no son directamente derivados del propio documento de la ETN sino que provienen de unas dinámicas intrínsecas al actual modelo de organización y funcionamiento institucional.

Problemas similares también son citados en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La relación entre la ordenación del territorio y el resto de las políticas es a menudo dificultosa. Como afirma Andreas Hildenbrand:

---

<sup>82</sup> Entrevista a José Antonio Marcén

<sup>83</sup> Entrevista a José Antonio Marcén



*“La ordenación del territorio es la política pública más complicada, más compleja, son los señores que se meten en todo y con todos. Por lo cuál no es una niña muy querida...”*

Existe un procedimiento específico en la administración andaluza según el cuál los planes sectoriales deben recibir el visto bueno del departamento de ordenación del territorio, a través de la emisión de un informe específico sobre el borrador del plan y de cómo se ajusta éste a la política territorial (el ya mencionado Informe de Incidencia Territorial. Según el procedimiento previsto por la ley, el órgano promotor de un plan sectorial debe proporcionar la información suficiente sobre los efectos territoriales de dicha iniciativa de planificación y la justificación de su coherencia con la ordenación del territorio vigente. Posteriormente, desde la Secretaría General de Ordenación del Territorio se realiza un informe señalando, en su caso, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias que deban adoptarse. No obstante, dicho informe es una figura legal de cierta debilidad que no tiene el mismo grado de vinculación jurídica que una Evaluación de Impacto Ambiental, por lo que no siempre se solicita o se tiene en cuenta por parte de las otras Consejerías<sup>84</sup>.

Gonzalo Acosta, en esta misma línea, presenta sus dudas sobre la adaptación de los planes sectoriales al modelo territorial del POTA y advierte sobre la falta de una visión territorial e integral en algunas políticas sectoriales. Así, cree que la cultura administrativa y política que prevalecen hoy en día dificultan el trabajo conjunto de las distintas políticas sectoriales con una perspectiva territorial.

*“Cuesta trabajo, en algunas materias, ver el valor añadido que aporta el hecho de que haya un buen planteamiento desde el territorio. Si tú no ves ese valor añadido, no vas a pelear por él.”*

De este modo, subraya que en las políticas sectoriales que tienen incidencia sobre el territorio hay una cierta falta de convencimiento sobre la importancia de hacer una apuesta regional, de superar las barreras administrativas en el día a día y ver más allá de la propia parcela de trabajo.

---

<sup>84</sup> Entrevista a Andreas Hildenbrand

*“Este tipo de cosas hay que defenderlas, porque logramos ponerlas en un documento pero después hay que mantenerlas. Es una tensión que hay que gestionar.”*

Lo cierto es que el POTA, al igual que muchos otros planes territoriales, hace recaer buena parte de su materialización en instrumentos dependientes de otros órganos de la misma administración o incluso de competencia de otras administraciones (como ciertas cuestiones urbanísticas, que son competencia de los municipios, o políticas sectoriales cuyas competencias son del Estado). Así, la puesta en marcha de una parte del plan (que aporta ciertas propuestas de transformación territorial) no depende del propio plan, sino de otros instrumentos que deben ser aprobados por diversos órganos. En este modelo administrativo en el que la gestión del plan recae sobre el mismo órgano que lo ha elaborado (que en el caso de Andalucía actualmente es la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo), surgen este tipo de problemas: sólo las actuaciones que son competencia del órgano gestor del plan son las que suelen llevarse a cabo, mientras que las restantes suelen relegarse o demorarse en su plazos previstos (Benabent, 2007). Por ello, para desplegar esas medidas y actuaciones dependientes de otros órganos, la cooperación y coordinación entre administraciones resulta ser un elemento esencial que no siempre prevalece.

En este sentido, también en Andalucía, al igual que se mencionaba en el caso de Navarra, se hace referencia a las dificultades que tiene la ordenación del territorio para funcionar y ser entendida como una política horizontal. En este caso, las competencias de ordenación le corresponden a la Consejería de Obras Públicas, por lo que una política de carácter tan horizontal como es la política territorial es identificada con un departamento que tiene un marcado sesgo sectorial<sup>85</sup>. Las competencias de la ordenación del territorio se convierten así en sectoriales. Además, parece faltar una cierta comprensión dentro de la administración pública de lo que significa la política territorial, ya que sus competencias se transfieren de una Consejería a otra según se van produciendo cambios en el Gobierno regional, provocando una inestabilidad institucional que no favorece en absoluto a la política territorial, ya que tiene efectos negativos sobre la eficacia del trabajo, la claridad de los objetivos, el bloqueo de proyectos ya iniciados, etc.<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Entrevista a Andreas Hildenbrand.

<sup>86</sup> Entrevista a Gonzalo Acosta

Estos problemas de gobernanza, relacionados con la sectorización de las políticas y la falta de una perspectiva territorial, no son exclusivos de Andalucía y Navarra, como indica Gonzalo Acosta:

*“La política regional es territorial. Y en cambio, las Comunidades Autónomas hemos heredado (lamentablemente) esta visión sectorial que ya tenía la administración central de la que partimos. No hemos sido capaces de refundar una administración en la que la perspectiva no fuera vertical, sectorial, sino que fuera territorial, regional. Al no haber sido capaces de hacer esto, la competencia de ordenación del territorio también es sectorial, y ahora está aquí o ahora está allí.”*

Las administraciones heredan las inercias y las metodologías, incluyendo las incoherencias que se producen en dichas inercias, de tal manera que no existe un replanteamiento íntegro de cómo organizar la administración de una manera más eficiente. El modelo general de funcionamiento, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, se caracteriza por el deslinde competencial (Benabent, 2009). Y sin embargo, en opinión de Acosta, las políticas horizontales (no sólo la territorial sino también la de medio ambiente o la de desarrollo regional) son muy difíciles de implementar desde el momento en que se pretenden encajar en una estructura vertical como la de las administraciones de hoy en día.

Además de esto, Andreas Hildenbrand también menciona la falta de cooperación entre administraciones (ya sea vertical que horizontal) como un gran obstáculo para la implementación coherente de las políticas. Un problema que identifica completamente, citando a Joan Romero, con el *“desgobierno del territorio”*:

*“El problema es la incapacidad, o falta de voluntad, de cooperar. Todos entre todos, inter-municipal, inter-autonomías, Estado-autonomía, etc.”*

La falta de cooperación y entendimiento conduce a menudo a la judicialización de los conflictos entre administraciones, conflictos que en el fondo podrían solucionarse mediante la negociación, si realmente hubiera una cultura del pacto y la cooperación (el *“win-win”*). Además, hay que tener en cuenta que la ordenación del territorio es una materia especialmente ligada a la concertación y la cooperación entre agentes, por lo que se ve más afectada por este tipo de problemáticas. Y sin embargo, las normativas

de ordenación territorial no han dedicado mucha atención a establecer mecanismos de articulación y vías negociadoras para resolver los posibles conflictos entre administraciones que se pueden derivar de las decisiones de planificación (Benabent, 2009).

Otro de los problemas relacionados con el funcionamiento institucional, sería el del exceso de carga burocrática y la complejidad de los procedimientos administrativos para aquellos departamentos que pretenden realizar una intervención sobre el territorio. Cabe recordar que la propia Ley de Ordenación del Territorio es la que define cuáles son los planes y materias con incidencia sobre el territorio, los cuáles deben pasar todo un proceso de solicitudes de informes y autorizaciones. Pues bien, el mismo POTA proponía que se estudiaran los procedimientos administrativos con el fin de simplificar el pronunciamiento de la administración pública respecto a una intervención concreta. En opinión de Gonzalo Acosta, la función pública ha fracasado desde el momento en que los procedimientos administrativos se perciben como un obstáculo a salvar por cualquier medio y no como un instrumento de control ante los intereses privados:

*“Una de las últimas reformas que se ha hecho de la Ley de Ordenación del Territorio (y que afecta a los planes territoriales y urbanísticos) es eliminar carga [burocrática]. Se percibe que la función pública pone trabas en vez de mejorar los resultados. ¡Esto es lamentable!”*

Respecto a los programas o proyectos concretos del POTA en los que se han tenido dificultades para su implementación, uno de los puntos sobre los que parece existir un consenso en lo que se refiere a su falta de avances es el del programa andaluz de ciudades, que tiene por objetivo que las ciudades andaluzas cooperen entre sí en forma de red, en lugar de competir unas con otras. A juicio de Andreas Hildenbrand, este programa podría haber llegado a ser “*el buque insignia del POTA*”, ya que en el plan se le presta una gran atención, aunque posteriormente no ha llegado a desarrollarse. Otros programas o actuaciones citadas que han presentado ciertos inconvenientes o limitaciones para su ejecución, son: por un lado, el cumplimiento de los parámetros urbanísticos previstos en el POTA sobre crecimiento poblacional y del suelo urbanizable (sobre los que ha habido una gran polémica política, especialmente con la conocida como “Norma 30-40”); y por otro lado, tal como se ha citado anteriormente, la zonificación de Andalucía en unidades subregionales (que actuarían como engranaje

entre el planeamiento regional y el local), que también sigue inmersa en ciertas dudas y sigue siendo una problemática no resuelta. Al tratarse de una Comunidad Autónoma de tales dimensiones, no es una tarea fácil, aunque lo lógico (según afirma Florencio Zoido) hubiera sido que “*el POTA hubiera definido unas unidades territoriales para los planes subregionales*”, cosa que no llegó a hacer el documento.

El caso del POL de Cantabria es un tanto diferente puesto que su implementación no implica, en general, la puesta en marcha de programas o iniciativas estratégicas por parte de la Consejería de Ordenación del Territorio y menos aún de otras Consejerías. En este caso, la principal problemática parece ser más bien la adopción del modelo del POL por parte de las administraciones locales. Como hemos dicho, más de una década después de su entrada en vigor sólo 4 municipios de la Comunidad han adaptado su planeamiento a las determinaciones del POL. Por lo tanto, todavía numerosos municipios de Cantabria (precisamente aquellos que sufren una mayor presión urbanizadora) se resisten a adaptarse a la nueva normativa impuesta por el POL en el litoral. Algunos responsables municipales tratan de reinterpretar la normativa o encontrar un resquicio legal que les permita llevar a cabo sus proyectos urbanizadores. El problema es que el propio POL introduce en su articulado ciertas excepciones un tanto ambiguas bajo las que permite que no se respeten las zonas de protección. Así, al fin y al cabo, la integración del POL en el planeamiento municipal depende en gran medida del equipo técnico o político de cada localidad<sup>87</sup>. Este hecho, unido al bloqueo general del planeamiento regional, provoca a menudo litigios judiciales y anulación de instrumentos de planeamiento, así como sentencias de derribo de viviendas. De nuevo nos encontramos ante otro caso de judicialización de los conflictos entre administraciones, o bien entre instituciones e intereses particulares. En conclusión, el retraso en la elaboración y tramitación de los planes de ordenación y urbanísticos unido a las deficiencias y carencias de los planes vigentes ha generado cierta confusión e inseguridad jurídica, como se ha reprochado con frecuencia por distintos sectores de la sociedad civil (Delgado Viñas, 2010). También queda por ver si en el futuro Plan Regional de Ordenación Territorial se introducen las determinaciones establecidas por el POL. Por lo tanto, podríamos decir que en el caso de Cantabria las limitaciones en la implementación de su Plan del Litoral vienen dadas mayoritariamente por un débil aparato institucional de ordenación del territorio (que se ha topado con los intereses

---

<sup>87</sup> Entrevista a Antonio Bezanilla

económicos de los proyectos urbanísticos) y una importante falta de voluntad de las administraciones locales, aunque también una lasitud de la administración regional.

Por otra parte, tampoco en Cantabria parece que la ordenación del territorio ocupe una posición fuerte frente a las políticas sectoriales puesto que ni siquiera existe todavía un Plan Regional de Ordenación del Territorio. Por lo tanto, es probable que las problemáticas descritas anteriormente para Navarra y Andalucía, en el sentido de las dificultades que existen para trasladar las directrices en materia territorial al resto de los departamentos, se den también en Cantabria.

### **11.1.3 La influencia de los documentos europeos en la política territorial de la Comunidad Autónoma**

Como hemos visto, en el capítulo 10 de esta cuarta parte de la investigación se ha analizado la influencia de los documentos de referencia europeos en los planes territoriales de las diferentes Comunidades Autónomas del Estado español. La metodología empleada para ello ha consistido en el análisis del contenido de los propios planes, prestando atención a los objetivos y determinaciones europeas que se han integrado en el plan territorial de cada Comunidad Autónoma.

No obstante, la influencia de las nuevas directrices provenientes del contexto europeo puede haber ido más allá de lo plasmado en los planes territoriales autonómicos. Es decir, la adopción de estas nuevas tendencias puede haber afectado no sólo a los criterios de planificación o modelos territoriales recogidos en los documentos escritos, sino también a los sistemas de planificación en sí mismos en un sentido más global: el entorno institucional, los estilos de planificación, los discursos, las prácticas, las representaciones espaciales, etc. Todos estos factores son mencionados de uno u otro modo ya sea en la Estrategia Territorial Europea o en el Convenio Europeo del Paisaje, ya que estos documentos tratan de promover ciertos cambios en los sistemas de planificación a favor de una ordenación del territorio más estratégica, basada en un nuevo marco conceptual, una mayor coordinación y cooperación institucional y una mayor integración del paisaje en la ordenación del territorio, entre otras cosas. Estos dos documentos en concreto son los que se han tomado como referencia a la hora de analizar los mencionados cambios sobre los sistemas de planificación de las Comunidades Autónomas estudiadas.

Por lo tanto, mediante las entrevistas a personas expertas se trató de averiguar también cómo han evolucionado todos estos aspectos, con el fin de completar los datos obtenidos en el capítulo anterior sobre la influencia de los documentos europeos en los propios planes. Además, estos cambios relacionados mayormente con el entorno institucional y su funcionamiento son mucho más difíciles de detectar y evaluar por medio de criterios objetivos o análisis cuantitativos, por lo que las entrevistas se revelaron como un instrumento adecuado para ello. Aun así, son aspectos que difícilmente pueden atribuirse de manera directa a la influencia de las nuevas tendencias europeas, por lo que las personas entrevistadas tuvieron que hacer una valoración y reflexión muy personal sobre la existencia real de una dinámica causa-efecto, donde la causa sería la publicación de la ETE y/o el CEP y el efecto sería la producción de cambios en el entorno y funcionamiento institucional.

Por otro lado, como ya se ha indicado anteriormente, este último capítulo tiene como objetivo comprobar el grado en que se llevan a la práctica las determinaciones plasmadas sobre el papel, esto es, sobre el plan territorial de cada Comunidad Autónoma. En el anterior apartado se ha hecho una valoración global del nivel de implementación de los planes territoriales autonómicos, prestando especial atención a los programas o proyectos en los que se habían dado los mayores avances y los aspectos en los que se habían tenido mayores dificultades o problemáticas para su aplicación. Pues bien, en este próximo apartado, en el que nos focalizaremos sobre la influencia de los documentos europeos en la política territorial de las Comunidades Autónomas, se tratará también de valorar el impacto real que han tenido la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje sobre el propio territorio. Es decir, al margen del nivel de integración de las directrices europeas en el plan territorial, tratará de contrastarse también hasta qué punto esas nuevas directrices se traducen en cambios concretos sobre el territorio relacionados en este caso con los objetivos establecidos por la ETE y el CEP, como el policentrismo, la cohesión, la protección del paisaje, la accesibilidad, etc.

Así, a las personas entrevistadas se les preguntó, por un lado, sobre los impactos que la ETE y el CEP hayan podido tener sobre el sistema de planificación territorial de su Comunidad Autónoma; y por otro lado, sobre el grado y la forma en que los objetivos de estos dos documentos en concreto se han traducido en la práctica sobre el territorio. Asimismo, resultó de interés conocer, antes de nada, hasta qué punto las personas

implicadas en la planificación territorial estaban familiarizadas con los contenidos de la ETE y el CEP y trató de averiguarse por qué algunas Comunidades Autónomas prestan una mayor atención a lo que se hace en Europa, con el fin de hallar los factores que determinan la evolución de algunos sistemas de planificación hacia las nuevas tendencias provenientes de la escala europea.

En el caso de la **Comunidad Foral de Navarra**, puede decirse que existe cierta tradición de mantener una mirada hacia las corrientes surgidas en el contexto europeo. No sólo en el ámbito de la ordenación del territorio, sino también en otros sectores como el económico o el social, pudiendo citar como ejemplo a los planes y las políticas activas de empleo, que se elaboraron en base a la Estrategia de Lisboa<sup>88</sup>. Así, en la acción del Gobierno a menudo se tienen en cuenta los principios rectores nacidos en las instancias europeas.

Sin duda uno de los mejores exponentes de la influencia de Europa en las políticas navarras es la Estrategia Territorial de Navarra, que como ha quedado patente en capítulos anteriores, está profundamente inspirada en la Estrategia Territorial Europea. Este documento publicado por la Unión Europea en 1999 es uno de los que ha dejado una mayor huella en el sistema de planificación de la Comunidad Autónoma. Previamente ya se conocía la Carta Europea de Ordenación del Territorio y existía una conciencia del carácter multidisciplinar y multiescalar de la ordenación territorial. Además, antes incluso de la aprobación definitiva y publicación de la ETE, en la administración navarra ya se tenía conocimiento de su proceso de elaboración y de la naturaleza y el significado de sus contenidos<sup>89</sup>. Uno de los factores determinantes para este conocimiento fue probablemente la relación personal y profesional del entonces Director General de ordenación del territorio, Luis Zarraluki, con personas del Ministerio implicadas en el desarrollo de la ETE<sup>90</sup>, aunque sobre este aspecto se profundizará más adelante, para averiguar las causas de la influencia diferenciada de los documentos europeos en las distintas Comunidades Autónomas.

Como decíamos, la ETE era un documento bien conocido en los círculos técnico-administrativos que participaron en la elaboración de la ETN. Y todavía hoy en día, si

---

<sup>88</sup> Entrevista a Daniel Hernández Etxarren

<sup>89</sup> Entrevista a José Antonio Marcén

<sup>90</sup> Entrevista a José Antonio Marcén



bien han pasado ocho años desde la publicación de la ETN, es un documento destacado. Como indica Aldert de Vries:

*“Cualquier técnico que trabaje en el Departamento de Ordenación del Territorio por supuesto conoce la ETE, conoce que existe [...] Otra cosa es que la tengan presente en sus actuaciones.”*

Mientras la ETE es un documento del que se han imbuido los profesionales y documentos de ordenación del territorio de la Comunidad Foral, el Convenio Europeo del Paisaje no parece haber recibido la misma atención. La ordenación y protección del paisaje no es estudiada de manera explícita en la ETN y no todas las personas implicadas en las estructuras de ordenación del territorio están familiarizadas con el CEP. Al ser un documento de menor calado, ello se ha reflejado en una menor presencia de sus directrices en los documentos de ordenación (aunque en los POT, más recientes, el paisaje ha adquirido cierto protagonismo), como es menor también su alcance en los discursos y en el entorno institucional en general.

En el caso de **Andalucía**, en cambio, el Convenio Europeo del Paisaje ha alcanzado una significación y un grado de conocimiento importante, gracias (al menos en parte) a la presencia en la administración de Florencio Zoido, uno de los padres intelectuales del CEP. Andalucía tuvo una participación inicial muy importante en el CEP, e incluso había desarrollado previamente, junto con las regiones del Véneto y Languedoc-Rosellón, la Carta Europea del Paisaje Mediterráneo, que fue uno de los antecesores del CEP<sup>91</sup>. Así, el paisaje ha recibido siempre un tratamiento especial en la región y por ello actualmente es una de las Comunidades Autónomas que más ha desarrollado las determinaciones del Convenio.

En realidad, Andalucía siempre ha prestado una gran atención al contexto europeo, tanto en el ámbito de la planificación territorial como en el Gobierno regional en general. Probablemente tiene mucho que ver en ello el hecho de haber sido una de las máximas beneficiarias de los fondos FEDER y otros Fondos Estructurales de la Unión Europea. Como recuerda Florencio Zoido:

---

<sup>91</sup> Entrevista a Florencio Zoido

*“Tú ibas a las instituciones europeas y siempre había más catalanes que de ningún otro sitio. No había tanta presencia por ejemplo de andaluces. Pero no se ha descuidado, yo creo que siempre ha habido una atención grande. Porque el beneficio era mucho. Andalucía es una región muy agrícola, y los Fondos Europeos a la agricultura son fundamentales”*

En general, la Unión Europea y la integración en ella del Estado español ha sido tradicionalmente muy valorada en la Comunidad, donde la oposición a la UE ha sido prácticamente inexistente<sup>92</sup>. Andalucía creó muy pronto una oficina propia en Bruselas, la cuál ha tenido una gran utilidad para la economía andaluza.

No obstante, los Fondos Estructurales no han sido el único nexo de unión de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea. También ha participado en numerosos proyectos de cooperación con otras regiones europeas (a través del Comité de las Regiones), por lo que ya antes de existir la ETE había desarrollado unos trabajos en red que le otorgaron una cierta experiencia en la cooperación transnacional e interregional<sup>93</sup>.

Antes incluso de la aprobación de la ETE, como ocurría en el caso de Navarra, en el departamento de ordenación del territorio ya se conocían sus determinaciones y se conocieron también con anterioridad los documentos Europa 2000 y Europa 2000+. Según señala Gonzalo Acosta:

*“Siempre estuvimos muy atentos a lo que se respiraba en Europa. Y de hecho conocíamos bien las políticas que había, no solo como Unión Europea sino también en las otras regiones. Hacíamos un análisis comparado, estuvimos aprendiendo mucho de otros documentos... siempre estuvimos muy atentos. Esperábamos buenos aires desde Europa.”*

Andreas Hildenbrand también apoya estas afirmaciones:

*“Desde siempre, hay una importación, un interés por la experiencia comparada. Y aquí en Andalucía, esto se empezó en la ordenación del territorio gracias a Florencio Zoido, él decía que hay que tener en cuenta lo que hacen los demás en Europa.”*

<sup>92</sup> Entrevista a Florencio Zoido

<sup>93</sup> Entrevista a Andreas Hildenbrand

Así, los documentos de ordenación del territorio producidos en Europa afectaron indudablemente a la planificación llevada a cabo en la Comunidad de una u otra forma. El equipo de profesionales que participó en la elaboración del POTA se empapó del espíritu de la ETE y las nuevas tendencias provenientes del contexto europeo, de manera que los elementos aportados por la ETE les hicieron reflexionar sobre su propio territorio, tratando de aplicar los principios de la ETE a la escala regional que les correspondía. Pero las aportaciones se produjeron en ambas direcciones, ya que Andalucía no sólo adoptó los contenidos de la ETE sino que también contribuyó a ellos:

*“Nos empapamos de ello. Pero al mismo tiempo también contribuimos, porque estuvimos implicados en el proceso de participación nacional en relación a la propia [ETE].”<sup>94</sup>*

La cohesión social y territorial o la idea del policentrismo, por ejemplo, eran conceptos que ya habían sido trabajados en las Bases y Estrategias para la ordenación del territorio, que fueron aprobadas precisamente en 1999 (mismo año de publicación de la ETE) y constituyeron el paso previo a la elaboración del POTA.

En el caso de **Cantabria**, tanto la ETE como especialmente el CEP son documentos conocidos en los círculos de planificación territorial, fundamentalmente en los sectores académico y técnico. De hecho, el equipo investigador universitario que elaboró el apartado del diagnóstico del POL participó en reuniones sobre la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje<sup>95</sup>, por lo que sus miembros estaban notablemente familiarizados con el documento. Además, las investigaciones y trabajos sobre paisaje tienen ya una cierta tradición en la Comunidad<sup>96</sup>. Ahora bien, fuera de estos círculos estrictamente académicos o estrechamente relacionados con la ordenación del territorio y el paisaje, los documentos europeos probablemente son desconocidos para la mayoría de las personas, incluso profesionales<sup>97</sup>.

De todas formas, lo cierto es que el POL ha integrado y adaptado algunas de las orientaciones de la ETE y del CEP para aplicarlas en la escala regional de Cantabria. Al

---

<sup>94</sup> Entrevista a Gonzalo Acosta

<sup>95</sup> Entrevista a Ángela de Meer

<sup>96</sup> Entrevista a Valentín Castillo

<sup>97</sup> Entrevista a Antonio Bezanilla

apuntar las causas de esta atención a los documentos europeos e integración de sus principios, Ángela de Meer se expresa de la siguiente forma:

*“No tanto porque quisiéramos aplicar legalmente lo que estaba establecido en esos documentos, sino que nosotros como investigadores estábamos al tanto de esas nuevas tendencias e intentamos hacer un documento [el POL] que superara un poco lo que estaba establecido en la ley del 2001 [de ordenación del territorio de Cantabria]”.*

Así, se introdujeron conceptos como el patrimonio territorial o el paisaje que supusieron una novedad importante respecto a lo hecho anteriormente en materia territorial en la Comunidad. En el caso del CEP, hay que tener en cuenta que no existe un marco jurídico en la Comunidad relativo al paisaje, por lo que el documento representa básicamente un enunciado propositivo, y sus principios tienen dificultades para calar en los organismos implicados en materia paisajística<sup>98</sup>. No obstante, dichos principios fueron recogidos de alguna manera en el Plan de Ordenación del Litoral, un documento que sin duda puede tener un gran impacto en las transformaciones del paisaje de Cantabria.

Más allá de la atención prestada por las Comunidades Autónomas a las tendencias en materia territorial en general provenientes de la escala europea, se procederá seguidamente a analizar específicamente el posible impacto que algunos documentos en concreto hayan podido producir sobre los sistemas de planificación y sobre el propio territorio. Se profundizará, por un lado, sobre el impacto de las directrices de la Estrategia Territorial Europea y el grado de cumplimiento de sus objetivos en cada Comunidad Autónoma; y por otro lado, sobre el impacto del Convenio Europeo del Paisaje, los avances en materia paisajística y el grado de integración del paisaje en la planificación territorial. Estos aspectos se han considerado, en cierto modo, indicadores del efecto real que han tenido las nuevas tendencias europeas en la ordenación del territorio como política pública y en las transformaciones territoriales derivadas de la misma en las Comunidades Autónomas.

---

<sup>98</sup> Entrevista a Miriam García

### **a) Valoración de los impactos de la ETE**

La Estrategia Territorial Europea menciona en su texto que la escala territorial más adecuada para la aplicación de sus directrices u objetivos es la escala regional, que en el caso del Estado español se corresponde con las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, es en este nivel donde se espera que sus objetivos se materialicen sobre el territorio, adaptándolos, claro está, a las realidades y dinámicas reinantes en cada lugar. En el caso español, se añade la particularidad de que las dimensiones geográficas de las Comunidades Autónomas son substancialmente variables, por lo que la adaptación de las directrices europeas a los planes territoriales regionales se produce necesariamente de una manera distinta en las diferentes Comunidades Autónomas. Tal y como señala Florencio Zoido:

*“Cada escala tiene sus planteamientos, no tanto teóricos sino prácticos. O sea, no es lo mismo hacer ordenación territorial a nivel regional para una región de la dimensión de Andalucía; no puedes decir que ese plan va a buscar unos objetivos parecidos a un plan general. Cada escala, cada nivel político debería tener su propia lógica, y en esto tampoco hay claridad.”*

En cualquier caso, dado que el análisis de la división administrativa del Estado español sobrepasa el objetivo del presente estudio, y que las competencias en ordenación del territorio recaen legalmente sobre los gobiernos regionales, nos centraremos en analizar la influencia de la ETE en los diferentes planes territoriales de escala regional, al margen de las características de cada Comunidad Autónoma, aunque teniendo presente que existen grandes diferencias de escala entre unas y otras, lo que conduce a diferentes maneras de afrontar las tareas y metodologías de planificación.

Cabe señalar, como ya se ha mencionado anteriormente, que cuando la ETE fue publicada en 1999 algunas Comunidades Autónomas ya estaban familiarizadas con sus contenidos e incluso habían realizado aportaciones a los mismos. Así, ciertos objetivos y conceptos recogidos por la ETE ya estaban presentes en los documentos de ordenación del territorio (oficiales o no) elaborados en la escala regional en el Estado español.

Dicho esto, no cabe duda de que uno de los aspectos en los que más se deja sentir la influencia de la ETE en la ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas es

en el aspecto conceptual. Gracias a la publicación de diversos documentos, comienza a emplearse un mismo marco conceptual que hace referencia también a ideas comunes que, anteriormente, bien no estaban presentes en las políticas territoriales o bien lo estaban pero con terminologías o significados distintos. La falta de un marco conceptual común representa un problema no sólo en las relaciones entre las Comunidades Autónomas sino incluso entre los propios sectores de la administración de una misma Comunidad Autónoma. Florencio Zoido lo resume con estas palabras:

*“Los documentos europeos de ordenación del territorio, la principal virtud que tienen es que están consiguiendo homogeneizar el lenguaje, porque esto era un galimatías absoluto.”*

Así, los documentos europeos han favorecido reflexiones y debates en varias dimensiones, incluso en torno a lo que es la propia ordenación del territorio, ya que anteriormente se hacía una interpretación más economicista de la misma. De este modo, documentos como la ETE han permitido flexibilizar el entendimiento de diversos conceptos, propiciando un acercamiento en el lenguaje entre las distintas actuaciones y políticas públicas<sup>99</sup>.

Asimismo, además del propio vocabulario, las representaciones gráficas incluidas en los documentos de ordenación del territorio publicados por las instancias europeas también tienen un impacto importante en la planificación de la escala regional. La cartografía europea, desde el momento en que se publica, es introducida en la planificación regional y a menudo con un peso significativo, como es el caso por ejemplo de las infraestructuras de comunicación previstas para el territorio europeo.

En resumen, a pesar del carácter únicamente indicativo del documento, puede decirse que la ETE ha servido de inspiración para las políticas territoriales de las Comunidades Autónomas<sup>100</sup>.

En **Navarra**, las políticas territoriales en general (y no sólo la propia ETN) comienzan a afianzar los conceptos e ideas introducidos por la ETE<sup>101</sup>. De hecho, el propio sistema de indicadores de seguimiento que propuso la ETN empleaba una terminología

<sup>99</sup> Entrevista a Florencio Zoido

<sup>100</sup> Entrevista a Florencio Zoido

<sup>101</sup> Entrevista a Dámaso Munárriz

directamente relacionada con los objetivos políticos de la ETE, ya que se ponían sobre la mesa conceptos tales como cohesión, policentrismo, acceso a infraestructuras o gestión del patrimonio natural y cultural. Los POT también se mueven dentro de este marco conceptual (aunque trasladado a un mayor grado de concreción) al tiempo que otorgan una gran importancia a su función coordinadora y a la participación pública.

En el caso de esta Comunidad, ya se ha señalado que su Estrategia Territorial es un claro ejemplo de aplicación de los principios de planificación y desarrollo de la ETE a la escala regional (Zarraluqui, 2003). Las personas entrevistadas también coincidieron con esta afirmación y el propio Director del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo, José Antonio Marcén, quien ocupa ese cargo desde 1999 y por tanto dirigió la elaboración de la ETN, así lo confirma:

*“En la ETN recogimos expresamente los principios, los objetivos, declarados tanto en la ETE (que ya estaba aprobada), como en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible [...] Y en la ETN muchas veces lo explicamos así: tenemos seis grandes objetivos que son los que están [en los citados documentos]. Y ahora vemos cómo los trabajamos a escala regional.”*

De este modo, las ideas de fondo extraídas de la Estrategia europea se plasmaron en la Estrategia navarra. En ambos casos se trata de principios generales de ordenación por lo que el cambio de escala no causa grandes dificultades, como ocurriría, por ejemplo, si se quisieran trasladar los principios de la ETE a la escala local<sup>102</sup>.

Preguntados por los objetivos específicos recogidos en la ETE, los entrevistados expresaron sus opiniones que en alguna ocasión resultaron ser un tanto divergentes. Aquí vuelve a surgir la duda sobre si los cambios en el territorio son directamente atribuibles a un documento de ordenación, en este caso a la ETE, aunque ya habíamos mencionado antes las mismas dudas en el caso de Andalucía con el POTA. De nuevo, queda en evidencia la dificultad de medir la efectividad e impacto real de los planes territoriales, más aún en el caso de un documento europeo no vinculante que sólo ha podido influir de manera indirecta, a través de su influencia sobre el plan regional.

---

<sup>102</sup> Entrevista a Aldert de Vries

En cualquier caso, por encima de estas dudas, se trató de comparar la realidad territorial con la lista de objetivos políticos expresados por la ETE, que venían a ser los siguientes:

- Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado
- Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas
- Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales
- Asociación entre el campo y la ciudad
- Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento
- Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad
- Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras
- Difusión de la innovación y el conocimiento
- Naturaleza y patrimonio cultural como potenciales de desarrollo
- Conservación y desarrollo del patrimonio natural
- Gestión de los recursos hídricos: un reto para el desarrollo territorial
- Gestión creativa de los paisajes
- Gestión creativa del patrimonio cultural

La gestión del patrimonio natural y cultural se encuentra aparentemente en una buena posición en la Comunidad Foral, puesto que existe una cierta conciencia social sobre el valor del patrimonio que además parece ir en aumento<sup>103</sup>. Además de esta conciencia social sobre su necesidad de conservación y gestión, se utiliza como elemento de promoción desde las instituciones públicas, no sólo como atractivo turístico sino también como entorno de vida para la ciudadanía navarra. Sin embargo, todavía prevalece una visión proteccionista del patrimonio, especialmente en lo que se refiere al patrimonio cultural y al paisaje, por lo que desde la ordenación del territorio se encuentran con dificultades a la hora de intentar gestionar estos recursos con un nuevo enfoque, por ejemplo, dotando de nuevos usos o funciones al patrimonio arquitectónico<sup>104</sup>. En la gestión de los recursos hídricos también puede considerarse que ha habido avances: según algunos indicadores del sistema de seguimiento de la ETN, los índices de consumo y de la calidad del agua han mejorado en los últimos años. Aunque también existen proyectos que suscitan cierta polémica (como el canal de Navarra), al igual que ocurre en el caso de las infraestructuras de transporte (con el Tren de Alta Velocidad),

---

<sup>103</sup> Entrevista a Aldert de Vries

<sup>104</sup> Entrevista a José Antonio Marcén



donde se ha planteado, desde el propio equipo técnico de la administración, la necesidad de una visión más integral del territorio.

El objetivo de ciudades dinámicas, atractivas y competitivas presenta un gran interés para la Comunidad Foral desde el punto de vista económico, por lo que es objeto de numerosos programas e intervenciones (el ejemplo emblemático lo constituye el Plan Moderna, especialmente centrado en el desarrollo económico)<sup>105</sup>. Algo similar ocurre con el objetivo relacionado con la difusión de la innovación y el conocimiento. El acceso al conocimiento es un objetivo que se ha logrado trasladar a otras políticas sectoriales y existen importantes proyectos regionales de conectividad con el contexto europeo, aunque con resultados desiguales hasta el momento<sup>106</sup>.

En lo que se refiere a la atención a las zonas rurales, puede destacarse que las inversiones e intervenciones públicas en ellas son también importantes, aunque las posibilidades innovadoras que pueda haber en las áreas rurales no son objeto de consideración. Además, la asociación entre el campo y la ciudad sigue siendo un aspecto problemático en la Comunidad<sup>107</sup>. De todas formas, existen algunas iniciativas interesantes que abogan por el desarrollo endógeno de las zonas rurales, como el Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo, basado en la utilización de recursos locales y en objetivos realistas.

Sobre el objetivo del desarrollo territorial policéntrico, existe una cierta divergencia de opiniones. Según Aldert de Vries, no existe una visión común de los agentes territoriales y sectores institucionales que permita avanzar hacia un modelo policéntrico bien definido. El policentrismo sigue siendo un debate, donde se enfrentan las distintas opiniones sobre su significado real y los intereses de los distintos sectores de la administración. Daniel Hernández, sin embargo, presenta una visión más optimista y considera que se han dado avances considerables, tratando de mejorar la conexión entre Pamplona y las diversas capitales comarcales a través de infraestructuras viarias, y de fortalecer las ciudades medias mediante equipamientos y dotaciones. En su opinión, ha habido un esfuerzo por parte de distintos sectores de la administración no estrictamente relacionados con la ordenación del territorio (como Educación, Sanidad,

---

<sup>105</sup> Entrevista a Aldert de Vries

<sup>106</sup> Entrevista a José Antonio Marcén

<sup>107</sup> Entrevista a Aldert de Vries

Obras Públicas, etc.) con el fin de contribuir a ese modelo de región policéntrica. José Antonio Marcén, a su vez, cree que el objetivo del policentrismo se ha incorporado en el plano teórico y que ha tenido un cierto calado incluso en la sociedad navarra, aunque reconoce que las tendencias a nivel regional son totalmente contrarias, por lo que puede decirse que genera cierta insatisfacción en los responsables de la planificación. Hasta el momento, en general, la concentración en las grandes zonas se sigue alimentando. Pero el objetivo del policentrismo, en cualquier caso, ya está integrado en el sistema de planificación de la Comunidad, y el acceso equivalente a las infraestructuras de transporte se ha impulsado de manera notable. También existe un mayor control sobre la expansión urbana, que se ha visto aún más limitada a causa de la crisis económica. El crecimiento urbanístico sostenible y vertebrado (no disperso) es uno de los aspectos donde más se incide desde el Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

A pesar de que Navarra es una región fronteriza entre dos Estados, la cooperación transfronteriza en la planificación territorial es también más papel que realidad, ya que, si bien ha puesto en marcha algún proyecto transfronterizo en el que participa junto a regiones francesas, se trata de proyectos muy pequeños, poco significativos y representativos.

En **Andalucía**, una de las lecturas más positivas que se hacen sobre los efectos de la ETE, es que su impacto se ha dejado sentir no sólo en las políticas territoriales sino también, en cierto modo, en otras políticas sectoriales. Así, existen referencias a la ETE o a las ideas que ésta contiene en la política económica y en la de desarrollo rural, por ejemplo<sup>108</sup>. Asimismo, la propia política territorial ha asimilado en gran medida la perspectiva europea de la ordenación del territorio, puesto que todos los documentos de planificación andaluces han incorporado esta perspectiva a sus planteamientos, en algunos casos incluso antes de la publicación de la ETE<sup>109</sup>. Aun así, las personas entrevistadas recalcaron que es muy difícil valorar la influencia real que haya podido tener la ETE en el sistema de planificación andaluz, aunque parece existir una sensación de que sí se ha dado tal influencia.

Respecto a las ideas clave que introduce la ETE, ya se ha señalado que muchas de ellas ya se habían desarrollado en la política territorial y los documentos andaluces, tal

---

<sup>108</sup> Entrevista a Andreas Hildenbrand

<sup>109</sup> Entrevista a Florencio Zoido

vez con una terminología distinta, aunque con un mismo significado de fondo. Otros conceptos recogido por la ETE, sin embargo, son para Florencio Zoido “*creaciones intelectuales más recientes que después todo el mundo se apresura a copiar*”. En cualquier caso, gracias a esa correspondencia entre los principios de la planificación europeos y andaluces, en la planificación territorial de Andalucía se han sabido integrar la filosofía y los grandes principios europeos establecidos por la ETE, como la cooperación, la sostenibilidad, la cohesión, etc. Y ello a pesar de las dificultades que conlleva el hecho de trasladar los grandes principios a la escala regional, que es mucho más concreta y reclama unas determinaciones más definidas. Florencio Zoido lo expresa así:

*“Yo creo que hemos sido muy buenos receptores de lo que está pasando [en Europa], hemos sido capaces de desarrollar y aplicar en el ámbito regional [...] ideas que hemos compartido desde el principio, e incluso que antes de que aparecieran aquí ya estábamos trabajando. Y por tanto hemos celebrado que haya documentos europeos que recojan bien nuestras propias ideas respecto al desarrollo territorial en Andalucía.”*

No obstante, hay que puntualizar que la integración de los principios europeos se ha producido fundamentalmente en el plano teórico, aunque después ha habido dificultades para trasladar estos principios desde el papel del POTA hasta la práctica. El nivel de ejercicio en el desarrollo y gestión del plan no se ha mantenido en los márgenes necesarios. Por lo tanto, de nuevo se llega a la conclusión de que, si bien la ETE ha tenido un gran impacto en el aspecto conceptual y teórico, no ha tenido el mismo efecto sobre el propio territorio ya que sus objetivos no han llegado a implementarse del todo. Según Gonzalo Acosta:

*“El discurso de palabra, [la ETE] ha servido mucho para construirlo, pero se ha ido vaciando de contenido. [...]. Hay unos intentos intelectualmente muy honestos y fructíferos (en general), interesantes, pero han servido para alimentar discursos, y al menos aquí en Andalucía, se han convertido en retórica en vez de en buenas prácticas”*

En su opinión, uno de los mayores obstáculos para trasladar los contenidos del plan de la retórica a la praxis es la falta de cooperación y coherencia entre las diferentes políticas, así como el empleo conjunto de los recursos, que es lo que debería caracterizar a la política territorial.

En relación a los objetivos políticos concretos promovidos por la ETE, ha resultado difícil realizar una valoración respecto a cómo se han trasladado éstos al territorio. En lo que sí parecen coincidir las personas entrevistadas es que en el POTA se han integrado la mayoría de los principios por los que abogaba la ETE, aunque no se ha sabido evaluar el grado en que esos principios se han implementado posteriormente. Además, la forma de integrar los principios de la ETE tampoco ha sido literal o directa, sino que se han adaptado a la escala territorial de Andalucía, estableciendo, eso sí, claros paralelismos entre las propuestas de la ETE y los programas del POTA<sup>110</sup>. A modo de ejemplo, se citan como objetivos de la ETE incorporados al POTA: el desarrollo territorial policéntrico, la relación entre el campo y la ciudad, y en cierta medida la gestión de los paisajes y del patrimonio natural y cultural.

Asimismo, uno de los mayores éxitos derivados de los programas y documentos europeos es, en opinión de Andreas Hildenbrand, el de los programas de cooperación territorial europea (enmarcados en el programa europeo Interreg). La ETE otorgaba una importancia fundamental precisamente a la cooperación transnacional, transfronteriza e interregional, algo que se ha materializado en Andalucía gracias a los programas de cooperación transfronteriza entre España y Portugal. De todas formas, hay que tener en consideración que se trata de un programa que cuenta con financiación de la Unión Europea, lo cuál suele suponer, habitualmente, un gran impulso para el surgimiento de iniciativas.

En la **Comunidad Autónoma de Cantabria**, como se ha indicado anteriormente, la ETE también ha dejado su huella sobre el marco conceptual de la ordenación del territorio, introduciendo términos tales como la cohesión, la gestión del patrimonio, el equilibrio territorial, las áreas dinámicas, etc. Algunos conceptos han tenido un mayor calado que otros, tal vez, como explica Valentín Castillo (en línea con lo que manifestaba Florencio Zoido), *“porque tampoco son aplicables a todos los territorios”*. Por otro lado, no hay una opinión unánime sobre la influencia que haya podido tener sobre el sector de la planificación territorial. Mientras desde el ámbito técnico-político no se ha visualizado dicha influencia<sup>111</sup>, en el ámbito académico se cree que tanto los objetivos como las nuevas formas de gobernanza establecidos por la ETE han tenido una gran importancia

---

<sup>110</sup> Entrevista a Florencio Zoido

<sup>111</sup> Entrevista a Miriam García

para la planificación llevada a cabo en Cantabria desde su publicación. Así lo explica Ángela de Meer:

*“Introducir todos esos criterios y esa forma de trabajar ha sido fundamental para producir un cambio. Ha supuesto pasar un poco de la intervención que había en ordenación del territorio puramente medio ambiental, a desarrollar los instrumentos que tuvieran objetivos más económicos, sociales, territoriales y paisajísticos.”*

Las personas entrevistadas tampoco parecen coincidir plenamente a la hora de valorar cuáles son los objetivos de la Estrategia europea que más se han implementado en Cantabria. Se percibe una valoración positiva de aspectos como el desarrollo territorial policéntrico, la gestión del patrimonio natural y cultural y la promoción de ciudades competitivas y dinámicas. En el lado contrario, encontramos la gestión creativa de los paisajes, que no se ha introducido en la ordenación territorial, y tampoco la gestión de los recursos hídricos (aunque sí se trabaja en algunas políticas sectoriales)<sup>112</sup>. Tampoco ha habido grandes avances en lo que se refiere al acceso equivalente al conocimiento y a las nuevas tecnologías, aunque sí ha habido iniciativas fuera del sector público dirigidas a este fin. También existió, entre los años 2003 y 2007, un proyecto de ciudades digitales encaminado a reducir la brecha digital y fomentar el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información entre los ciudadanos, puesto en marcha por el Gobierno Regional pero cofinanciado por el Gobierno de Madrid como parte del llamado Plan Avanza. De nuevo, vemos que la decisión de llevar a cabo algunas iniciativas concretas sobre el territorio depende en gran medida de las subvenciones recibidas para ello por parte de las Comunidades Autónomas.

## **b) Valoración de los impactos del CEP**

Recordamos, antes de nada, que el Convenio Europeo del Paisaje fue acordado en el año 2000 por distintos países pertenecientes al Consejo de Europa y suscrito por el Estado español el mismo día de su aprobación, aunque no llegaría a ratificarlo en el parlamento hasta el año 2007. La ratificación y posterior entrada en vigor del Convenio supondría una cierta obligación de incorporar sus determinaciones y objetivos al ordenamiento jurídico y a la gestión administrativa de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>112</sup> Entrevista a Ángela de Meer

A continuación tratará de esclarecerse el efecto real que ha tenido la entrada en vigor del CEP en las Comunidades Autónomas seleccionadas como casos de estudio, esto es, hasta qué punto se han dado avances en materia paisajística y de qué manera se ha integrado el paisaje en las políticas territoriales, que es uno de los artículos que recoge el Convenio a modo de propuesta para las administraciones públicas.

Para empezar, cabe señalar que ninguna de las tres Comunidades Autónomas estudiadas cuenta todavía con una ley específica dedicada a la ordenación y gestión del paisaje. La Comunidad Foral de Navarra promulgó una ley en 2005 para la protección del patrimonio cultural (Ley Foral 14/2005), gracias a la cuál las palomeras de Etxalar fueron declaradas paisaje cultural en 2010, pero no se dispone de una ley integral y específica de paisaje. Andalucía ha considerado la posibilidad pero ha decidido apostar primero por la elaboración de una estrategia de paisaje, que puede ser la plataforma de la cuál se salte a una futura ley de paisaje<sup>113</sup>. Por lo tanto, en la actualidad no se prevé la aprobación de una ley paisajística en el corto plazo. No obstante, la falta de una ley no significa que no se hayan dado avances en materia paisajística.

En **Navarra**, puede afirmarse que se encuentran justamente al principio de un proceso de pensar en políticas de paisaje<sup>114</sup>. Si bien en la Estrategia Territorial la presencia del elemento paisaje es muy limitada, lo cierto es que en su directriz 72 alude a la necesidad de “Desarrollar una política de conservación y mejora de los paisajes de Navarra”. Así, comienza a tenerse en cuenta en las políticas territoriales, de manera que en los planes subregionales de la Comunidad (los POT) se ha incluido un breve capítulo que hace una primera aproximación al paisaje. Además, estipula la necesidad de elaboración del un plan de paisaje, y se recoge un primer inventario (aunque no detallado) de los paisajes existentes en la zona delimitada por el POT, acompañado de unas normas de gestión básicas. La filosofía del Convenio Europeo del Paisaje, que aboga por la integración de las políticas de paisaje en la ordenación del territorio, comienza a abrirse camino en Navarra a través de los planes subregionales, aunque no existe todavía una estrategia o una política integral.

Por otro lado, desde el Observatorio Territorial de Navarra se dedicó, en el año 2010, un monográfico de la serie Observaciones Territoriales al tema del paisaje en Navarra,

---

<sup>113</sup> Entrevista a Andreas Hildenbrand

<sup>114</sup> Entrevista a Aldert de Vries

donde se describían los tipos de paisajes de la Comunidad y la situación de algunos paisajes destacados, al tiempo que se volvía a hacer hincapié en la necesidad de un plan específico de paisaje y la redacción de la legislación necesaria al respecto (Observatorio Territorial de Navarra, 2010). Se trata de un primer paso a modo de reflexión para identificar los paisajes y los posibles puntos conflictivos relacionados con su degradación, además de algunos planteamientos iniciales sobre las posibles soluciones. Cabe señalar que se toman en consideración, fundamentalmente, los paisajes que presentan un especial valor ambiental o cultural, aunque no se les presta tanta atención a los llamados paisajes cotidianos, que el CEP trata de poner también en valor.

La Observación Territorial sobre el paisaje en Navarra hace alusión a un elemento característico de la sociedad navarra que podría explicar la falta de un tratamiento específico del paisaje hasta el día de hoy: el paisaje siempre ha estado muy presente en la mente de los y las navarras en general y de los políticos en particular, existiendo incluso un cierto orgullo hacia su diversidad paisajística. Este hecho podría ser la causa de que la conciencia sobre el paisaje ya estuviera integrada de alguna manera en el resto de las políticas sectoriales, por lo que no se ha visto la necesidad de crear políticas o entidades específicas para el mismo. Así, el hecho de que no exista una política de paisaje en sí misma, no significa que el paisaje sea un elemento descuidado, sino más bien al contrario<sup>115</sup>.

También en **Andalucía** consideran que la población tiene muy interiorizado el valor paisajístico. Como se ha señalado anteriormente, pese a no constituir un tema de primera preocupación el elemento paisaje comienza a brotar en ciertos debates sociales y conflictos territoriales. A pesar de esto, la sensibilidad hacia el paisaje no es aún explícita y preferente<sup>116</sup>, y tampoco se está interviniendo desde las instituciones públicas para aumentar dicha sensibilización<sup>117</sup>.

Andalucía, en cualquier caso, es una de las Comunidades Autónomas que más ha desarrollado las orientaciones del Convenio Europeo del Paisaje. De hecho, como ya hemos mencionado, tuvo una participación muy importante en la elaboración del CEP

---

<sup>115</sup> Entrevista a Aldert de Vries

<sup>116</sup> Entrevista a Florencio Zoido

<sup>117</sup> Entrevista a Gonzalo Acosta

desde el comienzo de su andadura. Previamente se había elaborado, ya en el año 1992, una Carta Europea del Paisaje Mediterráneo entre las regiones del Véneto, Languedoc-Rosellón y Andalucía, de la cuál fue impulsora la región española. Ambos documentos son citados en su Plan de Ordenación del Territorio de 2006. Por lo tanto, el paisaje es un elemento en el que se ha venido trabajando desde hace tiempo en la región.

No obstante, como se indicaba anteriormente, pese a ser una de las más pioneras en materia paisajística, la Comunidad Autónoma no posee aún una legislación específica que regule la protección y gestión del paisaje. En palabras de Andreas Hildenbrand:

*“¿Por qué no hacemos una ley del paisaje enseguida? Claro, eso depende del impulso político de cada consejero, de cada momento, de la oportunidad.”*

Y explica de la siguiente manera la apuesta por una estrategia de paisaje previa a la elaboración de una legislación al respecto:

*“¿Por qué no forjar primero, a través de un acto participativo y estratégico, una conciencia, una sensibilización en la sociedad andaluza a nivel local, a nivel de la sociedad civil, entre diferentes consejerías? A través de una Estrategia, para que luego, cuando se decida dar una fuerza jurídica mayor a través de una figura legislativa, esa ley no caiga en una vía muerta.”*

En este sentido, Florencio Zoido recuerda que a pesar de que no exista una ley integral y específica, el respeto al paisaje está exigido por varias leyes y decretos (como la ley de patrimonio natural y de biodiversidad), así como por las Evaluaciones de Impacto Ambiental y los planes territoriales subregionales. Por ello, sostiene que:

*“Yo defiendo que se haga una ley, pero el hecho de que no exista la ley tampoco me parece un escollo insalvable. [...] hay mucho juego, hay mucho de dónde tirar. Porque no haya una ley, no significa que tenga que haber un abandono.”*

Ciertamente, el propio Plan de Ordenación del territorio de Andalucía (que tiene un valor normativo) comenzó a introducir programas y previsiones que impulsarían el desarrollo del aspecto paisajístico en la Comunidad, e incluso se comprometía a impulsar la ratificación del CEP en el parlamento andaluz. El POTA obligaba a la planificación



territorial y el planeamiento urbanístico a incluir entre sus determinaciones aquellas relativas a la protección y mejora del paisaje, y más concretamente, hacía referencia a las determinaciones y normas que debían incluir los planes de ordenación subregionales, atendiendo a aspectos tales como: la aplicación de criterios paisajísticos en la definición del modelo de ciudad, la identificación de elementos e itinerarios paisajísticos, los objetivos de calidad de los paisajes o la delimitación de zonas de protección visual. También obligaba a diversas políticas sectoriales (agraria, de obras públicas, etc.) a tener en cuenta el paisaje en sus intervenciones, así como a fomentar y difundir los valores paisajísticos entre la población.

Así, el Centro de Estudios Paisaje y Territorio puede ser considerado como el fruto conjunto del CEP y del POTA en la Comunidad. Este centro (dirigido desde su creación por Florencio Zoido), que produce diversos trabajos científicos relacionados con la ordenación del territorio y el paisaje, fue oficialmente creado en el año 2005, mediante un convenio de la Consejería de Obras Públicas y Transportes con las diez Universidades públicas de Andalucía. Actualmente forma parte del Sistema Andaluz de Agentes del Conocimiento, en el que participan cuatro grupos de investigación, y constituye un valioso instrumento de apoyo para las administraciones públicas en materia territorial y paisajística. Por lo tanto, como decíamos, este centro puede considerarse uno de los resultados más palpables de las nuevas prácticas en ordenación del territorio y paisaje en Andalucía.

Por otro lado, también fue el propio POTA el que propuso, dentro de su programa coordinado sobre el paisaje, desarrollar una política específica sobre esta materia, a partir de la elaboración de una Estrategia sobre el tratamiento de los paisajes en las políticas públicas, con un especial hincapié sobre la mejora de los paisajes rurales, los paisajes del Valle del Guadalquivir y la creación de la red de miradores de Andalucía. A pesar de ello, Florencio Zoido opina que:

*“[El POTA] no tiene un discurso completo sobre el paisaje. Coloca el paisaje en los objetivos, pero carece de una base de conocimiento paisajístico del territorio que luego pueda ser concretada.”*

Tal como se preveía en el Plan Territorial, la Estrategia de Paisaje por la que ha apostado la Comunidad corre a cargo de un equipo de trabajo interdepartamental, es

decir, que el paisaje no depende de una consejería o política sectorial concreta, sino que es una tarea compartida entre varias políticas gubernamentales, ya que se considera que afecta a una amplia gama de políticas públicas<sup>118</sup>. Esto, en opinión de Gonzalo Acosta, supone un problema en el sentido de que se produce una competencia departamental por “*quién hace más paisaje en Andalucía*”. Y lo expresa con las siguientes palabras:

*“Lo que pasa es que el paisaje tiene muchos novios y novias, porque es una materia muy apetecible, muy jugosa, por una parte. Y por otra parte, el paisaje no debería apropiárselo nadie. [...] al estar en todo, no debería ser territorio de nadie, un ámbito competencial de nadie. ¿Cómo transcender esto desde una administración sectorial que a su vez tiene apetitos sobre cosas jugosas y bonitas? Esa apropiación desde lo sectorial le hace daño al propio paisaje”*

En su opinión, lo que hace falta para una buena ordenación y gestión del paisaje es una sola política aunque compuesta de muchos instrumentos. De este modo, cada política sectorial dispondría de un instrumento diferente para desarrollar lo que le corresponde en materia paisajística.

Actualmente, existen diversos instrumentos anclados en las diferentes políticas sectoriales que tratan de gestionar el paisaje. Así, la Consejería de Cultura dispone del Laboratorio de Paisaje; la de Medio Ambiente elaboró cartografía relacionada con los paisajes andaluces para incluirla en el Atlas de Andalucía; la de Agricultura trabaja sobre temas paisajísticos como elemento positivo para impulsar el desarrollo rural o la diversificación de la economía; en Turismo también se tiene en cuenta como recurso territorial; e incluso en Obras Públicas se cuenta con una legislación (como la ley de carreteras) considerablemente innovadora en relación a la protección del paisaje<sup>119</sup>. Sin embargo, su penetración en las políticas públicas no puede considerarse completa e integral.

Por otro lado, la Estrategia de paisaje no tiene un carácter normativo real, por lo que su eficacia y valor real da lugar a ciertas discrepancias entre las personas entrevistadas. Para algunos constituye una vía para hacer que todas las administraciones que

---

<sup>118</sup> Entrevista a Andreas Hildenbrand

<sup>119</sup> Entrevista a Gonzalo Acosta

intervienen en el paisaje lo consideren como elemento a tener en cuenta en sus políticas, de manera que las acciones sean más coordinadas y eficaces<sup>120</sup>, mientras que para otros el medio más eficaz sería en realidad desarrollar el programa de acciones ya recogido en el POTA, que sí tiene un carácter normativo, ya que no está claro en qué sistema de planificación se articularía la Estrategia de paisaje<sup>121</sup>.

Por último, cabe mencionar que en Andalucía parece existir la convicción de que ordenación territorial y paisaje son dos políticas que pueden beneficiarse mutuamente de su unión como políticas públicas. Así, la ordenación del territorio encuentra en el paisaje un recurso para ordenar al tiempo que proporciona al mismo el carácter transversal necesario para abordarlo en todos sus aspectos<sup>122</sup>. El propio Convenio Europeo del Paisaje defiende claramente la idea de insertar el paisaje en las políticas territoriales (algo en lo que Florencio Zoido insistió durante su participación en la elaboración de dicho documento<sup>123</sup>). No obstante, la integración del CEP en el sistema de planificación territorial de la Comunidad es todavía leve, aunque se han dado los primeros pasos<sup>124</sup>.

En lo que a **Cantabria** se refiere, las personas entrevistadas apuntan que no se han dado tantos avances en materia paisajística hasta el momento. Desde el ámbito universitario se señala que, aunque se introdujeron algunas menciones al paisaje en el Plan de Ordenación del Litoral, la iniciativa partió más bien del sector académico que participó en la elaboración de la memoria del documento, y no tanto desde sectores de la administración o instituciones públicas<sup>125</sup>. En cambio, como representante de la administración en el momento de aprobación del POL, Miriam García señala:

*“[El paisaje] ha estado presente en la concepción del documento, en la definición del ámbito, en la caracterización de las unidades territoriales y en la definición de las áreas de protección.”*

Aún así, García reconoce que los principios del Convenio Europeo del Paisaje no se están aplicando realmente en la Comunidad Autónoma, algo en lo que parecen coincidir

---

<sup>120</sup> Entrevista a Florencio Zoido

<sup>121</sup> Entrevista a Gonzalo Acosta

<sup>122</sup> Entrevista a Andreas Hildenbrand

<sup>123</sup> Entrevista a Florencio Zoido

<sup>124</sup> Entrevista a Florencio Zoido

<sup>125</sup> Entrevista a Valentín Castillo

las personas entrevistadas. Los impactos del CEP en el sistema de planificación de Cantabria han sido inexistentes o a lo sumo muy tímidos, pequeñas medidas que se van introduciendo en los nuevos instrumentos. Hasta el momento, las aportaciones más importantes realizadas a favor del elemento paisajístico se hicieron a través del POL, las Normas Urbanísticas Regionales y el documento denominado “Guía de Integración Paisajística para los polígonos industriales y parques empresariales de Cantabria”<sup>126</sup>. Se trata de un elemento presente en ciertos documentos y políticas públicas, que despierta cierta preocupación, aunque no se ha traducido realmente en una normativa.

Probablemente es el propio POL el que ha contribuido en mayor medida a trabajar la cuestión paisajística en la Comunidad, ya que en una de las estrategias del plan se propone la protección, conservación y gestión del paisaje litoral como el único medio eficaz de cara al reconocimiento del territorio costero como un área de calidad a nivel europeo. A la hora de delimitar las unidades territoriales, también se recogen criterios relacionados con los hitos paisajísticos; de hecho, una de las categorías de protección corresponde a las áreas de interés paisajístico. Asimismo, el POL establece la creación de la Red de Sendas Litorales que fortalecería el reconocimiento del paisaje litoral por parte de la población y aseguraría la protección visual de los territorios. Pero a pesar de la presencia del paisaje en el POL, algunos expertos consideran que no lo está tanto como un objetivo en sí mismo, sino más bien como simple condicionante, para lograr una integración paisajística<sup>127</sup>.

Por otro lado, Cantabria no cuenta por ahora con una ley específica para la protección y gestión del paisaje, a pesar de que en 2007 se anunció, desde la Consejería de Medio Ambiente, la intención de elaborar una ley que sirviera como herramienta para el estudio objetivo de las afecciones visuales y de los cambios de carácter de las diferentes zonas de Cantabria. Como uno de los principales obstáculos para afrontar la elaboración de una normativa, se cita el hecho de que las competencias en materia paisajística corresponden a la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad, cuando lo ideal sería que las competencias recayeran sobre Medio Ambiente o sobre Ordenación del Territorio<sup>128</sup>. La Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad se habría reunido en varias ocasiones con la de Ordenación del Territorio para tratar la cuestión de las políticas de paisaje, aunque las conversaciones no han

<sup>126</sup> Entrevista a Miriam García

<sup>127</sup> Entrevista a Antonio Bezanilla

<sup>128</sup> Entrevista a Valentín Castillo

dado frutos hasta el momento y es un tema que ha quedado postergado<sup>129</sup>. Asimismo, en la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo también se ha tratado el tema de la necesidad de elaborar una ley de paisaje<sup>130</sup>, aunque por el momento no parece que la Comunidad tenga previsto establecerlo como una de sus prioridades.

Como ya se ha indicado con anterioridad, en Cantabria tampoco se ha elaborado todavía un plan territorial de escala regional, por lo que sería interesante examinar el tratamiento que se le da al paisaje cuando se produzca finalmente la aprobación de dicho documento. El retraso en la aprobación del PROT y la inexistencia de un instrumento legislativo específico para el paisaje representan, sin duda, serios obstáculos para el desarrollo de una verdadera política de gestión y protección del paisaje en la región, una política especialmente necesaria en Cantabria debido a su carácter litoral y montañoso (con un importante patrimonio natural) y al rápido desarrollo urbanístico de las últimas décadas. En cierta medida, la elaboración del POL quiso responder precisamente a la fuerte presión urbanística que padecía el litoral, puesto que uno de sus objetivos era establecer los criterios de protección de las áreas costeras y de forma específica del paisaje litoral, aunque tal y como se ha señalado en apartados anteriores, el proceso de implementación del POL también se está dilatando en el tiempo debido a diversos factores.

Una de las particularidades de la Comunidad Autónoma de Cantabria que vale la pena mencionar es el papel que ciertos agentes privados están jugando en el desarrollo de proyectos y metodologías de investigación relacionados con la gestión territorial y paisajística. En concreto, la Fundación Botín es una de las colaboradoras del Gobierno Regional para la elaboración de documentos en estas materias. También ha sido impulsora del Programa para el desarrollo sostenible del espacio rural del valle del Nansa, en el cuál el trabajo técnico corrió a cargo de un equipo de profesionales provenientes del ámbito universitario, que también está trabajando sobre una propuesta de Plan Especial para el valle<sup>131</sup>. Gracias al trabajo técnico enmarcado en este programa, se elaboró una propuesta de bases metodológicas para el tratamiento del paisaje en los documentos de ordenación territorial, aunque el testigo no ha sido recogido por la administración pública.

---

<sup>129</sup> Entrevista a Valentín Castillo

<sup>130</sup> Entrevista a Antonio Bezanilla

<sup>131</sup> Entrevista a Ángela de Meer

## 11.2 Recapitulación y evaluación global de los casos analizados

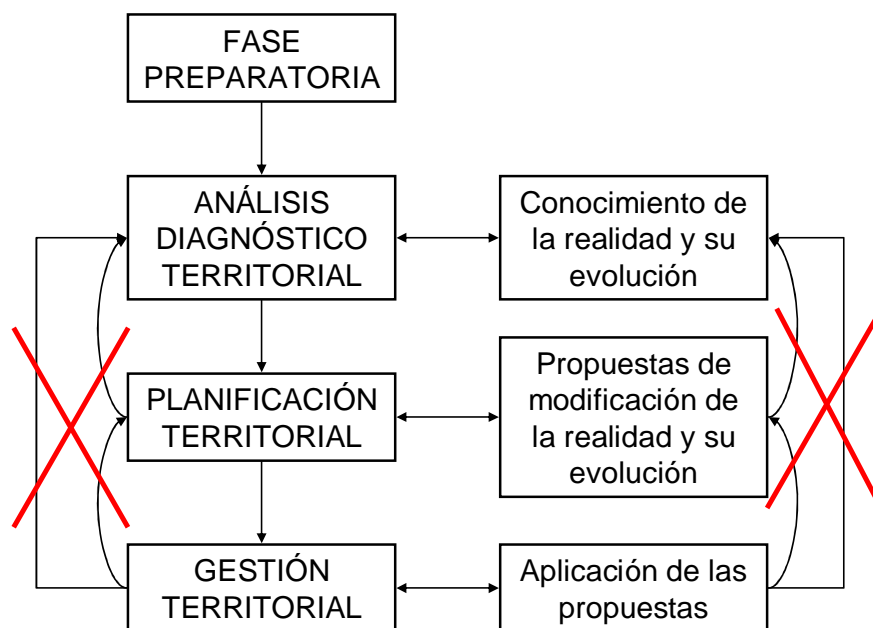
A modo de primera valoración, podemos señalar que los tres planes analizados, a pesar de ser figuras de escala regional y con un carácter total (Navarra, Andalucía) o parcialmente (Cantabria) territorial, difieren considerablemente en cuanto a contenidos, determinaciones y metodologías de ordenación. Esta importante diferencia podría considerarse una muestra de la ya mencionada fragmentación de las políticas territoriales en el Estado español, debido a la independencia de la que disponen las Comunidades Autónomas al poseer las competencias exclusivas en el diseño de su plan territorial. Así, encontramos planes de carácter netamente estratégico (como la ETN) conviviendo con planes de planificación esencialmente física (como el POL de Cantabria).

Del mismo modo, el aspecto de la gobernanza a la hora de elaborar y gestionar los planes territoriales difiere en gran medida de una Comunidad Autónoma a otra, de modo que 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 incluso como política de gobierno regional en cierta medida, constituye un factor decisivo para el éxito en la implementación de los planes territoriales en las Comunidades Autónomas. 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 horizontal necesario para esta política (donde podría incluirse el plan de Andalucía), los resultados positivos de la política territorial son más palpables. No obstante, en ninguna de las Comunidades Autónomas estudiadas ha alcanzado la ordenación territorial la transversalidad necesaria para convertirse en una política integral y aportar la coherencia necesaria a las intervenciones que se hacen sobre el territorio desde las distintas políticas sectoriales. La actual organización de la administración pública se convierte así en uno de los mayores obstáculos para una gestión territorial adecuada, de ahí la importancia de dar pasos hacia un nuevo estilo de gobernanza, tal y como predica la propia ETE, 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 estudiadas, el grado y modo de

implementación de sus planes territoriales es también necesariamente desigual. Cabe insistir, en este punto, en la dificultad de realizar una evaluación cuantitativa de los resultados prácticos y reales del plan sobre el territorio. Además, es evidente que las transformaciones territoriales no son siempre consecuencia directa de la acción del propio plan. Aún así, la única Comunidad Autónoma que ha realizado el esfuerzo de desarrollar y poner en práctica un sistema de evaluación (combinando métodos cuantitativos y cualitativos) es la Comunidad de Foral de Navarra, que ya ha publicado dos informes de evaluación desde la aprobación de la ETN en el parlamento navarro. Más allá de la eficacia o adecuación de los sistemas de seguimiento y evaluación de los planes, resulta elemental el mero hecho de que dicho sistema sea incluido como un elemento necesario en todo el proceso de gestión de las políticas territoriales. La ausencia (caso del POL) o falta de desarrollo real (caso del POTA) 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.

En cualquier caso, aunque el trabajo metodológico realizado en la Comunidad Foral de Navarra en cuanto a sistema de seguimiento de la ETN es digno de mención, lo que da sentido a la realización de un seguimiento es la posibilidad de contrastar los resultados del seguimiento con las previsiones del propio plan. Es decir, sería necesario un feedback continuo entre los datos aportados por el propio territorio y las intervenciones previstas en el territorio, para rediseñar la política territorial toda vez sea necesario. De lo contrario, la utilidad real de los informes de evaluación queda ciertamente cuestionada y el proceso de gestión del plan permanece incompleto, tal como ocurre, lamentablemente, en el caso de Navarra. Así, como pretende expresar la Figura IV.13, la fase en que la información extraída durante la aplicación de los programas del plan retroalimenta el proceso de planificación (aportando datos para realizar un nuevo diagnóstico y reorientar las propuestas de actuación) queda interrumpido, convirtiendo la ordenación del territorio en un proceso rígido que es capaz de responder únicamente a los retos territoriales de un momento o periodo concreto, en el que no cabe la readaptación a los resultados no esperados o a los nuevos contextos territoriales.



**Figura IV.14:** Etapas de la ordenación territorial sin adaptación a los resultados del seguimiento del plan

Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez (2002)

En ninguno de los casos estudiados (Andalucía, Navarra, Cantabria) se considera que haya tenido lugar una implementación total del plan territorial de la Comunidad, como era de esperar. No obstante, aunque las opiniones entre las personas entrevistadas no coinciden del todo, han podido identificarse algunos aspectos en los que se han dado mayores o menores avances en cada Comunidad Autónoma. En general, puede afirmarse que 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. Sin embargo, los planes de escala más baja (subregionales o comarcales) permiten una mayor concreción de las determinaciones y, en caso de que se tenga en cuenta el plan de orden superior en su elaboración, pueden ser un instrumento más adecuado para precisar y adaptar las orientaciones europeas (derivadas de la ETE y el CEP) a la realidad imperante en cada territorio. Esto implica la necesidad, obviamente, de elaborar los planes pertinentes de escala subregional, una tarea que se presenta compleja en Comunidades Autónomas como Andalucía, cuyas dimensiones y discrepancias internas dificultan la configuración definitiva del mapa comarcal de la Comunidad. Los planes de carácter más físico (como el POL de Cantabria), al establecer básicamente unas categorías de usos y protección del suelo, deberían ser de aplicación más sencilla, aunque en el caso mencionado, la debilidad de la ordenación del territorio y los conflictos de intereses en la escala



municipal hacen que a día de hoy la implementación del POL (es decir, la adaptación de los planes municipales a sus determinaciones) sea muy escasa.

Al margen de las transformaciones que se den sobre el territorio a consecuencia del plan, otra cuestión que puede resultar de interés es la manera en que la población que ocupa dicho territorio es capaz de percibirlos y de valorar la utilidad de la política territorial. En los tres casos estudiados, se reconoce que 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. Estos factores, sumados al hecho de que la planificación territorial es un proceso que se lleva a cabo en periodos de tiempo relativamente largos, hacen que la implementación de un plan territorial sea difícil no sólo de medir sino también de percibir. 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 (elaborar nuevas estrategias de “marketing”, como se menciona desde Andalucía), 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. Así, reactivando el interés por parte de las instituciones públicas respecto a la opinión (o mejor dicho, opiniones) de la ciudadanía, probablemente se reactivaría también el interés de la ciudadanía respecto a las transformaciones que tienen lugar en su territorio o en los paisajes de su entorno de vida.

Respecto al vínculo, en este caso, entre las instancias autonómicas y las instancias europeas que trabajan en ordenación del territorio o del paisaje, ya en el anterior capítulo quedaba constancia de que dicho vínculo era aparentemente más estrecho en las tres Comunidades seleccionadas como casos de estudio para este último apartado, puesto que sus planes territoriales demostraban haber adoptado las directrices establecidas por documentos como la Estrategia Territorial Europea o el Convenio Europeo del Paisaje. Así, en esas tres Comunidades Autónomas, se da el caso 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. De este modo, tanto la ETE como el CEP son documentos que en general gozan de un alto grado de conocimiento entre las/los responsables técnicos y administrativos de la planificación u otros agentes directamente implicados, si bien en Navarra el CEP queda más bien en un segundo plano, al contrario de lo que ocurre en Andalucía. Gracias al mencionado seguimiento, los documentos de ordenación producidos en Europa afectaron indudablemente a la planificación llevada a cabo en las Comunidades Autónomas analizadas; incluso puede decirse que las aportaciones se produjeron en ambas direcciones, ya que desde Andalucía, por ejemplo, también se hicieron contribuciones a los contenidos de la ETE y el CEP.

En cualquier caso, si se analiza explícitamente la influencia que han tenido en las Comunidades Autónomas los documentos europeos de ordenación del territorio o del paisaje, los resultados de la investigación nos vuelven a dejar un panorama desigual. En el capítulo anterior se comprobaba, mediante el análisis de los planes de diferentes Comunidades Autónomas, cómo la huella que han dejado dichos documentos europeos en los planes regionales difiere enormemente de unas Comunidades Autónomas a otras. No obstante, como ya hemos mencionado, para este último apartado de la investigación se habían seleccionado aquellos planes y Comunidades Autónomas en los que la influencia de las nuevas tendencias europeas había impregnado en mayor medida las directrices regionales. Por lo tanto, más allá de la información extraída del propio documento de planificación regional, se pretendía indagar en los posibles cambios producidos en el entrono institucional o los estilos de planificación, cambios que podían haber derivado de un intento de adaptación al espíritu de la ETE y el CEP.

Sin embargo, 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. Ya se han mencionado anteriormente los problemas acarreados por la falta de coordinación y cooperación entre las distintas instancias y escalas administrativas, problemas que resultan especialmente sensibles para una política de carácter intrínsecamente horizontal como la ordenación del territorio. Pues bien, este tipo de problemáticas no parecen haberse paliado en los últimos años, ya que desde las tres Comunidades Autónomas se señala la necesidad de una mayor coherencia de las políticas y un empleo conjunto de los recursos públicos. En

el caso de Navarra, no obstante, sí se destaca el cambio que ha supuesto el estilo de planificación de su Estrategia Territorial respecto a versiones anteriores de documentos de ordenación, ya que, en este caso, la ETN sigue la senda estratégica marcada por la ETE y apuesta por una serie de principios generales de ordenación, lejos de las formas de planificación anteriores cuyo carácter era más físico. Por lo tanto, podemos afirmar que la naturaleza estratégica de la planificación promulgada por la ETE ha tenido un gran calado en la Comunidad. Asimismo, en Cantabria algunos sectores consideran que el enfoque territorial introducido por la ETE ha posibilitado poner en marcha 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. En resumen, las nuevas tendencias europeas representadas particularmente por la ETE no han conseguido implantar nuevos estilos de gobernanza que transformen la organización y funcionamiento administrativo de las Comunidades Autónomas, que sigue siendo notablemente sectorial y compartimentado, pero 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.

Si bien los impactos relacionados con la gobernanza no parecen haber sido destacables, el CEP y especialmente la ETE gozan del reconocimiento de haber dejado una huella importante en los distintos sectores administrativos de las Comunidades Autónomas: la homogeneización y armonización del lenguaje concerniente a la ordenación del territorio. En este punto, cabe destacar que dicha homogeneización no se ha producido únicamente entre los documentos producidos por las diferentes Comunidades Autónomas, sino también entre los distintos sectores y equipos técnicos de la administración. De este modo, comienza a emplearse un marco conceptual común que refleja en sí mismo una serie de ideas comunes de fondo. Así, el cambio conceptual ha traído consigo unas reflexiones y debates de mayor profundidad, propiciando un acercamiento no sólo en el lenguaje sino también en las propias actuaciones de las políticas públicas. Esto puede interpretarse como un paso adelante de considerable importancia de cara a la superación de las disparidades y los desequilibrios existentes en el seno de las políticas territoriales del Estado español.

Pero más allá de un marco común de conceptos y objetivos de los planes, es difícil realizar una valoración del grado en que estos objetivos y principios adoptados por las

Comunidades Autónomas se han reflejado sobre el territorio. De hecho, las divergencias de opinión entre las personas entrevistadas 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. De todas formas, como es natural, cada Comunidad ha podido constatar mayores o menores avances dependiendo del objetivo o directriz en cuestión.

En lo que respecta a la Estrategia Territorial Europea, a grandes rasgos, puede decirse que los objetivos políticos que han tenido un mayor calado en las regiones tomadas como casos de estudio han sido todos aquellos relacionados con la gestión del patrimonio natural y cultural, si bien no se han dado los mismos avances en la gestión creativa de los paisajes, exceptuando el caso de Andalucía. Otros objetivos de los que se hace una valoración positiva en algunas de las Comunidades Autónomas analizadas son el del desarrollo territorial policéntrico y equilibrado (que en Navarra, en cambio, 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. Cabe señalar que el desarrollo policéntrico es uno de los objetivos de la ETE que más ha captado la atención de los/las planificadoras de otros países miembro de la UE (ESPON, 2006), lo cuál parece reflejarse también, en cierta medida, en los casos estudiados en el Estado español.

Por el contrario, algunos de los objetivos políticos recogidos por la ETE no se han logrado desarrollar en la medida deseada en algunas regiones, o bien existe una divergencia de opiniones dentro de cada Comunidad Autónoma respecto a su grado real de implementación. Es el caso de los objetivos relacionados con los espacios rurales y la gestión de los recursos hídricos, además de la ya mencionada gestión de los paisajes. La utilización y el acceso a las redes de transporte tampoco es mencionado como ejemplo de buena implementación en ninguna de las Comunidades Autónomas, al menos de manera unánime. Por último, en lo que se refiere a la cooperación territorial europea (que a pesar de no ser uno de los 13 objetivos explícitos de la ETE, es reivindicada en el documento de una manera más transversal), parece haber sido un éxito en la Comunidad andaluza, pero no del todo en Navarra (que, recordamos, es una región transfronteriza).

**Tabla IV.14:** Grado de implementación de los objetivos de la ETE en las CCAA estudiadas

	<i>Navarra</i>	<i>Andalucía</i>	<i>Cantabria</i>
Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado			
Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas			
Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales			
Asociación entre el campo y la ciudad			
Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento			
Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad			
Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras			
Difusión de la innovación y el conocimiento			
Naturaleza y patrimonio cultural como potenciales de desarrollo			
Conservación y desarrollo del patrimonio natural			
Gestión de los recursos hídricos: un reto para el desarrollo territorial			
Gestión creativa de los paisajes			
Gestión creativa del patrimonio cultural			
* <i>Cooperación territorial</i>			



: Se han dado avances significativos



: No se ha logrado desarrollar del todo el objetivo o bien existe divergencia de opiniones respecto a su nivel de éxito.



: No se han dado avances significativos, al margen de los esfuerzos realizados o la existencia de programas previstos a tal efecto en el plan territorial

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

En la Tabla IV.14 se recoge, a modo de esquema resumen, la información obtenida de las personas entrevistadas en cada Comunidad Autónoma respecto al grado de desarrollo de los diferentes objetivos de la ETE. En algunos casos los objetivos fueron valorados sólo parcialmente durante la entrevista (ya sea por falta de información, por descuido o por otras razones), es por ello que algunas de las casillas de la tabla aparecen en blanco. El símbolo en color amarillo puede hacer referencia, tal y como se explica en la leyenda situada bajo la tabla, a dos situaciones distintas: por una parte, puede significar que desde la Comunidad Autónoma correspondiente la valoración respecto al desarrollo de ese objetivo en concreto no es del todo positiva, aunque pueden haberse dado ciertos avances. Por otra parte, también puede hacer referencia a que las distintas personas entrevistadas no coinciden respecto a la valoración del grado de éxito alcanzado por el plan para dicho objetivo específico, es decir, que existen valoraciones tanto positivas como negativas entre los y las expertos de la Comunidad.

En lo que se refiere a la implementación de los objetivos fijados por el Convenio Europeo del Paisaje, podemos afirmar que la influencia del mismo sobre las Comunidades Autónomas estudiadas también ha sido parcial y considerablemente desigual, ya que existen diferencias reseñables entre unas CCAA y otras. Andalucía es probablemente una de las CCAA españolas que más fiel ha sido a la consideración del paisaje en su práctica política, para lo cuál puede haber constituido un factor importante la presencia de ciertas personas clave que han jugado un papel de vanguardia en las políticas paisajísticas.

En cualquier caso, 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. Por lo tanto, la ausencia de instrumentos legislativos no significa que no haya habido avances en materia paisajística en las distintas Comunidades. De hecho, se observa que el valor paisajístico cada vez está más interiorizado por parte de la población, de manera que el paisaje se ha convertido en un factor importante en determinados debates sociales y conflictos territoriales.

Desde las instituciones públicas, sin embargo, las actuaciones en materia paisajística están aún en una etapa más bien temprana y el desarrollo de instrumentos específicos

para su protección y gestión avanza de manera desigual. Andalucía es indudablemente la Comunidad que ha logrado mayores avances de entre las tres regiones estudiadas. En esta Comunidad se ha apostado por la elaboración de una Estrategia de Paisaje, un instrumento específico en materia paisajística que no ha tenido reflejo por ahora en Navarra ni en Cantabria. Conscientes de que la política de paisaje comparte con la política territorial su ya mencionado carácter horizontal, uno de los objetivos de la estrategia sería el de coordinar las actuaciones de las distintas políticas públicas que puedan tener un impacto sobre el paisaje o que puedan valerse de él como recurso. Este instrumento parece constituir un paso importante para la gestión del paisaje en Andalucía teniendo en cuenta que hasta el momento cada política sectorial actuaba de manera no coordinada bajo el prisma de sus propios instrumentos o leyes específicas. No obstante, es difícil prever la eficacia real de la Estrategia de Paisaje dado que no tiene un carácter verdaderamente normativo. Por otro lado, el Centro de Estudios Paisaje y Territorio (creado en 2005) puede ser considerado como el fruto conjunto del CEP y del POTA en la Comunidad, otro valioso instrumento que en este caso busca fomentar los trabajos científicos relacionados con el territorio y el paisaje.

Navarra y Cantabria, sin embargo, no han elaborado hasta el momento herramientas específicas para la protección, ordenación y gestión de sus paisajes, aunque éste comienza a tener cierta presencia como elemento a valorar y gestionar en las políticas públicas, ya sean sectoriales o territoriales. De hecho, un proceso importante que está teniendo lugar en algunas Comunidades Autónomas y por el que aboga firmemente el propio CEP, es que el paisaje empieza a tenerse en cuenta en los instrumentos de ordenación del territorio, tal y como ocurre en los Planes de Ordenación del Territorio (de escala subregional) de Navarra, el POTA y algunos planes subregionales de Andalucía, y el POL de Cantabria. No obstante, la integración del paisaje en las políticas territoriales también se topa con ciertos obstáculos relacionados con la gobernanza y la compartimentación administrativa, ya que en algunos casos (como el de Cantabria) las competencias en materia paisajística no recaen sobre la misma consejería que posee las competencias en materia territorial. Por lo tanto, para que se produzca dicha integración, sería necesario un diálogo y colaboración continuos entre las dos consejerías que al parecer, no se han producido hasta el momento.

Por último, cabe señalar el papel que algunos agentes privados pueden estar jugando también en la protección del paisaje, ya que desde el ámbito privado se han impulsado

ciertos trabajos de investigación relacionados con la gestión territorial y paisajística, como hemos podido comprobar en la Comunidad de Cantabria. Queda por ver si los resultados de dichas investigaciones y propuestas metodológicas son asumidos por las instituciones públicas que son las que realmente tienen la potestad de diseñar e implementar las políticas correspondientes.

Esta recapitulación y valoración global nos da una idea de la complejidad de la implementación de políticas de ordenación del territorio, en la cuál se hallan implicados no sólo diversos agentes sino también diversas políticas sectoriales y escalas administrativas. Así, la implementación de los instrumentos encargados de llevar a la práctica la ordenación del territorio representa una difícil tarea para los poderes públicos, de manera que la retórica expresada en los planes territoriales no siempre llega a traducirse en praxis sobre el territorio.



