

LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: BALANCE CRÍTICO Y PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE SU EFICACIA

Por ANDREAS HILDENBRAND SCHEID

Geógrafo,
Profesor Asociado del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio
de la ETSA de la Universidad de Sevilla

Publicado en: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 230/2006;
pp. 79-139 (I.S.S.N.: 1139-4978).

SUMARIO

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. LA EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**
 - 2.1. Consideraciones previas**
 - 2.2. *Output* legislativo**
 - 2.3. Organización administrativa**
 - 2.4. *Output* de planes de ordenación del territorio de ámbito regional y subregional**
- 3. BALANCE CRÍTICO: LA INOPERANCIA DEL INTERFAZ REGIONAL-LOCAL COMO PROBLEMA CLAVE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA**
 - 3.1. El interfaz regional-local falla “desde arriba”**
 - 3.2. El interfaz regional-local falla “desde abajo”**
 - 3.3. Las consecuencias: España camina hacia la insostenibilidad**
- 4. DOS PROPUESTAS PARA LA FUTURA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS**
 - 4.1. La gobernanza como nuevo paradigma para el desarrollo sostenible del territorio**
 - 4.2. Dos propuestas en coherencia con la gobernanza**
- 5. PRIMERA PROPUESTA: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEBEN ADOPTAR UN PAPEL MÁS ACTIVO EN EL EJERCICIO DE SU COMPETENCIA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**
- 6. SEGUNDA PROPUESTA: APROVECHAR LAS VENTAJAS DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL**

- 6.1. ¿Por qué es necesaria la cooperación intermunicipal?
- 6.2. Impulsar la creación de redes de cooperación entre ciudades
- 6.3. Compatibilizar el planeamiento urbanístico entre municipios próximos sobre la base de Acuerdos
- 6.4. Crear nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas
- 6.5. Crear mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía de la planificación subregional

RESUMEN

Si se efectúa una valoración comparada (*benchmarking*) de los países de la Unión Europea en cuanto a la eficacia de la política de ordenación del territorio, España no está bien posicionado. El análisis de la política de ordenación del territorio llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en las últimas décadas arroja como resultado que éstas, ni cuantitativamente (producción de planes de ordenación del territorio) ni desde el punto de vista cualitativo (ejecución efectiva y grado de cumplimiento de estos planes), han ejercido de forma satisfactoria su competencia exclusiva en esta materia. Este hecho y la indisciplina urbanística de no pocos municipios dentro del contexto de la denominada “economía de ladrillos” con un excesivo peso de la actividad constructora e inmobiliaria han dado lugar a la implantación en España de un modelo de desarrollo que se caracteriza por un consumo desmesurado de suelo, una exorbitante demanda de agua y una alteración o destrucción de los valores paisajísticos y naturalísticos, especialmente en las zonas turísticas del litoral y el entorno las grandes aglomeraciones urbanas. Este modelo resulta a largo plazo insostenible, no sólo ambiental sino también económica y socialmente.

Para llegar en España a un mejor funcionamiento de la política de ordenación del territorio se considera necesario adoptar la gobernanza como paradigma de una nueva cultura de gobierno del territorio. En este sentido, y tomando en cuenta varias prácticas en materia de ordenación del territorio que en otros países europeos están dando buenos resultados, el presente trabajo propone, en primer lugar, que las Comunidades Autónomas adopten en la política de ordenación del territorio un papel mucho más activo que hasta ahora, impulsando y agilizando la elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio y tomándose más en serio la gestión efectiva y la evaluación de estos planes. En segundo lugar, se propone un mayor aprovechamiento de las ventajas de la cooperación intermunicipal a través de los siguientes ejes de acción: 1) la puesta en marcha de redes de cooperación entre ciudades, 2) la compatibilización del planeamiento urbanístico entre municipios próximos sobre la base de Acuerdos, 3) la creación de nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas y 4) la utilización de mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía para el proceso de planificación territorial subregional.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo efectúa, en primer lugar, un análisis de la evolución de la política de ordenación del territorio que han realizado en las últimas décadas las Comunidades Autónomas. Este análisis se centra en el output legislativo, la organización administrativa y la producción (el *output*) de planes de ordenación del territorio de ámbito regional y subregional.

En segundo lugar, se realiza un balance crítico que pone de manifiesto que en España, en el campo de la ordenación del territorio, existen graves problemas,

de modo que nuestro país, dentro de un *benchmarking* de los países de la Unión Europea en cuanto a la eficacia de la política de ordenación del territorio, no está bien posicionado. De forma simplificada, este balance lleva como mensaje central que la combinación entre tres factores - los “deberes no bien hechos” por parte de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, la indisciplina urbanística de no pocos municipios en España y un modelo de desarrollo económico con un excesivo peso de la actividad constructora e inmobiliaria - está empujando España por un camino que a largo plazo resulta insostenible, económica, social y ambientalmente.

En tercer lugar, se formulan dos propuestas, que, a juicio del autor de estas líneas, podrían contribuir a un mejor funcionamiento de la política de ordenación del territorio en el futuro y que ambas se basan en la gobernanza como paradigma de una nueva cultura de gobierno del territorio.

La primera propuesta consiste en que las Comunidades Autónomas adopten en la política de ordenación del territorio un papel mucho más activo que hasta ahora, impulsando y agilizando la elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio y tomándose más en serio la gestión efectiva y la evaluación de estos planes.

La segunda propuesta que, primordial pero no únicamente, se refiere a los municipios, aboga por un mayor aprovechamiento en España de las ventajas de la cooperación intermunicipal. Concretamente, esta propuesta se desagrega en las siguientes propuestas específicas:

- La puesta en marcha de redes de cooperación entre ciudades.
- La compatibilización del planeamiento urbanístico entre municipios próximos sobre la base de Acuerdos.
- La creación de nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas.
- La utilización de mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía para el proceso de planificación territorial subregional, que supondría un mayor protagonismo de los entes locales en dicho proceso y, por tanto, podría coadyuvar a un grado de aceptación, responsabilización y compromiso mayor de ellos en esta planificación.

En relación con cada una de las propuestas, se presentan ejemplos concretos de la experiencia europea de ordenación del territorio que el autor de estas líneas considera buenas prácticas y que, a su juicio, ofrecen posibles referentes y fuentes de inspiración para el diseño de actuaciones similares en las políticas de ordenación del territorio y urbanismo en España.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AUTONOMÍAS

2.1. Consideraciones previas

En Europa, la ordenación del territorio es una política pública cuyos protagonistas suelen ser las instancias regionales.¹

Especialmente en los Estados federales (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica) y los Estados políticamente descentralizados como España e Italia, ambos insertos actualmente en un proceso de federalización, las instancias regionales constituyen el nivel decisivo de la política de ordenación del territorio.² En España, en virtud de la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía, la ordenación del territorio es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo cual significa que éstas ejercen esta función pública con potestades plenas, esto es, legislativa, reglamentaria y de ejecución. Además, sin perjuicio de unas reglas mínimas recogidas en la ley estatal del suelo, las Comunidades Autónomas son también los protagonistas de la legislación urbanística.

En ejercicio de sus competencias legislativas y administrativas en materia de ordenación del territorio las Comunidades Autónomas al igual que sus homólogos en otros países europeos (las Regiones, Länder o Cantones) aprueban leyes en dicha materia y, sobre todo, planes de ordenación del territorio de ámbito regional (para el conjunto de su territorio) o, con la participación de los entes locales, planes subregionales que se refieren a ámbitos espaciales supramunicipales (región, comarca, área metropolitana, etc.). En ambos tipos de planes se establecen determinaciones para conseguir un modelo territorial, que se considera como imagen final deseable a alcanzar a largo plazo y que es fruto de un consenso colectivo.

Este modelo territorial se refiere, principalmente, a los tres grandes sistemas estructurantes del territorio, es decir, el sistema de ciudades, el sistema de comunicaciones y el sistema físico-ambiental (o sistema de espacios libres), pero también considera los aspectos territoriales ligados al conjunto de las actividades sociales y productivas (sistema socio-productivo). Para estos sistemas los planes de ordenación del territorio, definen criterios territoriales (zonificaciones, trazados o localizaciones). Estos criterios se suelen formular en forma de determinaciones que tienen un distinto grado de vinculación jurídica (Normas, Directrices o Recomendaciones). Los destinatarios de estas determinaciones son las políticas públicas sectoriales con incidencia territorial y

¹ Sobre la experiencia comparada europea en materia de política de ordenación del territorio vid. HILDENBRAND SCHEID (1996 Y 1999).

² Especialmente la reforma del Senado, propuesta por el Consejo de Estado en su Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española, aprobado el 16 de febrero de 2006, supondrá un paso decisivo hacia la transformación definitiva en un Estado federal del Estado de las Autonomías, que formalmente no, pero sí desde el punto de vista funcional, tiene ya prácticamente todas las características típicas de un sistema federal. Sobre la evolución y las tendencias actuales de la organización territorial de España vid. NOHLEN Y HILDENBRAND SCHEID (2005: 271-300 y 333-337).

el planeamiento urbanístico de los municipios, es decir, el modelo territorial, establecido por los respectivos planes de ordenación del territorio constituye el marco de referencia territorial para los demás planes o programas y la acción pública en general.

2.2. Output legislativo

Si se toma en consideración la producción legislativa en materia de ordenación del territorio, el rendimiento de las Comunidades Autónomas a tal respecto es bastante positivo.

Hasta 2001 todas las Comunidades Autónomas han aprobado una ley de ordenación del territorio. Las primeras en legislar fueron Cataluña (Ley23/1983) y Madrid (Ley 10/1984) y la última Extremadura (Ley 15/2001). En varias Comunidades Autónomas, concretamente, Madrid, Navarra, Canarias, Baleares, Cantabria y Valencia, ya se ha procedido a la sustitución de la primera ley de ordenación del territorio por otra más reciente. En la mayoría de las Comunidades Autónomas la ordenación del territorio es objeto de una ley propia, separada de la respectiva ley autonómica en materia de suelo y urbanismo. No obstante, la legislación más reciente tiende a unificar todas estas materias en una única ley, tal y como ponen de manifiesto los casos de Castilla-La Mancha, La Rioja, Extremadura, Cantabria, Navarra y Asturias.

Las leyes de las Comunidades Autónomas definen los objetivos de la ordenación del territorio y prevén planes de ordenación del territorio de ámbito regional y subregional, para los cuales fijan los contenidos materiales y los procedimientos de elaboración (que siempre incluyen la participación pública) y aprobación.

Pero además de estos planes que efectúan una ordenación integral del territorio y constituyen el instrumento principal de la ordenación del territorio, prevén otros instrumentos, especialmente aquellos que se refieren a proyectos o planificaciones sectoriales con incidencia territorial. Asimismo, y en lo que respecta a la gestión de la ordenación del territorio, las leyes establecen también mecanismos para la coordinación interdepartamental y la cooperación interadministrativa. Igualmente, en muchas de estas leyes se hace una referencia expresa a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. La ley más reciente hasta la fecha, la de la Comunidad Valenciana, conecta de forma explícita con otros documentos de nivel europeo, la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada en 1999 por los Ministros responsables de la ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea,³ y con la Convención Europea del Paisaje promovida por el Consejo de Europa y adoptada en 2000.⁴

³ Sobre la Estrategia Territorial de Navarra vid. ROMERO GONZÁLEZ (2004: 227ss.) y COLLADO (2004).

⁴ Sobre la elaboración y los contenidos de la Convención Europea del paisaje vid. ZOIDO NARANJO (2001).

CUADRO 1: LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO VIGENTES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (situación en julio de 2006)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE Y FECHA DE APROBACIÓN DE LA LEY
Andalucía	Ley 1/1994 , de 11 enero, de Ordenación Territorial
Aragón	Ley 11/1992 , de 24 noviembre, de Ordenación del Territorio
Asturias	Ley 1/1987 , de 30 marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial; Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales en materia de ordenación del territorio y urbanismo
Baleares	Ley 14/2000 , de 21 diciembre, de Ordenación Territorial
Canarias	Ley 6/2001 , de 23 julio, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo
Cantabria	Ley 2/2001 , de 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo
Castilla-La Mancha	Ley 2/1998 , de 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
Castilla y León	Ley 10/1998 , de 5 diciembre, de Ordenación del Territorio
Cataluña	Ley 23/1983 , de 21 noviembre, de Política Territorial
Comunidad Valenciana	Ley 4/2004 , de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
Extremadura	Ley 15/2001 , de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial
Galicia	Ley 10/1995 , de 23 de noviembre de Ordenación del Territorio
Madrid	Ley 9/1995 , de 28 marzo, de Medidas de Política Territorial; Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo (modifica en parte la Ley 9/1995)
Murcia	Ley 1/2001 , de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia; Ley 2/2002, de 10 de mayo, de modificación de la Ley 1/2001
Navarra	Ley Foral 35/2002 , de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo
País Vasco	Ley 4/1990 , de 31 mayo, de Ordenación del Territorio
La Rioja	Ley 10/1998 , de 2 julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Los objetivos de la ordenación del territorio que habitualmente aparecen en las respectivas leyes autonómicas son: propiciar un desarrollo equilibrado, mejorar la calidad de vida, potenciar y mejorar el sistema urbano, articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior, establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo, mejorar la localización de las instalaciones productivas, preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural y contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico. En las leyes de aprobación más recientes (por ejemplo, las leyes de Navarra y Valencia) se incluye también el desarrollo sostenible entre los objetivos de la ordenación del territorio.

Los planes o directrices (el término de mayor utilización) de ordenación del territorio de ámbito regional se refieren a la totalidad del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma. Son planes con una orientación estratégica, es decir, su naturaleza es más indicativa que normativa. Constituyen el marco de referencia territorial para las planificaciones y la acción pública en general.

Los planes de ordenación del territorio subregionales se prevén para partes del territorio de una Comunidad Autónoma que se sitúan a escala intermedia, es decir, para ámbitos de carácter supramunicipal, comarcal o provincial. Sirven para atender con una ordenación de mayor grado de detalle las características y problemas de determinados territorios como, por ejemplo, áreas metropolitanas, zonas costeras, áreas de montaña, ámbitos rurales o cuencas mineras en declive económico.

Estos planes ya tienen un carácter más normativo porque, además de directrices o recomendaciones, formulan normas de aplicación directa, a fin de regular cuestiones consideradas esenciales.⁵ A su vez, poseen un mayor grado de concreción (material, temporal y espacial), estableciéndose determinaciones sobre localizaciones, trazados de infraestructuras, reservas de suelo para el desarrollo de determinadas actividades (p.e. plataformas lógicas, parques científicos o empresariales), restricciones de usos o regímenes de protección que afectan directamente al planeamiento urbanístico de los municipios. Las escalas utilizadas en la cartografía suelen ser entre 1:50.000 y 1:100.000.⁶

En este sentido, es preciso señalar que en las diferentes leyes autonómicas de ordenación del territorio se prevé que los planes de ordenación del territorio establecerán sus previsiones sobre cada uno de sus contenidos materiales – sistema de ciudades, sistema de transporte y comunicaciones, sistema físico-ambiental y actividades sociales y productivas con una repercusión directa sobre el territorio - en forma de determinaciones que suponen un distinto grado de vinculación jurídica. Como botón de muestra puede servir la ley andaluza de ordenación del territorio que diferencia entre Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales.

⁵ Vid. FERIA TORIBIO/RUBIO TENOR/SANTIAGO RAMOS (2005: 107 y 109).

⁶ Ejemplos: 1 : 80.000 en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada de 1998, 1 : 50.000 en el Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca de la Provincia de Almería de 2002 y 1 : 100.000 en el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de 2003.

Según esta ley, las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables. Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines. Las Recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

El procedimiento de evaluación de impacto territorial (EIT) y los planes territoriales sectoriales son otros instrumentos de la ordenación del territorio previstos en la legislación autonómica. Se dirigen a proyectos y planes sectoriales con una repercusión territorial directa.

La EIT que bajo el nombre *Raumordnungsverfahren* se practica desde hace varias décadas en los Länder de Alemania, se contempla en las leyes de Andalucía, Murcia, Asturias y Aragón.⁷

El objetivo principal de la EIT es la verificación de la compatibilidad o, en su caso incompatibilidad de un determinado proyecto con los objetivos fijados en los planes de ordenación del territorio. La EIT se aplica a actuaciones o proyectos, tanto públicos como privados, que no están contemplados ya por los respectivos planes de ordenación del territorio y que tienen una repercusión territorial y una importancia supramunicipal. Su enfoque es mucho más amplio que la evaluación de impacto ambiental (EIA), ya que en la EIT se analizan los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente del proyecto previsto así como sus incidencias sobre el sistema de ciudades, las infraestructuras, los equipamientos y servicios, los usos del suelo y la localización de actividades económicas y los recursos naturales.

Planes Territoriales Sectoriales (PTS) se contemplan en las leyes de Cataluña y del País Vasco. Pero únicamente en el País Vasco se han aprobado ya planes de este tipo, pudiéndose destacar entre los nueve PTS aprobados hasta la fecha el PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad del País Vasco (Vertiente Cantábrica) de 1998, el PTS de Energía Eólica de 2002 y el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de 2004.

La idea básica de los PTS es conseguir desde el primer momento una coordinación y coherencia óptima de los planes sectoriales de incidencia territorial con los objetivos y criterios marcados por la política de ordenación del territorio. Por ello, los PTS están contemplados en la propia ley vasca de ordenación del territorio y además se establece que estos planes sectoriales de incidencia territorial sean formulados conjuntamente por los Departamentos competentes en la materia sectorial y en materia de ordenación del territorio.

⁷ Sobre la práctica de la EIT en Alemania y conclusiones para la aplicación de dicho procedimiento en las Comunidades Autónomas vid. HILDENBRAND SCHEID (1992).

Pero sobre todo se establece una prevalencia de los criterios territoriales sobre los planteamientos sectoriales. En este sentido, la ley señalada establece que en la elaboración de los PTS “deberá prevalecer el carácter integrador y prevalente de la ordenación territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial” (o sea, el plan de ordenación del territorio de ámbito regional en esta Comunidad Autónoma). Además, los PTS resultan vinculados por las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial y de los Planes Territoriales Parciales (es decir, los planes subregionales en esta Comunidad Autónoma), previéndose que cualquier contradicción de un PTS con estos instrumentos, jerárquicamente superiores, será causa de nulidad de la parte del PTS que la contenga.⁸

Otros instrumentos previstos en las leyes de ordenación del territorio son figuras de planificación para abordar de forma específica los aspectos medioambientales. Éstos han adquirido un peso cada vez mayor en la política de ordenación del territorio en los países europeos.⁹ A tal respecto, cabe señalar que las leyes de Baleares, Cantabria, Navarra y Madrid contemplan Planes de Ordenación del Medio Físico (o de Ordenación del Medio Natural). Otra figura, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales, que tiene su origen en la legislación estatal sobre espacios naturales protegidos, se encuentra incluida en las leyes de Castilla y León y La Rioja.

2.3. Organización administrativa

La adscripción de la ordenación del territorio a una Consejería de Obras Públicas y Transportes¹⁰ o, en su caso, de Política Territorial, es el modelo de organización administrativa dominante en las Comunidades Autónomas. Este modelo permite integrar ya de forma interna (“en la propia casa”) los criterios de la Dirección General de Ordenación del Territorio en las políticas infraestructurales de incidencia territorial (carreteras, obras hidráulicas, etc.) llevadas a cabo por otras Direcciones Generales de la misma Consejería. Para ello es necesario, que el propio Consejero de Obras Públicas tenga un “papel fuerte” dentro del Gobierno y considere en su agenda política la ordenación del territorio como una tarea relevante y que las Direcciones Generales responsables de políticas infraestructurales estén dispuestas a asumir en sus actuaciones los criterios de la política de ordenación del territorio.

No obstante, las experiencias, tanto en España como en los demás países que practican la ordenación del territorio con este modelo organizativo no siempre han sido positivas. Con frecuencia han ocurrido dos cosas; por un lado, las Direcciones Generales responsables de políticas infraestructurales tienen mayor fuerza y se imponen, quedando aislado la Dirección General de Ordenación del Territorio y, por otro, los Consejeros o Ministros dan preferencia en su agenda a las actuaciones en las políticas infraestructurales, ejecutoras de grandes inversiones y cuyos resultados (p.e. viviendas construidas o

⁸ Vid SOLA TEYSSIERE (2005: 100).

⁹ Vid. HILDENBRAND SCHEID (1999).

¹⁰ Los Departamentos o Ministerios de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas se llaman Consejerías.

kilómetros de carreteras puestos en servicio) el electorado visualiza con mayor facilidad que los esfuerzos en el ámbito de la planificación territorial.

El segundo modelo de organización administrativa más seguido es la integración en la misma Consejería de las políticas de ordenación del territorio y medio ambiente. Es la opción adoptada por el País Vasco, Canarias y Navarra. También fuera de España este modelo es de creciente aplicación, p.e. en los Länder alemanes (en Baviera ya desde 1970 y sin interrupción hasta hoy) o, a nivel nacional, en Holanda (desde hace muchos años), Francia (durante el Gobierno *Jospin*) y Portugal (actualmente).

Esta unidad de la gestión administrativa entre las políticas de medio ambiente y ordenación del territorio, dos políticas indisociables,¹¹ contribuye a reforzar dentro de la política de ordenación del territorio la atención al sistema territorial de espacios libres o sistema físico-ambiental y al cada vez más relevante objetivo de la sostenibilidad. Tiene la ventaja principal de fomentar la coordinación entre las políticas de ordenación del territorio y de medio ambiente, aprovechando complementariedades, generando sinergias y, sobre todo, creando un reforzamiento mutuo de dos políticas que comparten determinados objetivos (sostenibilidad, preservación de los recursos naturales) y otros rasgos (carácter horizontal, enfoque sistémico, orientación a largo plazo).

2.4. Output de planes de ordenación del territorio de ámbito regional y subregional

Hasta julio de 2006 se ha aprobado un plan de ordenación del territorio de ámbito regional en ocho de las 17 Comunidades Autónomas. Se observa que los planes aprobados se concentran en las áreas del Norte y las dos zonas insulares de España, Baleares y Canarias.

En el caso de las islas, la atención a la planificación territorial, tanto a escala regional (el archipiélago en su conjunto) como subregional (planes insulares, ver el cuadro 3c), por parte de los gobernantes autonómicos se explica en gran parte por la enorme presión que existe sobre el suelo en ambas Comunidades Autónomas que son destinos de primer orden del turismo nacional y europeo. Entre las tres primeras Comunidades Autónomas que han aprobado un plan de ámbito regional se encuentran Cataluña y el País Vasco. En estos casos el interés en dotarse con un plan de este tipo tiene que ver con el hecho de que habitualmente en estas dos Comunidades Autónomas gobiernan partidos nacionalistas que en el marco de sus posiciones ideológicas suelen atribuir al territorio y, por tanto a la definición de un modelo territorial, un gran valor como referente de la identidad propia.¹²

¹¹ Vid. ACOSTA BONO (1999: 37).

¹² Vid. HILDENBRAND SCHEID (2003: 390) y FERIA TORIBIO/RUBIO TENOR/SANTIAGO RAMOS (2005: 108).

CUADRO 2: PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO REGIONAL APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (situación en julio de 2006)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PLANES REGIONALES (Norma y fecha de aprobación)
Asturias	Directrices Regionales de Ordenación Territorial de Asturias (Decreto 11/1991 de 24 de enero)
Cataluña	Plan Territorial General de Cataluña (Ley 1/1995, de 16 de marzo)
País Vasco	Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (Decreto 28/1997, de 11 de febrero)
Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (Ley 7/1998, de 16 julio)
Baleares	Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (Ley 6/1999, de 3 de abril, Ley 9/1999, de 6 de octubre, de modificación de la Ley 6/1999)
Canarias	Directrices de Ordenación General y del Turismo de las Islas Canarias (Ley 19/2003, de 14 de abril)
Navarra	Estrategia Territorial de Navarra (documento final aprobado, el día 11 de abril de 2005, por el Consejo de Gobierno de Navarra; remitido para su aprobación definitiva al Parlamento de Navarra)
Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 129/2006, de 27 de junio, del Consejo de Gobierno; remitido al Parlamento de Andalucía para su aprobación definitiva por Resolución de dicho órgano)

El plan regional de aprobación más reciente es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado el 27 de junio de 2006 por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y una posterior Resolución del Parlamento de Andalucía.

Cabe destacar que el POTA es un auténtico “plan de planes” que para la profundización de sus Estrategias de Desarrollo Territoriales planteadas para el sistema de ciudades, los sistemas de articulación regional, el sistema regional de protección del territorio y la integración exterior de Andalucía se desarrolla a través de diferentes planes y programas: 1) los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, 2) los planes sectoriales o horizontales de la Junta de Andalucía con incidencia en la ordenación del territorio (por ejemplo, el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía y el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía) y 3) otros programas que tienen su origen en el propio POTA y que suponen una innovación e intensificación del esfuerzo planificador de la Junta de Andalucía. Entre ellos destacan por su especial relevancia para el desarrollo económico de Andalucía el Programa Andaluz de Ciudades y el Programa Coordinado para el Desarrollo de las Zonas del Interior de Andalucía, que se incorporó en el POTA por iniciativa de la Consejería responsable de la política económica de la Junta de Andalucía.

Merece ser mencionada también la Estrategia Territorial de Navarra aprobada en 2005.

Este documento representa la primera aplicación en España de un instrumento no formal (es decir no normativo) de ordenación del territorio. De acuerdo con la ley de Navarra en materia de ordenación del territorio, es el instrumento de planificación estratégica del territorio que sustituye a las anteriores Directrices de Ordenación Territorial, un instrumento formal con determinaciones vinculantes para el planeamiento local. Las determinaciones de dicha Estrategia son de carácter orientativo y comprenden un conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas, residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural.

En la elaboración de la estrategia hubo una intensa y amplia participación pública, en la que intervinieron también la Confederación de Empresarios de Navarra y los sindicatos UGT y CC.OO, junto con otros agentes económicos y sociales, entre ellas muchas empresas (p.e. Banco Santander Central Hispano, Volkswagen Navarra). Asimismo, la Estrategia Territorial de Navarra es hasta la fecha la manifestación más clara de la influencia de la Estrategia Territorial Europea de 1999, que se está convirtiendo cada vez más en un referente para la nueva generación de planes o estrategias de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas.

En lo que respecta a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, hasta julio de 2006 se ha llegado a aprobar un total de 28 planes. Los planes subregionales aprobados se distribuyen entre nueve Comunidades Autónomas (ver el cuadro 3). Las Comunidades Autónomas más activas en la aprobación de estos planes han sido hasta la fecha Andalucía (ocho planes), el País Vasco (cinco planes) y Canarias (cinco planes).¹³

¹³ Una descripción y valoración de la planificación territorial de las Comunidades Autónomas en su conjunto ofrece BENABENT F. DE CÓRDOBA (1999 y 2002); valoraciones para una Comunidad

En el caso de Andalucía la distribución geográfica de los planes subregionales aprobados y de los planes que actualmente se encuentran en fase de elaboración señala la prioridad política de asentar la planificación territorial subregional primero en las zonas costeras y las grandes aglomeraciones urbanas, por ser éstas las áreas donde existe la mayor conflictividad entre los diferentes usos que compiten por el suelo. De todas formas, a la vista del conjunto de los planes subregionales aprobados, los problemas de ordenación ligados a la expansión urbanística en el entorno de las grandes ciudades no parecen ser una prioridad, ya que tan sólo tres de los planes aprobados se refieren a espacios donde se plantea esta cuestión.¹⁴

3. BALANCE CRÍTICO: LA INOPERANCIA DEL INTERFAZ REGIONAL-LOCAL COMO PROBLEMA CLAVE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

Los municipios son, además de las planificaciones sectoriales de incidencia territorial, los destinatarios principales de los planes de ordenación del territorio. Ellos deben, de acuerdo con las reglas del juego de la legislación para el sistema jerárquico de planificación urbanística-territorial, respetar y desarrollar en su planeamiento urbanístico las normas y directrices de aquellos planes, de modo que las determinaciones de la política de la ordenación del territorio promovida por las administraciones regionales, por regla general, sólo pueden convertirse en realidad a través de su aplicación y concreción por los planes urbanísticos. No obstante, el planeamiento urbanístico es una de las competencias más relevantes de otra administración pública, de los municipios.

Esto significa que la efectividad real de los planes de ordenación del territorio depende del buen funcionamiento del interfaz regional-local, es decir, depende de la calidad de la interacción entre las dos diferentes administraciones públicas que son las piezas esenciales que configuran este interfaz: por un lado, la respectiva Comunidad Autónoma y por otro, y los Municipios que se encuentran dentro del ámbito geográfico de aplicación de un plan de ordenación del territorio.

En consecuencia, la normalidad y profesionalidad de las relaciones político-administrativas entre las instancias regionales y locales, la capacidad de cooperación y de lograr consensos de ambas partes y la fluidez y coherencia del proceso planificador en sus diferentes escalas (regional-subregional-local) se convierten en los elementos claves de la ejecución efectiva de los planes de ordenación del territorio y, en definitiva, de la eficacia real de la política de ordenación del territorio.

Autónoma concreta han sido realizados por ERQUICIA OLACIREGUI (2003) para el País Vasco y por HILDENBRAND SCHEID (2003) para Andalucía.

¹⁴ Estos planes son: el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (1998), las Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su Entorno (2001) y el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de la Bahía de Cádiz (2004).

CUADRO 3a: PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO REGIONAL APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (situación en julio de 2006)¹⁵

PLANES SUBREGIONALES (Norma y fecha de aprobación)	MUNICIPIOS	HABITANTES	SUPERFICIE km²
ANDALUCÍA			
Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (Decreto 244 /1999, de 27 de diciembre; Orden de 3 de diciembre de 2002, por la que se formula la modificación de este plan)	32	448.294	861
Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Poniente Almeriense (Decreto 222/2002, de 30 de julio)	7	171.263	822
Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura (Decreto 219/2003, de 22 de julio)	13	24.868	1.927
Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Decreto 341/2003, de 9 de diciembre)	13	99.209	2.735
Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (Decreto 462/2004, de 27 de julio)	5	394.483	614
Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (aprobado por Decreto el día 27 de junio de 2006)	7	82.977	713
Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga (aprobado por Decreto el día 18 de julio de 2006)	9	253.639	942
Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (aprobado por Decreto el día 18 de julio de 2006)	29	126.967	987

Los datos de población se refieren al Censo de 2001 (Instituto Nacional de Estadística/INE).

¹⁵ Los cuadros no incluyen los Planes Directores Urbanísticos en Cataluña, ya que, a pesar de su naturaleza supramunicipal, estos planes no están previstos como instrumento del sistema de planificación territorial en la legislación catalana de ordenación del territorio.

CUADRO 3b: PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO REGIONAL APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (situación en julio de 2006)

PLANES SUBREGIONALES (Norma y fecha de aprobación)	MUNICIPIOS	HABITANTES	SUPERFICIE km²
ASTURIAS			
Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera de Asturias (Decreto 107/1993, de 16 de diciembre)	18	399.383	2.037
CANTABRIA			
Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (Ley 2/2004, de 27 de septiembre)	37	423.167	1.172
CASTILLA Y LEÓN			
Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su Entorno (Decreto 206/2001, de 2 de agosto; modificado parcialmente por el Decreto 60/2004, de 13 de mayo)	23	376.983	984
Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y su Entorno (Decreto 74/2005, de 20 de octubre)	21	68.275	735
CATALUÑA			
Plan Director Territorial del Delta del Ebro (Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, de 5 de marzo de 1996) ¹⁶	7	50.584	456
Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro (Resolución del 11 de julio de 2001, por la que se hace público el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat, de 15 de mayo de 2001, por el que se aprueba definitivamente el plan)	52	157.771	3.310

¹⁶ Los siete Municipios de este plan también forman parte del ámbito geográfico del Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro, lo cual se ha tenido en cuenta a la hora de calcular los valores absolutos y porcentajes que figuran en el texto en cuanto a superficie, municipios y población afectados por los planes subregionales aprobados.

CUADRO 3c: PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO REGIONAL APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (situación en julio de 2006)

PLANES SUBREGIONALES (Norma y fecha de aprobación)	MUNICIPIOS	HABITANTES	SUPERFICIE km²
ISLAS BALEARES			
Plan Territorial de Menorca (Acuerdo del Consejo Insular del 25 de abril de 2003)	8	71.524	702
Plan Territorial de la Isla de Mallorca (Acuerdo del Pleno del Consell Insular de Mallorca de 13 de diciembre de 2004)	52	676.516	3.661
Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (Acuerdo del Pleno del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, de 21 de marzo de 2005)	6	93.629	656
ISLAS CANARIAS			
Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (Decreto 63/1991, de 9 de abril; Decreto 95/2000, de 22 de mayo, de aprobación definitiva de la revisión parcial de este plan)	7	96.781	846
Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (Decreto 100/2001, de 2 de abril)	6	60.273	1.659
Plan Insular de Ordenación de El Hierro (Decreto 82/2002, de 17 de junio)	2	8.682	270
Plan Insular de Ordenación de Tenerife (Decreto 150/2002, de 16 de octubre),	31	701.034	2.035
Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (Decreto 277/2003, de 11 de noviembre)	21	730.622	1.559

CUADRO 3d: PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ÁMBITO REGIONAL APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (situación en julio de 2006)

PLANES SUBREGIONALES (Norma y fecha de aprobación)	MUNICIPIOS	HABITANTES	SUPERFICIE km²
MURCIA			
Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio)	10	406.504	3.409
PAÍS VASCO			
Plan Territorial Parcial de la Rioja Alavesa (Laguardia) (Decreto 271 /2004, de 28 de abril)	15	10.011	316
Plan Territorial Parcial de Alava Central (Vitoria-Gasteiz) (Decreto 277/2004, de 28 de diciembre)	35	242.190	2.254
Plan Territorial Parcial de Llodio (Decreto 19/2005, de 25 de enero)	8	38.913	471
Plan Territorial Parcial de Bajo Deba (Eibar) (Decreto 86/2005, de 12 de abril)	8	72.132	211
Plan Territorial Parcial de Alto Deba (Mondragón-Bergara) (Decreto 87/2005, de 12 de abril)	9	62.173	416

Como ya se ha señalado en el apartado 3.1., los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, por su naturaleza ya tienen un carácter más normativo y afectan directamente al planeamiento urbanístico de los municipios. Precisamente por ello, por encontrarse los planes de ordenación del territorio en contacto directo o “primera línea de fuego” con el planeamiento urbanístico municipal, el buen funcionamiento del interfaz regional-local depende en gran parte de la capacidad de las administraciones autonómicas y municipios, - destinatarios de las determinaciones de un plan subregional y, a su vez, participantes en su elaboración - de generar y mantener en el tiempo un consenso básico y una cooperación en torno a las cuestiones objeto de la planificación subregional.

El interfaz regional-local en materia de planificación urbanística-territorial es un lugar de permanentes tensiones y conflictos entre las instancias regionales y los municipios, que se suelen solapar con discrepancias políticas cuando a escala regional y en el respectivo municipio gobiernan partidos políticos diferentes. Los municipios, frecuentemente, consideran los planes de ordenación del territorio como “injerencias desde arriba” en su autonomía y

esfera competencial. Los perciben como algo ajeno e impuesto por otra instancia administrativa y, sobre todo, como un freno, que no hace más que establecer restricciones a los municipios para sus aspiraciones de crecimiento urbanístico y sus programas y proyectos encaminados a aprovechar al máximo las oportunidades de desarrollo económico.

Por ello, muchos municipios se oponen al nacimiento de estos planes o, si están ya aprobados, intentan ignorar o eludir el cumplimiento de las normas o directrices establecidos en ellos.

Esto ocurre, en mayor o menor medida, en prácticamente todos los países; también en Alemania, Suiza, Holanda, Francia o el Reino Unido, países con sistemas de planificación territorial maduros y, relativamente, eficaces, y con una cultura político-administrativa que propicia más la cooperación y concertación entre los diferentes actores.

Pero, mientras en estos países, la frecuencia e intensidad de las tensiones y conflictos suelen mantenerse dentro de un nivel más o menos tolerable, en España, sin embargo, el interfaz regional-local en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio ya desde hace muchos años está sobrecargado de conflictos y muestra graves deficiencias. Por ello, este país se sitúa en los últimos puestos, si se realiza un *benchmarking* con otros países de la Unión Europea en cuanto a la eficacia de la política de ordenación del territorio.

3.1. El interfaz regional-local falla “desde arriba”

En este sentido, cabe destacar, en primer lugar, que el interfaz regional-local falla ya “desde arriba”, por la simple razón de que apenas existen planes de ordenación del territorio.

Las Comunidades Autónomas, si bien hasta 2002 ya todas han aprobado su ley de ordenación del territorio, no obstante, hasta la fecha de hoy (julio de 2006) han aprobado sólo un número reducido de planes regionales o subregionales.¹⁷

En nueve de las 17 Comunidades Autónomas no está aprobado el plan de ordenación del territorio de ámbito regional previsto en su respectiva legislación de ordenación del territorio. Este hecho significa que más de la mitad del territorio nacional (un 59%) y casi la mitad de la población española (un 48%) carecen de un plan de este tipo.

A nivel subregional están aprobados tan sólo 28 planes de ordenación del territorio. De este modo, sólo una superficie muy reducida de España cuenta con un planteamiento supramunicipal y plurisectorial para un desarrollo territorial ordenado y sostenible. Los planes aprobados representan nada más que 36.304 km², 6.298.263 habitantes y 484 municipios, es decir, un 7,2%, un 15,4% y un 6,0% del total nacional de superficie, población y municipios.

¹⁷ Un análisis reciente del *output* de planes territoriales por Comunidades Autónomas aportan FERIA TORIBIO/RUBI TENOR/SANTIAGO RAMOS (2005).

En este aspecto, el “output” de la producción de planes, España “desentona” negativamente con los países de su entorno, que tienen una cobertura de su territorio por planes de este tipo mucho mayor, o incluso completa como demuestran los casos de Alemania y Suiza.

En Italia (Planes Territoriales de Coordinación de las Provincias), Holanda (Planes de las Provincias) y el Reino Unido (*Structure Plans* de los Condados, *Spatial Development Strategy* de Londres de 2004) la mayor parte del territorio está cubierto por un instrumento de planificación territorial subregional. En cuanto a Francia, los Esquemas de Coherencia Territorial (SCOT: *Schémas de Cohérence Territoriale*, desde 1999 sucesores de los Esquemas Directores/SD de nivel supramunicipal¹⁸, cubren junto con estos Esquemas Directores un 62% de la población nacional y el 36,8% de los Municipios.¹⁹

Por su parte, en Alemania y Suiza, donde la cobertura del territorio nacional por planes de ordenación del territorio es completa, la madurez y la “productividad” de sus sistemas de planificación se refleja también en el hecho de que los Länder y Cantones ya están ejecutando la tercera generación de planes de ordenación del territorio, en algunos Länder incluso la cuarta generación como demuestra el caso de Baviera donde en 2003 se aprobó el Programa de Desarrollo Territorial de Baviera (*Landesentwicklungsprogramm*), es decir, el cuarto tras los programas de 1976, 1984 y 1994.

Especialmente problemático es el hecho de que en España actualmente no existe ningún plan de ordenación del territorio en vigor para ninguna de las grandes áreas metropolitanas con más de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga), que, junto con las zonas del litoral, son los espacios que presencian las mayores transformaciones y presiones sobre su suelo. Sólo tres aglomeraciones urbanas de un tamaño poblacional inferior, Granada, Valladolid y el sistema urbano polinuclear de la Bahía de Cádiz, cuentan con un instrumento de ordenación del territorio aprobado.

Pero no sólo no se aprueban apenas planes de ordenación del territorio, lo preocupante es que a este problema se suman otros.

Por un lado, los planes aprobados fracasan en gran parte en la fase de su ejecución, porque los responsables autonómicos no velan de forma suficiente por el cumplimiento de estos planes. Por otro lado, muchos planes inician su elaboración pero este proceso dura un tiempo excesivamente largo o parece terminar nunca o, incluso, concluye en una paralización “a última hora” de la tramitación de un plan cuya redacción desde el punto de vista técnico ya se puede considerar terminada.²⁰

¹⁸ vid. MARCOU (2005).

¹⁹ 113 SD aprobados, 41 SD en revisión y 177 SCOT en elaboración (datos para enero de 2005 de la Dirección General de Urbanismo, Habitat y la Construcción del Ministerio francés competente en materia de ordenación del territorio).

²⁰ JULI ESTEBAN (2003: 83-84) critica estos problemas como “las tentaciones escapistas” de las administraciones territoriales en el ámbito del planeamiento territorial.

Como botones de muestra para esta problemática podrían señalarse:

- 1) El Plan Territorial General de Cataluña necesitó más de una década hasta conseguir su aprobación en 1995.
- 2) El Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) de la Comunidad Autónoma de Madrid, para el que se había presentado en 1995 un documento preparatorio y en 1996 el documento Bases del PRET, tras el cambio de gobierno en esta Comunidad Autónoma nunca llegó a iniciar su tramitación administrativa.
- 3) El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, tras más de diez años de redacción, culminó su elaboración técnica ya en 1998, pero hasta la fecha no ha llegado a aprobarse.
- 4) El documento del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla ya está redactado desde 2000-2001, pero su tramitación se encuentra paralizada, convirtiéndose este documento, con el paso del tiempo y el ritmo frenético de la construcción en algunas partes de dicha aglomeración, poco a poco en algo obsoleto.
- 5) Las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias aprobadas en 1991, el primer plan de ordenación del territorio de escala regional aprobado por una Comunidad Autónoma, no han tenido apenas efecto en la práctica, por que no se han puesto en marcha los otros instrumentos de planificación territorial previstos para su desarrollo.²¹
- 6) El Plan de la Aglomeración Urbana de Granada, aprobado en 1999 y el primer plan de ordenación del territorio puesta en práctica por la Junta de Andalucía, tiene un cumplimiento deficiente, ya que uno de sus grandes objetivos, la preservación de los terrenos agrarios más valiosos de la Vega de Granada, no se consigue debido al avance de una edificación desordenada sobre estos terrenos.

Asimismo, otro de los instrumentos formales de la ordenación del territorio, el procedimiento de evaluación de impacto territorial (EIT) que, inspirándose en la respectiva práctica en los Länder alemanes habían previsto varias Comunidades Autónomas en sus leyes de ordenación del territorio, en la realidad tiene una aplicación deficiente o ni siquiera llega a aplicarse, como lo demuestra la no utilización de la Evaluación de Impacto Estructural en el Principado de Asturias.²²

Todo ello, pone de manifiesto, que la ordenación del territorio, sigue recibiendo una escasa atención en la agenda política de los Gobiernos autonómicos,

²¹ Vid. ALONSO IBÁÑEZ (2002: 82).

²² Vid ALONSO IBÁÑEZ (2005: 80-81).

ocupando más bien un papel de “cenicienta” entre las políticas públicas promovidas por las Comunidades Autónomas.

Tras el ejercicio de su competencia legislativa en dicha materia mediante la aprobación de la respectiva ley, poco más se ha hecho por las Comunidades Autónomas a lo largo de ya más de dos décadas de gobierno autonómico.

Existen muy pocos planes territoriales aprobados, un número aún más reducido ha llegado a ser gestionado (sin entrar aquí en la cuestión, si de manera efectiva o inefectiva) y la evaluación de los resultados e impactos generados por este tipo de planes hoy por hoy es una tarea prácticamente imposible.

Así, la ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías es una política pública que, en el fondo, sólo ha culminado su fase inicial, es decir, la implantación en el organigrama administrativo y la aprobación de leyes reguladoras de los instrumentos de la ordenación del territorio. Pero las Comunidades Autónomas aún no han entrado con el esfuerzo y el rendimiento exigible (tras ya dos décadas y media de ejercicio de su competencia en la materia) en la decisiva fase de generar “productos” visibles para los ciudadanos, es decir, sobre todo planes de ordenación del territorio. Por tanto, la conclusión de que la ordenación del territorio es “una función pública aún por consolidar” sigue siendo válida.²³

3.2. El interfaz regional-local falla “desde abajo”

Pero no sólo desde arriba sino también desde abajo falla el interfaz regional-local en España.

Por un lado, los pocos planes de ordenación del territorio aprobados con frecuencia no se respetan por el planeamiento urbanístico. Si un Gobierno autonómico realmente se decide a tomar cartas en este asunto e intenta, en ejercicio de su deber y poder de control, velar activamente por el cumplimiento de los planes de ordenación del territorio por parte del planeamiento urbanístico, las cosas terminan, en no pocos casos, ante los tribunales de justicia. Es un hecho indeseable que en España se haya producido en los últimos años una judicialización cada vez mayor de los asuntos urbanísticos. Sin entrar aquí a fondo en esta problemática, una de las graves consecuencias es que las sentencias dictadas por los tribunales suelen llegar tarde y, aunque den la razón al planteamiento defendido por el respectivo plan de ordenación del territorio, ya se han producido hechos consumados con daños irreversibles para el territorio y el medio ambiente. En cuanto a los planes de ordenación del territorio en fase de elaboración, la tónica general es que éstos encuentran desde el primer momento una fuerte resistencia por parte de los municipios que se ven afectados por las determinaciones recogidas en estos planes. En el marco de las presiones y negociaciones políticas que acompañan el proceso de elaboración de dichos planes los municipios suelen conseguir eliminar o “descafeinar” muchas de las determinaciones, necesarias desde la óptica del

²³ Vid. BENABENT (1999 y 2002).

desarrollo sostenible, pero amenazadores para sus ambiciosos proyectos de desarrollo urbanístico y económico.

Por otro lado, en numerosos municipios los planes urbanísticos aprobados por sus ayuntamientos no se cumplen, ni por los particulares, poniendo el municipio un escaso interés en el control del cumplimiento de las normas urbanísticas, ni por los propios ayuntamientos, como demuestran las continuas modificaciones posteriores de estos planes o el recurso abusivo al instrumento de los convenios urbanísticos. Pero lo más preocupante es, que desde las previsiones del propio planeamiento urbanístico se impulsan proyectos de desarrollo urbanístico y económico (urbanizaciones, hoteles, campos de golf, puertos deportivos, parques de ocio, grandes superficies comerciales etc.) que - por su localización, su dimensionamiento u otras características - no están en consonancia con los criterios de la sostenibilidad, ni desde la perspectiva ambiental, ni desde las ópticas social y económica.

3.3. Las consecuencias: España camina hacia la insostenibilidad

El discurso de la sostenibilidad está presente en casi todos los municipios. Pero sólo pocos de ellos van más allá de su “catequismo” de sostenibilidad plasmado en documentos, folletos, declaraciones públicas o pertenencia a *clubs* de ciudades sostenibles, y pasan a la realización de acciones concretas, que reflejan una auténtica reorientación de su planeamiento urbanístico hacia la sostenibilidad.²⁴

Frente a ello, dominan numerosas operaciones urbanísticas ya realizadas, puestas en marcha o previstas para los próximos años, que han dado lugar o supondrán un consumo desmesurado de suelo, una exorbitante demanda de agua y una alteración o destrucción de los valores paisajísticos y naturalísticos. A su vez, estos impactos ya no se limitan a las grandes aglomeraciones urbanas y las zonas turísticas del litoral sino han empezado a afectar también a las zonas rurales del interior.

Es cada vez más evidente que España ha emprendido en los últimos años el camino de la insostenibilidad, como consecuencia de un modelo de desarrollo económico, insostenible y, a su vez, bastante vulnerable, que desde hace años descansa en la llamada “economía de ladrillos”. Ésta se caracteriza por un peso excesivo de la construcción y de las actividades inmobiliarias que, junto con el turismo, son en la actualidad casi los únicos motores de la economía española. Lo preocupante no es sólo el riesgo de vulnerabilidad ante una futura crisis una que se deriva de este modelo de desarrollo económico sino sobre todo la fuerte especulación inmobiliaria que es un hilo conductor de este modelo.

La especulación inmobiliaria constituye en la España de hoy un tipo de “*monopoly*” colectivo en el que en búsqueda de la mejor inversión (actualmente, viviendas y parcelas) y de plusvalías rápidas participan amplios

²⁴ Un caso positivo representa, a efectos de ejemplo, Calviá en Mallorca con su Agenda Local 21 (1995-2002).

colectivos de la sociedad (bancos, promotores, constructores, familias de las clases media y alta) y también los ayuntamientos, que tienen en los ingresos procedentes del urbanismo (licencias, ganancias por reclasificaciones del suelo, etc.) una importante fuente de financiación.

Para los ayuntamientos la tentación de aprovechar al máximo esta fuente es relativamente alta. En primer lugar, por las revalorizaciones ingentes y rápidas del suelo que se han producido durante los últimos años en el contexto de la llamada “economía de ladrillos”. En segundo lugar, porque el sistema actual de financiación de los entes locales no es capaz de aportar a los ayuntamientos los recursos financieros necesarios para afrontar las tareas de su competencia, que a lo largo de las últimas dos décadas se han incrementado considerablemente, como consecuencia de la descentralización del Estado o de la prestación de nuevos servicios ligados al desarrollo del Estado de bienestar, pero también por la necesidad de afrontar nuevos retos (p.e. la integración de un número cada vez mayor de inmigrantes).

Así resulta más que evidente que la reforma de este sistema para enrobustecer los recursos financieros de los entes locales, es un factor importante e imprescindible para la transición del modelo insostenible actual hacia otro modelo de desarrollo urbanístico. Sin una adecuada reforma del sistema de financiación de los entes locales será prácticamente imposible conseguir un correcto funcionamiento del urbanismo. Pero este tema, importante y muy difícil y complejo, no se desarrolla más aquí sino merece una reflexión específica y profunda en el marco de otro trabajo.

El indicador que demuestra de la forma más clara de que España se encuentra en la senda de la insostenibilidad son los datos sobre el desmesurado consumo de suelo aportados por las fotografías de satélite del proyecto europeo *Corine Land Cover*. Según esta fuente, y con valores que superan con creces los de otros países europeos, entre 1990 y 2000 las zonas urbanizadas aumentaron un 25% a nivel nacional, con crecimientos urbanísticos muy altos en el litoral (Murcia: 52,5%, Valencia: 48,9%, Baleares: 43%) y en Madrid (49,2%). Tomando como criterio el uso del suelo en la costa en el primer kilómetro medido hacia el interior, el litoral mediterráneo está urbanizado en un 34,2%, con los valores más altos en Málaga (50,8%), Barcelona (50,6%) y Alicante (49,3%).

Además y basándose en los datos de este satélite, el Informe para el año 2005 del Observatorio de la Sostenibilidad en España señala que la Comunidad de Madrid aumentó sus zonas urbanizadas un 49,2% en el período 1990-2000, un dato en cuya apreciación ha de tomarse en cuenta que en 1990 era ya la Comunidad más urbanizada de España. Igualmente, el informe advierte del peligro de la colmatación por construcciones de los suelos libres en cada vez más tramos costeros, señalando que en la Costa del Sol en los 60 km de litoral existentes entre la ciudad de Málaga y Marbella no hay un solo kilómetro libre.

4. DOS PROPUESTAS PARA LA FUTURA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

4.1. La gobernanza como nuevo paradigma para el desarrollo sostenible del territorio

El anterior análisis y diagnóstico de la evolución y situación actual de la OT en el Estado de las Autonomías, ha puesto de manifiesto que en España actualmente no existe en el ámbito de la ordenación del territorio una relación efectiva entre las escalas local (entes locales) y regional (Comunidades Autónomas).

Las disfunciones de esta relación son, por un lado, el resultado de la debilidad de la política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, que hasta la fecha no han tenido la suficiente voluntad y/o capacidad de aprobar los planes de ordenación regionales y subregionales y, a su vez, no han mostrado un excesivo interés en ejercer de forma activa sus competencias que les permite controlar, hasta cierto punto, la actuación de los municipios en materia de planeamiento urbanístico. En este sentido, las Comunidades Autónomas tienen una corresponsabilidad en la generación de estas disfunciones.

Por otra parte, estas disfunciones tienen su causa principal en la actuación de los municipios, que, por regla general, rechazan los planes de ordenación del territorio como frenos indeseables para su desarrollo urbanístico y económico. Los municipios prefieren, en coherencia con el modelo imperante de la “economía de ladrillos”, impulsar - sobre la base de sus planes urbanísticos o por Convenio urbanísticos o, incluso, en contradicción a dichos planes - una política urbanística centrada en ambiciosos proyectos de expansión urbanística, turística y promoción inmobiliaria (ligada, especialmente en las zonas costeras, a usos de segunda residencia), que, sin embargo choca, frontalmente desde todas las perspectivas, la ambiental, la social y la económica, con los requerimientos del desarrollo sostenible.

¿Cuáles, por tanto, podrían ser elementos claves para llegar en el futuro en España a una relación más efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio? A tal efecto, se presentan a continuación dos propuestas. Ambas se fundamentan en una nueva cultura de gobierno del territorio que está en consonancia con el enfoque de la gobernanza que, a juicio del autor de estas líneas, ha de ser el nuevo paradigma para la formulación e implementación de la política de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías.

De acuerdo con el estudio “La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña”, elaborado por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad de Cataluña y publicado en 2002 por el Consejo Asesor de Desarrollo Sostenible de la Generalitat de Cataluña y, a la vista de otras fuentes,²⁵ la gobernanza

²⁵ Sobre las diferentes definiciones del concepto de gobernanza vid, FARINÓS DASÍ (2004) Y ESPON (2004).

El Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (UBHCS) define la buena gobernanza (*good governance*) como “la respuesta eficiente y efectiva a los problemas urbanos por gobiernos locales

puede definirse como un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos, costumbres, etc.) que configuran un marco institucional para la interacción entre diferentes actores, tanto públicos como privados (el amplio espectro de agentes económicos y sociales), en el proceso de toma de decisión. Así, la gobernanza, en claro contraste con posiciones que sostienen que las decisiones sobre los asuntos públicos pueden adoptarse de forma unilateral y jerárquica, significa sobre todo otro estilo de gobierno; un estilo, que que se centra en la acción colectiva y en el que la participación y la cooperación (incluida la pública-privada) juegan un papel importante.

Asimismo este estudio identifica ocho requisitos institucionales de la gobernanza para el desarrollo sostenible, entre ellos los cuatro siguientes, que desde la perspectiva de las tres misiones que tiene que cumplir la ordenación del territorio se consideran de especial interés:

- 1) La cultura política participativa (estimulo de la participación a través de la capacitación, partenariados y cooperación pública-privada).
- 2) La fortaleza del capital social (relaciones de confianza mutua y de reciprocidad, sentimiento de pertenencia a una comunidad o territorio determinado),²⁶
- 3) La aplicación de instrumentos políticos innovadores (sustitución de la regulación directa del tipo de arriba-abajo y de cariz controlador por la aplicación de instrumentos motivadores de información, de educación, económicos, etc.), y
- 4) La coordinación, cooperación y concertación intergubernamental, tanto en sentido vertical como horizontal.

que rinden cuentas y trabajan en cooperación (*partnership*) con la sociedad civil. Como principios claves de la buena gobernanza urbana destaca: 1) la sostenibilidad, 2) la subsidiariedad, 3) la equidad, 4) la eficiencia, 5) la transparencia y la evaluación (rendir cuentas, *accountability*), 6) el compromiso cívico y la ciudadanía, y 7) la seguridad. Estos principios son similares a los que propone la Unión Europea en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001 para su aplicación en todos los niveles de gobierno: 1) apertura, 2) participación, 3) responsabilidad, 4) eficacia, y 5) coherencia.

Por su parte, la OECD (2000) recomienda doce principios para la gobernanza metropolitana, entre los cuales figuran: 1) coherencia, 2) competitividad, 3) coordinación, 4) equidad, 5) flexibilidad, 6) participación, 7) probidad fiscal, 8) sostenibilidad y 9) subsidiariedad.

²⁶ Según el politólogo americano *Robert Putnam*, uno de los expertos más reconocidos en esta materia, el capital social constituye un bien intangible que engloba las redes de interacción o cooperación entre actores públicos y privados sobre la base de una relación de confianza mutua. Además, cada vez más expertos en desarrollo regional y también instituciones como la Comisión Europea y el Banco Mundial señalan que el capital social es, junto a la calidad del capital físico y capital humano, uno de los factores decisivos para la competitividad y la iniciación y consolidación de procesos exitosos de desarrollo económico y social, tanto a nivel nacional como a nivel regional o local. Por ejemplo, la Comisión Europea, en su "Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea", publicado en 1999, destaca que los factores institucionales, y entre ellos la dotación de capital social, son elementos claves de la competitividad".

Este último requisito institucional es, probablemente, el requisito institucional más relevante de una gobernanza para el desarrollo sostenible del territorio.

En primer lugar, porque conecta directamente con la naturaleza de la ordenación del territorio como una política de carácter horizontal-plurisectorial que mucho más que las políticas públicas sectoriales, requiere un considerable esfuerzo de coordinación, cooperación y concertación (diálogo para generar consensos y pactos).

En segundo lugar, porque la coordinación, cooperación y concertación intergubernamental es una *conditio sine qua non* para garantizar la eficacia de las políticas públicas en el contexto de un Estado que como España se caracteriza por un alto grado de descentralización política y, a su vez, está integrado en la Unión Europea. La existencia de un contexto de gobierno multinivel (*multilevel governance*), compuesto por cuatro diferentes niveles de decisión política (Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) requiere para la formulación e implementación de las políticas públicas eficientes mecanismos de coordinación y cooperación vertical (interadministrativa) y horizontal (interdepartamental). El reparto competencial establecido por el marco jurídico supone que en la mayoría de las materias ni el Estado, ni la Comunidad Autónoma ni las Corporaciones Locales pueden abordar con sus políticas propias de forma exclusiva o íntegra los problemas que se plantean en cada materia. Así, ya la propia naturaleza del reparto competencial vigente (la mayoría son competencias compartidas) convierte la coordinación, cooperación y concertación entre los diferentes niveles político-administrativos en un requisito imprescindible.

4.2. Dos propuestas en coherencia con la gobernanza

En este contexto de la gobernanza como nuevo paradigma para el desarrollo sostenible del territorio, y a la vista de los puntos débiles detectados en la actual política de ordenación del territorio en España, la primera propuesta se dirige a la mejora del funcionamiento del interfaz regional-local en su vertiente superior.

La propuesta consiste en que las Comunidades Autónomas deberían adoptar en la ordenación del territorio un papel mucho más activo que hasta ahora.

Éstas, además de impulsar y agilizar la elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio deben, sobre todo y en consonancia con el enfoque de la gobernanza, promover la gestión, es decir, la ejecución efectiva de estos planes, haciendo uso de los mecanismos adecuados de coordinación, cooperación y concertación interadministrativa. La adopción de la gobernanza como estilo de gestión pública, a su vez, requiere una mayor atención al seguimiento y la evaluación de los planes de ordenación del territorio. Asimismo, de la gobernanza se deriva también la necesidad de mejorar los mecanismos de participación pública en la elaboración de los planes, permitiendo una participación más amplia y desde los primeros momentos del

diseño de los planes y buscando el mayor diálogo posible con los agentes económicos y sociales (cooperación pública-privada).

Ahora bien, aunque la puesta en práctica de planes territoriales formales con fuerza normativa y directora hacia el planeamiento urbanístico es y seguirá siendo un instrumento imprescindible de la política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, ello no obstante, no es suficiente, para lograr que dicha política alcance un nivel aceptable de eficacia en cuanto al cumplimiento de sus objetivos y para realizar de forma adecuada todas las misiones de la ordenación del territorio (la de desarrollo, la de coordinación y la de ordenación).

Es necesario que, junto a los planes territoriales formales, que usan como recurso principal de acción las normas jurídicas, se apliquen también otros instrumentos de actuación que emplean como recursos de acción la participación, la coordinación, la cooperación y la concertación, a fin de conseguir un consenso o pacto lo más amplio posible entre las administraciones y actores (públicos y privados) sobre el modelo territorial que a largo plazo debe orientar el desarrollo de una región o unidad subregional/supramunicipal.

Por ello, se presenta aquí otra propuesta, encaminada a la mejora del funcionamiento del interfaz regional-local en lo que respecta a su vertiente inferior. Por tanto, en el foco de atención de esta propuesta se encuentran primordialmente los municipios, sin perjuicio de que, como veremos más adelante al explicar los detalles de esta propuesta, también las Comunidades Autónomas han de jugar un papel relevante en su realización, por ejemplo, creando las bases legales necesarias, dando impulsos o prestando apoyos y asesoramiento.

Esta segunda propuesta plantea aprovechar las ventajas que brinda la cooperación intermunicipal, una de las diferentes modalidades de cooperación territorial.²⁷ Por tanto, en esta propuesta se conecta con otro elemento clave de la gobernanza, la cooperación, como un recurso de acción a fin de conseguir un consenso o pacto amplio sobre la ordenación y el desarrollo del territorio.

A su vez, esta propuesta se desagrega en cuatro propuestas específicas o ejes de acción:

- La puesta en marcha de redes de cooperación entre ciudades.
- La compatibilización del planeamiento urbanístico entre municipios próximos sobre la base de Acuerdos.
- La creación de nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas.
- La utilización de mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía para el proceso de planificación territorial subregional,

²⁷ Una síntesis de las diferentes experiencias de coordinación y cooperación territorial en España ofrece ROMERO GONZÁLEZ (2005).

que supondrá un mayor protagonismo de los entes locales en dicho proceso y, por tanto, podría coadyuvar a un grado de aceptación, responsabilización y compromiso mayor de ellos en esta planificación.

5. PRIMERA PROPUESTA: LAS COMUNIDADES ATÓNOMAS DEBEN ADOPTAR UN PAPEL MÁS ACTIVO EN EL EJERCICIO DE SU COMPETENCIA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Para que la política de ordenación del territorio pueda cumplir su misión de ordenación, resultan imprescindibles como instrumentos de acción los planes de ordenación del territorio de escala regional y, sobre todo, subregional dotados con fuerza normativa y directora respecto al planeamiento urbanístico de los municipios.

Considerar este tipo de planes innecesarios o instrumentos obsoletos de un enfoque antiguado de ordenación del territorio sería un gran error. No se puede alcanzar una ordenación del territorio en consonancia con los objetivos de la sostenibilidad ambiental y cohesión, apostando sólo por planes estratégicos (muchos de ellos sin dimensión territorial verdadera) o la ejecución de un conjunto de proyectos emblemáticos, que no se encuadran de forma coherente en un modelo territorial de referencia y, por tanto, corren el peligro de realizarse desde una lógica meramente sectorial.²⁸

En otros países europeos, como Francia, Italia, Alemania, Suiza, Holanda y el Reino Unido, se es consciente de ello y, por tanto, no se ha abandonado nunca la práctica de los planes territoriales formales. En estos países, los planes territoriales como instrumento formal (vinculación jurídica) de la ordenación del territorio siguen utilizándose, pero ya no en forma de la rígida planificación en cascada del pasado sino modificados por importantes reformas, realizadas bajo la influencia de los requerimientos del paradigma de la gobernanza.

Estas reformas afectaron sus contenidos, es decir, los planes adquieren una mayor flexibilidad y una mayor visión estratégica e incorporan la evaluación ambiental estratégica y el principio de sostenibilidad. También tuvieron repercusión sobre sus aspectos procedimentales, es decir, ahora se pone un mayor énfasis en la participación y la concertación en la elaboración de los planes, y se presta una mayor atención al seguimiento y a la evaluación de los mismos. Asimismo, esta nueva generación de planes formales suele combinarse con la aplicación de otros nuevos instrumentos de tipo no formales (voluntarios), por ejemplo, redes de cooperación entre ciudades o estrategias territoriales, que tienen un carácter complementario respecto a los planes formales y contribuyen, como nos enseña especialmente la práctica alemana, a

²⁸ En este sentido se comparte plenamente la opinión expuesta por JULI ESTEBAN (2003: 79) sobre los planes estratégicos. Según este autor, los planes estratégicos “hacen muy poco uso de los planos como expresión a escala del territorio, y esto evita el compromiso de dimensionar y concretar espacialmente algunas propuestas, cosa que facilita consensos de orden conceptual”...”En todo caso, llega un momento en que las propuestas estratégicas y sus derivadas deben ser localizadas y dimensionadas, y si no se hace en el marco de coherencias que constituye un plan territorial lo harán, a su aire, los proyectos sectoriales”.

mejorar su implementación²⁹.

Representantes destacables de esta nueva generación de planes territoriales formales reformadas que están en consonancia con el paradigma de la gobernanza son a escala subregional los Esquemas de Coherencia Territorial (*Schémas de Cohérence Territorial/SCOT*) que desde 1999 se están elaborando en Francia³⁰ y la nueva generación de planes de ordenación del territorio promovidos por las Provincias italianas, pudiéndose destacar, especialmente, el Plan Territorial de Coordinación Provincial (*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*) aprobado en 2004 por la Provincia de Bologna (PTCP).

El PTCP de la Provincia de Bologna contiene normas (*indirizzi, direttive, prescrizioni*; éstas últimas son las más vinculantes), pero también la previsión de un instrumento no formal, los acuerdos voluntarios entre municipios que desean elaborar de forma conjunta un Esquema Director Supramunicipal como marco de referencia de sus respectivos planes urbanísticos (ver el apartado 7.3). Además, en la elaboración del plan hubo una participación, desde el primer momento, muy amplia y muy activa, por parte de los agentes públicos y los agentes económicos y sociales, que ha sido fruto de la voluntad de esta Provincia de superar la clásica planificación en cascada, y apostar por el principio de la coplanificación (*copianificazione*).

De acuerdo con este principio, y con la finalidad de obtener una visión compartida sobre el diagnóstico, los objetivos y las opciones estratégicas del documento preliminar del PTCP y la Evaluación de Sostenibilidad Ambiental y Territorial (VALSAT) de este plan, se celebró durante siete meses una Conferencia de Planificación. En ella participaron, entre otros, las Asociaciones de Municipios y colectivos relevantes de la sociedad (asociaciones empresariales, sindicatos, consumidores, grupos ecologistas, asociaciones culturales, etc.) y se pudieron obtener importantes consensos sobre piezas claves del plan.³¹

En este sentido, la experiencia europea comparada enseña que los planes territoriales formales siguen siendo instrumentos imprescindibles si se quiere cumplir la función ordenadora de la política de ordenación del territorio. Por ello, y tomando en consideración las profundas, extensas y cada vez más rápidas transformaciones que afectan actualmente al suelo en España, las

²⁹ En Alemania el artículo 13 de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1998 prevé para la puesta en práctica de los planes de ordenación del territorio la utilización de instrumentos no formales como las estrategias territoriales de escala subregional (*Regionale Entwicklungskonzepte*) y las redes de cooperación entre ciudades (*Städtenetze*). La simbiosis y complementariedad de los planes territoriales y los instrumentos informales demuestra el caso de la Estrategia de Desarrollo para el espacio metropolitano de Hamburgo (REK 2000). Muchas de las medidas consensuadas y establecidas en el marco de dicha estrategia se incorporaron en las posteriores revisiones de los planes territoriales subregionales existentes en este espacio complejo (ocupa el territorio de tres Länder). Una comparación de las características y diferencias de los instrumentos formales y no formales aplicados en la práctica alemana de ordenación del territorio realiza SAUERBREY (1999).

³⁰ Vid. MARCOU (2005).

³¹ Vid. PROVINCIA DI BOLOGNA (2004).

Comunidades Autónomas deben tener una mayor voluntad política para promover con más decisión que hasta ahora la aprobación y ejecución de los planes de ordenación del territorio.

Esto significa, sobre todo, incrementar considerablemente el número de planes de ordenación del territorio aprobados. Ha de extenderse a la totalidad del territorio de cada Comunidad la elaboración de planes subregionales. También debe agilizarse la terminación de la elaboración y la tramitación de aquellos planes que se encuentran ya demasados años “en fase de elaboración”. Asimismo, las Comunidades Autónomas después de tantos años deberían preocuparse más de la gestión, es decir, la ejecución efectiva de estos planes, creando y utilizando los mecanismos adecuados de coordinación, cooperación y concertación interadministrativa.

Para ello será necesario que las Comunidades Autónomas mejoren sus capacidades administrativas. En este contexto, elaborar y ejecutar más planes territoriales, requiere, especialmente, una mayor dotación de recursos humanos dedicados a estas tareas. En comparación, por ejemplo, con la administración de los Länder alemanes, los respectivos recursos humanos de las Comunidades Autónomas, tanto en los servicios centrales como periféricos, son actualmente muy escasos.

En consonancia con el enfoque de la gobernanza, las Comunidades Autónomas han de mejorar los mecanismos de participación pública en la elaboración de los planes, permitiendo una participación más amplia y desde los primeros momentos del diseño de los planes. En este contexto ha de buscarse también el mayor diálogo posible con los agentes económicos y sociales (cooperación pública-privada). Las regulaciones que a tal respecto se han recogido en las leyes de ordenación del territorio de Navarra y Valencia constituyen un paso en la dirección correcta del cual las demás Comunidades Autónomas deberían tomar nota.

Asimismo, de la gobernanza se deriva también la necesidad de aplicar instrumentos que permitan no sólo un seguimiento sino también una evaluación de los resultados de los planes territoriales.

Rendir cuentas mediante el establecimiento de mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación de las políticas públicas es hoy una *conditio sine qua non* de la buena gobernanza y, por tanto, también la política de ordenación del territorio debe prestar atención a la evaluación. Ha de tenerse presente que la legitimidad de las administraciones públicas en los Estados modernos se fundamenta cada vez más en la “legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados”³². Hasta la fecha poco se ha hecho en cuanto a la evaluación de este tipo de planes, y no sólo por el simple hecho de que el objeto a evaluar, el plan territorial respectivo, aún no estaba aprobado sino también por “desentenderse” en gran parte de la ejecución y del seguimiento de los planes aprobados. Por tanto, y tomando como un referente

³² Vid. BAÑÓN/CARRILLO (1997: 60).

las prácticas de seguimiento y evaluación existentes en Alemania, Suiza y el Reino Unido, se recomienda realizar, tanto para los planes territoriales regionales como para los subregionales, informes periódicos de seguimiento y evaluación que reflejan para cada momento el estado de ejecución y, sobre la base de un sistema de indicadores, el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por los planes.

Por último, es necesario que las Comunidades Autónomas adopten un papel más activo en el ejercicio de sus competencias de control en materia de urbanismo. Ha de garantizarse que la actividad urbanística de los municipios esté conforme con la legalidad en todos los sentidos, especialmente, en lo que se refiere al deber de respetar las previsiones recogidas en los planes de ordenación del territorio que les afecten. Para ello, también serán necesarios más medios personales y, en casos de graves y reiteradas irregularidades urbanísticas (como puso de manifiesto el escándalo de corrupción urbanística en el municipio de Marbella en la Costa del Sol), también el valor de aplicar como instrumento excepcional o *última ratio* la retirada de las competencias urbanísticas a los municipios, si otras vías para recuperar la normalidad urbanística no han dado resultados.

6. SEGUNDA PROPUESTA: APROVECHAR LAS VENTAJAS DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

6.1. ¿Por qué es necesaria la cooperación intermunicipal?

La cooperación intermunicipal es necesaria por las profundas repercusiones que se derivan para los territorios de diferentes escalas de dos procesos: la globalización y la suburbanización. Las consecuencias de ambos procesos, que con especial fuerza desde la década de los noventa han cambiado el escenario y creado un nuevo entorno en el que tienen que moverse los entes locales, explican en gran parte las razones que aconsejan buscar cada vez más la vía de la cooperación intermunicipal para resolver cuestiones que, por su escala territorial y por los recursos y capacidades de acción requeridos, los municipios por sí sólo ya no son capaces de afrontar.

La globalización ha aumentado notablemente la competencia entre los territorios (estados, regiones o entre ciudades) para atraer empleos, capitales e inversiones. Esta competencia no afecta tanto a ciudades individualmente sino, en la mayoría de los casos, a regiones enteras, de modo que, a escala europea e internacional más que ciudades son regiones urbanas enteras que compiten entre sí.

A su vez, son cada vez más importantes los llamados factores “blandos” de localización. Entre ellos figuran la existencia en un determinado territorio de centros de investigación, de un *milieu* creativo e innovador y de un entorno administrativo eficaz o la calidad de un lugar en cuanto a las condiciones ambientales y la calidad de la oferta de viviendas, escuelas y oportunidades de ocio y cultura. Y precisamente estos factores, que se refieren tanto a las necesidades específicas de las empresas como a las exigencias y preferencias

en cuanto a calidad de vida de sus directivos y cuadros altamente cualificados, y que son especialmente relevantes para la localización de empresas de sectores punta, no suelen estar disponibles en el territorio de una única ciudad, sino se ubican en un contexto espacial más amplio, la región urbana (o un ámbito regional más amplio) que incluye a un conjunto de municipios.

Por ello, las empresas, a la hora de decidir la localización nueva, la permanencia o, en su caso, la deslocalización en un determinado lugar de sus plantas de producción o unidades directivas (*headquarter functions*), tienen en cuenta los factores de localización no sólo de un único término municipal sino fijan su atención en los que existen en un ámbito geográfico más amplio. Además, la atracción de grandes empresas con sedes en las distintas zonas suburbanas se consigue más fácilmente cuando existe una integración institucional a nivel del área metropolitana o región urbana, porque esta integración contribuye a reducir los costes de implantación”.³³

Por todo lo anterior, la globalización configura un entorno que impone a los municipios un ritmo vertiginoso y exigencias cada vez más intensas para sus iniciativas destinadas a mantener o mejorar su capacidad de competitividad. En muchos casos el esfuerzo en solitario de cada uno no aporta los recursos o la masa crítica necesarios para ser competitivos. Por ello, cada vez más municipios apuestan por la vía de la cooperación territorial bajo el lema “cooperar para competir juntos mejor”. La cooperación les permite a los municipios intercambiar información y experiencias, compartir recursos (financieros, técnicos y humanos), emprender proyectos comunes, realizar de forma conjunta la elaboración y puesta en práctica de estrategias y planificaciones y prestar colectivamente determinados servicios públicos a los ciudadanos.

Pero sobre todo, ha de resaltarse que la cooperación intermunicipal - que se desarrolla a través de fórmulas organizativas no formales (por ejemplo, redes de cooperación entre ciudades) u otros con un mayor grado de institucionalización (mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas) - supone la generación de espacios geoeconómicos más amplios, que posibiliten la generación y el aprovechamiento de economías de escala, complementariedades y de efectos sinérgicos (*sinergetic surplus*) entre los municipios cooperantes y, por tanto, contribuyen a racionalizar y optimizar, en términos de eficiencia y eficacia, los diferentes recursos utilizados.

La segunda razón de la necesidad de la cooperación intermunicipal se deriva del proceso de suburbanización (o periurbanización), es decir, de la aparición de la “ciudad dispersa” (o “ciudad difusa”, según la terminología italiana). Esta ciudad dispersa ocupa espacios cada vez más extensos y se caracteriza por el predominio de bajas densidades y un crecimiento discontinuo o a saltos. Pero, sobre todo, posee una estructura policéntrica, de modo que la ciudad difusa está compuesta por varios conglomerados urbanos que pertenecen, por regla general, a diferentes términos municipales.

³³ Vid. PARRADO (2004: 2)

En esta ciudad dispersa, como nueva forma física de las grandes aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas en la sociedad postmoderna, se plantean interdependencias entre la ciudad central y los municipios de su entorno, con un conjunto de problemas complejos. Entre estos problemas figuran las cargas financieras cada vez mayores para la ciudad central y las crecientes externalidades socioeconómicas y medioambientales (por ejemplo, excesivo consumo, fragmentación y sellado de suelos, congestión del transporte público y privado).

Todos estos problemas superan los límites físicos (términos municipales) y competenciales de los municipios y requieren un tratamiento unitario mediante la coordinación, cooperación y planificación conjunta a una escala territorial local intermedia o supramunicipal (comarcal, metropolitana, región urbana). Pero este tratamiento unitario necesario es imposible mientras subsiste en España la situación generalizada del divorcio entre el espacio funcional, de clara escala supramunicipal, y el espacio de la acción política-administrativa a nivel local, centrado habitualmente en el propio término municipal. Sólo con un planteamiento que apuesta por la recomposición de la coherencia entre el espacio funcional y el ámbito político-administrativo, por ejemplo, mediante la creación de una nueva institucionalidad a nivel metropolitano, las planificaciones públicas y la prestación de servicios pueden operar con el máximo grado de eficiencia y equidad.³⁴

En varios países europeos, especialmente Francia y Alemania, los entes locales han llegado a ser conscientes de la creciente necesidad y de las ventajas de la cooperación intermunicipal. Cada vez más están poniendo en marcha diferentes fórmulas de cooperación intermunicipal, recibiendo para ello además impulsos y apoyos desde las instancias regionales y estatales.

Estas formulas de cooperación intermunicipal son, principalmente:

- Redes de cooperación entre ciudades.
- Acuerdos para compatibilizar el planeamiento urbanístico entre municipios próximos.
- Nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas.
- Mancomunidades de planificación territorial para la formulación y ejecución de los planes subregionales de ordenación del territorio.

Sin embargo, en España el panorama es bastante diferente. La cooperación territorial, y especialmente la cooperación intermunicipal, tiene un desarrollo aún muy débil.

Las redes de cooperación entre ciudades son todavía un instrumento prácticamente inédito. Aunque existen algunas redes temáticas, apenas se

³⁴ Vid. PARRADO (2004: 2) y SORRIBES MONRABAL (1999).

encuentran en España redes de cooperación entre municipios geográficamente cercanos entre sí y que configuran un espacio supramunicipal de acción común para promover estrategias y proyectos conjuntos para el desarrollo económico y territorial apenas se encuentran en España.³⁵

En cuanto a la compatibilización del planeamiento urbanístico entre municipios vecinos, en España hasta la fecha no se registra un gran interés por iniciativas de cooperación intermunicipal a tal efecto. La descoordinación, la generación de externalidades negativas para los municipios colindantes y un clima de competencia mutua son frecuentemente las características de la actuación urbanística a nivel local. Como ejemplo del escaso interés por la compatibilización mutua del planeamiento urbanístico entre municipios colindantes puede servir el hecho de que aún no ha sido utilizado por ningún municipio de Andalucía la figura del Plan de Ordenación Intermunicipal, prevista en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002.³⁶

Asimismo, frente a la tendencia de un renacimiento de las instituciones de nivel metropolitano en el Reino Unido, Alemania y Francia, en la España actual se constata una inexistencia de los entes metropolitanos plurifuncionales. Todos los entes de este tipo que estaban funcionando en varias áreas metropolitanas de España fueron desmantelados (en paréntesis el año de su disolución): la Corporación Administrativa Gran Bilbao (1980), la COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (1983), la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (1987) así como los dos entes que, sucesivamente, operaban en el área metropolitana de Valencia, la Corporación Metropolitana Gran Valencia (1986) y el Consell Metropolità de l' Horta (1999).³⁷

Este hecho constituye probablemente el defecto más grave de la cooperación territorial en España. Una de las razones de mayor peso, no la única, de la desaparición de estos entes en España fue de naturaleza política. Los nuevos Gobiernos autonómicos quisieron deshacerse por razones políticas de posibles competidores, porque percibieron los entes metropolitanos, por su peso económico, demográfico y electoral, como un hecho incómodo o, incluso, amenazador para el propio protagonismo y la consolidación de su proceso de creación de una nueva institucionalidad (*institution building*). Si bien estos entes, creados, con la excepción del Consell Metropolità de l' Horta, durante la época de Franco, representaban para las Comunidades Autónomas en la joven democracia española una herencia incómoda del régimen anterior, no lo es menos cierto que ninguna Comunidad Autónoma hasta la fecha ha querido aprobar una ley para poner en marcha la creación de nuevos entes metropolitanos plurifuncionales sobre la base de las previsiones que a tal

³⁵ Vid, HILDENBRAND SCHEID (2005 y 2006).

³⁶ El objeto de este plan es establecer, con las determinaciones propias de un Plan General de Ordenación Urbanística, la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria.

³⁷ Hoy existen en España sólo cuatro entes metropolitanos sectoriales: la Entitat Metropolitana del Transport y la Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus, ambos en Barcelona, así como la Entitat Metropolitana para el Tractament de Residuos y la Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics, ambos en Valencia y creadas en virtud de la Ley 2/2001 de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas de la Comunidad Valenciana.

respecto contiene la Ley estatal Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985.

En lo que se refiere a las comarcas y las mancomunidades, también previstas como modalidades de cooperación intermunicipal por dicha ley estatal, cabe señalar, en primer lugar, que las comarcas hasta la fecha se han creado sólo en cinco Comunidades Autónomas.³⁸ En segundo lugar, las 937 Mancomunidades,³⁹ en su mayoría se han instaurado en ámbitos rurales y su finalidad principal suele ser la prestación conjunta de servicios (agua, residuos sólidos, limpieza, sanidad, educación, etc.) y la ejecución en común de obras. El número de Mancomunidades creadas para la promoción económica y turística es creciente pero mucho menor, y en el ámbito de la planificación urbanística intermunicipal, apenas existen ejemplos.

Todo lo anterior corrobora que en España la cooperación intermunicipal, en general y especialmente en relación con la ordenación del desarrollo urbanístico-territorial, todavía se practica poco. La raíz de ello parece ser la debilidad de la cultura de cooperación entre los tomadores de decisiones del sistema político-administrativo local. Lo que domina a escala municipal son planteamientos más acorde con visiones estrictamente centradas en el propio municipio, la competencia de todos contra todos, la rivalidad mutua, y la percepción continua de (verdaderos o presuntos) agravios comparativos. Hasta hoy sólo unos pocos dirigentes locales, con la suficiente visión proactiva y de futuro, son conscientes de que en determinadas cuestiones conviene "cooperar para competir todos mejor"; una estrategia imprescindible para afrontar con éxito los múltiples retos que plantea la globalización para los entes locales.

Por el escaso desarrollo de la cooperación intermunicipal en España en el ámbito de la planificación urbanística-territorial y a la vista de los resultados positivos conseguidos por las diferentes formulas de cooperación intermunicipal en otros países europeos, se considera necesario avanzar en España en la aplicación de estas fórmulas.

6.2. Impulsar la creación de redes de cooperación entre ciudades

Redes de cooperación entre ciudades próximas, que operan como un espacio de acción conjunta a escala supramunicipal para promover estrategias y proyectos comunes para el desarrollo económico y territorial, se han creado en varios países europeos.⁴⁰ Destacan claramente Alemania y Francia, donde opera el mayor número de redes (más de 40 en Alemania y más de 30 en Francia). Asimismo, cabe resaltar, que en ambos países las redes creadas por iniciativa de los propios municipios, recibieron importantes impulsos y un apoyo

³⁸ Según RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ/MENÉNDEZ FERNÁNDEZ/CADENAS NEVADO (2005), existen actualmente en España 135 Comarcas: 41 en Cataluña (Ley de 1987), 33 en Aragón (Ley de 1993), 53 en Galicia (Ley de 1996), una en Castilla-León (El Bierzo) y otras siete en el País Vasco (*cuadrillas*).

³⁹ Vid. RIERA FIGUERAS/HAAS/AMER CAPDEVILA (2005).

⁴⁰ Sobre el concepto de las redes de cooperación entre ciudades, los objetivos, fórmulas organizativas y ámbitos de acción de estas redes, así como una valoración de las experiencias obtenidas por estas redes en Alemania y Francia, vid HILDENBRAND SCHEID (1999, 2005 y 2006).

técnico y financiero por la política de ordenación del territorio de las instancias regionales (Länder, Regiones) y del Estado.

Este tipo de redes no son una fórmula de cooperación regulada por el Derecho público, sino se trata de un instrumento informal pactado y de carácter voluntario, que descansa sobre relaciones de confianza mutua. Frente a las demás formas de cooperación intermunicipal, el carácter informal de este tipo de redes les da las ventajas que se derivan de una mayor flexibilidad (p.e., en cuanto a número de socios, la permanencia en la red o la salida, coexistencia, entre los socios, de cooperación con competencia mutua en otros asuntos). No obstante, las redes de cooperación entre ciudades poseen también elementos formales en cuanto a su organización y su forma de trabajar.⁴¹ En una fase madura, algunas redes optan a favor de una forma jurídica de organización⁴².

Las redes de cooperación entre ciudades son, fundamentalmente, una estrategia para afrontar mejor la creciente competitividad que existe entre los diferentes territorios en el contexto de la globalización. Por ello, su leitmotiv puede sintetizarse en la frase "cooperar para competir todos juntos mejor" y por este motivo sus campos de acción dominantes suelen ser la promoción económica y el marketing urbano y regional, con el objetivo de atraer inversiones de empresas, turistas, residentes y todo tipo de eventos culturales, deportivas etc. Otros ámbitos de actuación frecuentes de estas redes son: 1) la elaboración de una estrategia de desarrollo económico y territorial para el espacio geográfico en el que se desarrolla la red, 2) la gestión intermunicipal de suelos (p.e. información y coordinación respecto a la implantación de grandes superficies comerciales), 3) la planificación y gestión conjunta de incubadoras de empresas, parques de empresas o centros tecnológicos, 4) el desarrollo de las infraestructuras y servicios en el ámbito del transporte, 5) la promoción turística, y 6) la cultura.

En suma, en España, los responsables político-administrativos a nivel local deberían considerar más que hasta ahora la necesidad y las ventajas de una acción conjunta a escala intermunicipal en forma de redes de cooperación entre ciudades. Además, las experiencias en Alemania y Francia enseñan que desde las instancias regionales el apoyo a esta vía de cooperación es posible, útil y ha dado buenos resultados. En este sentido, en España, desde las Comunidades Autónomas o, en su caso, las Diputaciones Provinciales, podrían instrumentarse diferentes tipos de ayudas para propiciar la iniciativa de los municipios a crear estas redes y coadyuvar a su consolidación.⁴³

6.3. Compatibilizar el planeamiento urbanístico entre municipios próximos sobre la base de Acuerdos

⁴¹ El establecimiento de dos niveles operativos de la red, un nivel político (reuniones de Alcaldes, Junta Directora, etc.) y un nivel técnico (Comisiones, Grupos de trabajo, etc.).

⁴² En la fase madura de la red, en algunos casos, se produce la transición hacia una organización formal: asociaciones registradas de Derecho civil, agencias de desarrollo en forma de S.L., etc.) o conversión de la red en una figura de cooperación intermunicipal con arreglo al Derecho público (p.e. Mancomunidad).

⁴³ Vid. HILDENBRAND SCHEID (2005).

En las ciudades de tamaño mayor y con una dinámica elevada de crecimiento, muchas de las cuestiones ligadas a su desarrollo urbanístico trascienden claramente los límites de su respectivo término municipal. Prácticamente ningún municipio puede por sí sólo afrontar de forma adecuada estas cuestiones. Cada vez más se hace necesaria una visión a escala supramunicipal del propio desarrollo urbanístico, que engloba los municipios colindantes o del entorno más amplio y conduce a realizar para estas cuestiones un planteamiento unitario en cuanto al diagnóstico, las estrategias y las acciones a emprender.

En este sentido, en España, los propios municipios deberían tomar la iniciativa para ensayar otras vías de cooperación intermunicipal encaminadas a coordinar y compatibilizar su planeamiento urbanístico con el respectivo planeamiento de los municipios de su entorno inmediato (o, en su caso, más amplio). Estas vías son también necesarias por razones de escala, porque en determinados casos los ámbitos territoriales de los planes de ordenación del territorio subregionales resultan demasiado grandes para tratar con el suficiente grado de detalle los problemas de ordenación que se plantean en espacios de menor dimensión.

Dentro de la experiencia europea comparada, una buena práctica de cooperación intermunicipal urbanística, que acaba de arrancar en Italia y puede servir como un referente para futuras iniciativas de este tipo en España, la ofrece la Provincia de Bologna. Sobre la base de la ley de la Región de Emilia-Romagna en materia de urbanismo y planificación territorial (Ley nº 20/2000), y partiendo de las determinaciones respectivas del Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP) aprobado por la Provincia de Bologna en 2004, se están poniendo en práctica Acuerdos Territoriales firmados por las Asociaciones de Municipios.⁴⁴ En el marco de estos acuerdos, se elaboran en forma asociada los Planes Estructurales (PSC, es el plan general de ordenación urbanística) y se crea una oficina de planificación común para la redacción y gestión de los mismos.

Estas Asociaciones de Municipios elaboran, simultánea y conjuntamente, un Esquema Estructural unitario para asumir y concretar para su propio territorio las opciones estratégicas del PTCP (en cuanto a las infraestructuras de la movilidad, los polos funcionales, y los ámbitos productivos y comerciales supramunicipales) y, sobre todo, para alcanzar, desde una perspectiva de un desarrollo urbano y territorial sostenible, una visión compartida y un consenso sobre el diagnóstico de las oportunidades y retos, los objetivos y las estrategias principales que deben orientar el futuro desarrollo de su territorio. Partiendo de este Esquema Estructural común, cada municipio, posteriormente, redacta su propio PSC.

El grado de implementación de esta novedosa práctica es bueno y, en gran parte, un resultado de la cultura de cooperación que a lo largo de las últimas

⁴⁴ Los 60 Municipios de la Provincia, para superar la competencia mutua y practicar la cooperación, se han agrupado en nueve asociaciones y uniones de Municipios, por iniciativa propia y con el apoyo de incentivos financieros y de la asistencia técnica y jurídica de la Región de Emilia-Romagna, de acuerdo con las respectivas previsiones de la Ley nº. 11 de 2001 de esta región.

décadas ha llegado a consolidarse en la Provincia de Bologna. Ya seis Asociaciones de Municipios han firmado sus Acuerdos Territoriales y están elaborando su respectivo Esquema Estructural.

6.4. Crear nuevas estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas

Siempre ha sido una tarea difícil, por su complejidad técnica y los intereses políticos afectados, crear estructuras institucionales metropolitanas para dar un tratamiento unitario a cuestiones que por su trascendencia supramunicipal requieren un gobierno y una planificación a esta escala territorial. Algunas experiencias europeas como los intentos fracasados en Holanda (Ámsterdam, Róterdam) o Italia (Milán y Roma) lo demuestran claramente.⁴⁵

No obstante, en el Reino Unido, Alemania y Francia desde mediados de los años noventa se han creado nuevas estructuras metropolitanas que, a diferencia de los entes metropolitanos de la primera generación, representan fórmulas institucionales menos ambiciosos, más flexibles y acordes con las características socioeconómicas, territoriales y del entorno político-administrativo existentes en cada ámbito metropolitano. Estas nuevas instituciones metropolitanas, por regla general, funcionan y son capaces de producir resultados en las tareas de su competencia. Por ello, podrían servir de referente a las Comunidades Autónomas para tomar nuevas iniciativas a fin de afrontar su asignatura pendiente de establecer un diseño institucional adecuado para el gobierno y la planificación de las áreas metropolitanas.

En este contexto, han de destacarse especialmente dos hechos. En primer lugar, en todos los casos estas instituciones metropolitanas están ejerciendo activamente su competencia para la planificación territorial del espacio metropolitano y han llegado a aprobar (Londres, Stuttgart) o están a punto de hacerlo (Frankfurt, Hannover) el respectivo plan o estrategia de ordenación del territorio para el área metropolitana. En segundo lugar, en el caso de Alemania, los Länder no han percibido a los nuevos entes metropolitanos como competidores potenciales, sino han tenido la voluntad política de aprobar las leyes respectivas para la creación de dichas instituciones.

El caso más conocido del renacimiento de instituciones metropolitanas ofrece el Reino Unido, con la Autoridad del Gran Londres (*Greater London Authority/GLA*). Esta institución, que supone dotar la región urbana de Londres de nuevo con una institucionalidad propia (entre 1965 y 1986 existía el *Greater London Council*), se compone de un Alcalde elegido directamente y de una pequeña Asamblea de 25 miembros, elegidos separadamente ambos por un periodo de cuatro años. La capacidad fiscal de la GLA es muy limitada, ya que no puede establecer impuestos propios y, grosso modo, su personal es diez veces menor que el del anterior GLC.⁴⁶ Las competencias, también bastantes menores que las del GLC, las ejerce la GLA en las siguientes materias: planificación territorial y urbanística, desarrollo económico y rehabilitación

⁴⁵ Sobre estos casos vid. LEFÈVRE (2001:17-18)

⁴⁶ Vid. LEFÈVRE (2001: 17) y THORNLEY (2003).

urbana, transporte, medio ambiente, promoción del turismo, servicios contra incendios, inversiones directas, policía, deportes, cultura y salud pública. El Alcalde es el responsable de desarrollar las estrategias de la GLA en materia de planificación, desarrollo económico, transportes, medio ambiente y cultura. Es un botón de muestra del buen rendimiento de la nueva institución metropolitana de Londres que en 2004 se aprobó la Estrategia de Desarrollo Territorial del espacio metropolitano de Londres (*Spatial Development Strategy/SDS. The London Plan*).

En Alemania, mediante la Ley de 7 de febrero de 1994, aprobada por el Parlamento del *Land* de *Baden-Württemberg*, se creó la Región de Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*). Posteriormente, este nuevo ente metropolitano se ha visto potenciado en sus funciones por la aprobación de la Ley de octubre de 1999. La Región de Stuttgart es un ente de Derecho público y cuenta con un Parlamento propio (*Regionalversammlung*) elegido directamente por los ciudadanos cada cinco años. A su vez, este órgano elige, entre sus miembros y para un período de cinco años, el Presidente de la Región (*Verbandsvorsitzender*).

La Región ejerce competencias obligatorias y competencias voluntarias. Las competencias obligatorias son la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio (*Regionalplan*), del Plan Marco Paisajístico (*Landschaftsrahmenplan*), y del Plan Regional de Transporte, la promoción económica regional, el transporte público de interés regional, partes de las tareas relacionadas con la gestión de residuos urbanos y el marketing turístico regional. Las competencias voluntarias (asumibles por decisión de la Asamblea Regional con mayoría de dos tercios) son la organización y coordinación de eventos culturales y deportivos, de congresos y de ferias de interés regional, así como tareas relacionadas con temas de carácter horizontal (Europa, sostenibilidad y mujeres). Cabe resaltar, que el plan de ordenación del territorio se aprobó ya en 1998 y, posteriormente, ha sido objeto de varias modificaciones relacionadas con temas como la localización de instalaciones de energía eólica o de grandes superficies comerciales.

Otros ejemplos de entes metropolitanos de reciente creación en Alemania ofrecen la creación de la *Region Hannover* (Ley del 5 de junio de 2001 del Parlamento del *Land* de Baja Sajonia) y la creación de la *Region Ballungsraum Frankfurt/RheinMain* (Ley del 19 de diciembre de 2000 del Parlamento del *Land* de Hesse).

En Francia, los nuevos incentivos a la cooperación intermunicipal implantados desde 1999 sobre la base de la Ley de 12 de julio de 1999 relativa a la simplificación y el impulso de la cooperación intermunicipal (*Loi Chevènement*), en la que se contemplan tres diferentes tipos de organizaciones intermunicipales (Comunidades Urbanas, Comunidades de Aglomeración y Comunidades de Municipios),⁴⁷ también han dejado huella en

⁴⁷ Las Comunidades Urbanas agrupan varios Municipios que en su conjunto alcanzan más de 500.000 habitantes. Las Comunidades de Aglomeración son ámbitos urbanos de más de 50.000 habitantes, reagrupados alrededor de la capital departamental o de un municipio con más de 15.000 habitantes. Las Comunidades de Municipios, a diferencia de las Comunidades de Urbanas y de Aglomeración, no están

el mapa de los entes metropolitanos para las grandes aglomeraciones urbanas. Así, en 2001 el número de estos entes, las Comunidades Urbanas, se ha incrementado de doce a, hasta la fecha, catorce.⁴⁸

A diferencia de los entes metropolitanos de Londres, Hannover y Stuttgart, las Comunidades Urbanas y las otras fórmulas francesas de cooperación intermunicipal (Comunidades de Municipios, Comunidades de Aglomeración) no cuentan con una legitimidad política directa y, por ello, la Asociación de los Alcaldes de las Grandes Ciudades de Francia (AMGVF) reivindica constantemente la elección mediante sufragio universal directo de las Comunidades Urbanas.⁴⁹ Ha de destacarse, que varias de las Comunidades Urbanas actualmente están elaborando su documento de ordenación del territorio (SCOT), es decir, ejercen una de sus competencias claves previstas por la ley de 1999 relativa a la simplificación y el impulso de la cooperación intermunicipal. Estrasburgo ha sido la primera Comunidad Urbana que consiguió aprobar (en junio de 2006) su SCOT. Crear mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía de la planificación subregional.

6.5. Crear mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía de la planificación subregional

En España, las leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas establecen la participación de los entes locales. En cumplimiento de las respectivas previsiones legales, los entes locales han llegado a participar efectivamente en los planes de ordenación del territorio. Por ejemplo, en Andalucía, en las Comisiones de Redacción de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional suelen participar todos los Alcaldes de aquellos municipios cuyo término municipal se ve afectado por el ámbito territorial del respectivo plan. No obstante, los protagonistas en todo el proceso de la planificación subregional son los órganos de la respectiva Comunidad Autónoma, quedando relegado los entes locales a un papel secundario. Esto no sólo es una consecuencia del escaso interés que actualmente tienen los municipios en la planificación subregional, tal y como se ha señalado al principio del presente texto. También tiene que ver con una las restricciones del marco jurídico, en el que no se quiso dar a los entes locales un papel más potente en una materia que, como la ordenación del territorio, las Comunidades Autónomas tienen atribuida como una competencia plena y, por tanto, considerada por ellas como un elemento “intocable” de su autonomía política.

Así, en las propias leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas se establece como vía habitual que los planes subregionales inician su formulación por decisión del Consejo de Gobierno autonómico,

definidas por valores demográficos y pueden tener una duración limitada en el tiempo. Sobre todas estas fórmulas institucionales de la cooperación intermunicipal en Francia vid. FONT (dir. 2002)

⁴⁸ Las Comunidades Urbanas (*Communauté Urbaine*) existieron antes de 2001 ya para Brest, Bordeaux, Cherbourg, Nancy, Lille, Dunkerque, Grand Alençon, Arras, Strasbourg, Lyon, Creusot, Montceau-Les-Mines y Mans, y en 2001 se añadieron Nantes y Marseille.

⁴⁹ Vid. LEFÈVRE (2001: 7)

correspondiendo su elaboración material a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Frente a ello, la posibilidad de iniciar la formulación de un plan subregional, “desde abajo”, por iniciativa de los municipios interesados, se contempla como una vía más bien excepcional, tal y como revelan los términos utilizados, por ejemplo, en las leyes de Andalucía (Ley 1/1994: art. 13 y 15), Valencia (Ley 4/2004: art. 55) y del País Vasco (Ley 4/1990: art. 13).⁵⁰ Estas características del marco legal propician que los entes locales no se identifican con los planes subregionales. Por el contrario, los perciben como algo ajeno, que les “viene encima desde arriba” y que, a su juicio, tienen más bien el carácter de un instrumento de control coercitivo respecto a sus facultades de planeamiento urbanístico que de un instrumento para el desarrollo territorial.⁵¹ Todo ello coadyuva a incrementar sus recelos y resistencias respecto a este tipo de planes.

¿Existe acaso una alternativa? Claramente no, mientras España está inmersa en el modelo de desarrollo de la “economía de ladrillos”. En este modelo domina el ánimo de lucro como interés principal para la toma de decisión sobre los usos y destinos de los suelos, que en consonancia con este modelo deben clasificarse, con la mayor rapidez y la mayor extensión posibles, en terrenos urbanizables. Si una gran parte de municipios en su política urbanística prefiere seguir un camino congruente con este modelo, no cabe esperar que éstos tengan un elevado interés en planes de ordenación del territorio subregionales que desde su óptica no convienen a sus intereses. Por tanto, sería ingenuo pensar en posibles planes de este tipo impulsados “desde abajo” por la propia iniciativa de los municipios.

No obstante, otro mundo es posible. Hay indicios y opiniones de expertos que apuntan, que por varias razones, entre ellas no solamente ambientales y sociales sino también de naturaleza económica (la competitividad de la economía española), la economía de ladrillos en los años venideros no podrá seguir siendo el modelo dominante de desarrollo y, probablemente, va a perder fuerza. La sostenibilidad ambiental, social y económica de España exige otro tipo de modelo de desarrollo. También es imaginable que los Gobiernos autonómicos colocarán la ordenación del territorio como una prioridad en su agenda política y que a nivel local surgirán más que hasta ahora dirigentes y cuadros político-administrativos con la voluntad y capacidad de utilizar la cooperación intermunicipal como una de sus estrategias de acción.

Cuando se hayan convertido en realidad las tres premisas anteriores, es decir, el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo económico y urbanístico, la existencia de una mayor voluntad política de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo y una cultura suficientemente fuerte de cooperación a nivel local, entonces habrá llegado el momento en el que podría plantearse otra vía para la planificación territorial subregional en la que los entes locales tendrían un mayor peso.

⁵⁰ Estos términos son : “...o, en su caso, por los Municipios”, “a instancia de las Corporaciones Locales” y “los Municipios pueden instar el ejercicio de dicha iniciativa”.

⁵¹ Vid. VEGA GONZÁLEZ (2001).

Qué esta vía existe, es posible y, por regla general, ha dado resultados positivos, demuestran los Länder alemanes. Por ello, y tomando en cuenta que entre las instancias regionales europeas los Länder alemanes son sus homólogos más similares, las Comunidades Autónomas, cuando haya llegado el momento señalado, podrían estrenar una nueva vía para la planificación subregional, inspirándose especialmente en las experiencias de los Länder alemanes.

En este sentido, puede destacarse que los 16 Länder, sobre la base de las respectivas disposiciones de sus leyes de ordenación del territorio y de la Ley Federal de 1998 en esta materia, en su mayoría han convertido a los entes locales en los verdaderos protagonistas de la elaboración y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio. En el marco de las respectivas previsiones de la legislación citada, la planificación subregional está configurada como un deber y un derecho de los entes locales. Esto significa que, por un lado, la planificación territorial subregional está definida como una tarea obligatoria (*Pflichtaufgabe*) de las Mancomunidades de Planificación Territorial, regulándose ya en la ley de ordenación del territorio de cada Land su creación, su ámbito territorial, sus órganos y las reglas básicas de su funcionamiento.⁵² Por otro lado, significa que estas Mancomunidades de Planificación Territorial, que son entes de Derecho público, dotados de autonomía administrativa y, en su caso, con funcionarios propios (por ejemplo, en Baden-Württemberg), ejercen la planificación subregional como una de las tareas que pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa local (*kommunale Selbstverwaltung*). En consecuencia, son los órganos (Director, Asamblea, Comisiones de Planificación, Comisiones administrativas y financieras) y los técnicos de las propias Mancomunidades de Planificación Territorial que se responsabilizan de la elaboración y gestión de los planes subregionales. Además, corresponde a estas Mancomunidades aprobar inicialmente el respectivo plan subregional.

Este protagonismo de las Mancomunidades en el proceso de la planificación subregional va en pareja con un papel más discreto del Gobierno del Land en esta planificación. El Ministerio del Land competente recibe continuamente información sobre el desarrollo de los trabajos de elaboración de los planes subregionales y puede trasladar a las Mancomunidades instrucciones y directrices referidas a los contenidos del plan de ordenación del territorio del Land, que deben ser respetados por estos planes. Asimismo, una vez aprobados los planes subregionales por las Mancomunidades de Planificación Territorial, y tras haber efectuado un control de legalidad y un control material (es decir, el control de la conformidad del plan subregional con el modelo territorial propuesto por el plan de ordenación del territorio del Land), el Land aprueba definitivamente los planes regionales. Y esta aprobación, no se efectúa mediante un Decreto del Consejo de Gobierno, sino simplemente mediante un acto de autorización (*Genehmigung*) del Ministerio competente, que confiere un carácter vinculante a los objetivos y principios establecidos por el plan subregional.

⁵² Este modelo de planificación subregional se aplica actualmente en los siguientes Länder: 1) Baden-Württemberg, 2) Bayern, 3) Brandenburg, 4) Sachsen, 5) Sachsen-Anhalt, 6) Mecklenburg-Vorpommern, 7) Rheinland-Pfalz, y 8) Thüringen.

BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

ACOSTA BONO, G. 1999: Relaciones entre la planificación territorial-urbanística y la ambiental, en: Cuadernos Económicos de Granada, nº 10/1999-II (número monográfico sobre el tema "La planificación del territorio. Especial referencia a Andalucía"), pp. 29-44.

ALONSO IBÁÑEZ, M. 2005: Política territorial, ordenación del espacio y actividad urbanística, en: Revista de Derecho Urbanístico, nº 216, pp. 59-103.

ANDALUCÍA GEOGRÁFICA/BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS PROFESIONALES DE ANDALUCÍA, núm. 9, mayo de 2002 (número monográfico dedicado a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional); disponible en Internet: <http://www.geografos.org/andalucia/boletin/bole09.pdf>

BAÑÓN, R./CARRILLO, E. 1997: La nueva Administración Pública, Madrid..

BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. 1999: La ordenación del territorio en España. Una función aún por consolidar, en: Cuadernos Económicos de Granada, nº 10, pp.58-71.

BENABENT F. DE CÓRDOBA, M.2002: La ordenación del territorio; una nueva función pública y viejos problemas, en: Urban, nº 7, pp. 52-70.

BRUGUÉ, Q./GOMÁ, R./SUBIRATS, J. 2002: Gobierno y territorio: del Estado a las redes, en: SUBIRATS, J (coord.): Redes, territorios y gobierno; Diputación de Barcelona, pp. 405-415.

CAMAGNI, R. 1999: Sostenibilità ambientale e strategie di piano: Le questioni rilevanti, en: CAMAGNI, R. (ed.): La pianificazione sostenibile delle aree periurbane, Bologna, pp. 11-36.

COLLADO, J.C. 2004: La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea, en: ROMERO GONZÁLEZ, J./FARINÓS DASÍ, J. (eds.): Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones, Gijón, pp. 289-311.

COMISIÓN EUROPEA 1999: *Estrategia Territorial Europea*, Luxemburgo; disponible en Internet: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm

ERQUICIA OLACIREGUI, J.M 2003: Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio. La necesidad de un cambio de escala, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

ESPON (EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK) 2004: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, First Interim Report, ESPON Project 2.3.2, submitted by University of Valencia, Lead Partner for ESPON 2.32, 30 de diciembre de 2004; versión digital disponible en Internet: http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/policy_impact_146.html

ESTEBAN, J. 2003: Perspectivas para la ordenación territorial, en: FONT, A. (coord.): Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, Diputació de Barcelona.xarxa de municipis, Barcelona, pp. 67-88.

FALUDI, A. 2002: The making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan, Routledge, 2002.

FARINÓS DASÍ, J. 2004: Challenges of multi-level governance for spatial planning between local and regional levels en: QPE-revista electrònica, vol. 6, enero-abril 2004, pp. 81-95.

FERIA TORIBIO, J.M./RUBIO TENOR, M./SANTIAGO RAMOS, J. 2005: Los planes reordenación del territorio como instrumentos de cooperación, en: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 39. pp. 87-116; versión digital disponible en Internet: <http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/04-LOS%20PLANES.pdf>

FERMÍN RODRÍGUEZ, F./MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, R./CADENAS NEVADO, A. 2005: Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España, en: Boletín de la A.G.E., nº 39, pp. 177-199; versión digital disponible en Internet: <http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/07-COMARCAS.pdf>

FONT, A. 2003: Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, en: FONT, A. (coord.): Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación, Diputació de Barcelona.xarxa de municipis, Barcelona, pp. 207-219.

FONT, T. (dir.) 2002: Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma, Elements de debat territorial, núm. 16/desembre de 2002, Diputació Barcelona Xarxa de Municipis, Barcelona, pp. 6-8 y 31-56.

HILDENBRAND SCHEID, A 1992: El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía", en: Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública, 10, 1992, pp. 27-53.

HILDENBRAND SCHEID, A 1996: Política de ordenación del territorio en Europa, Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. 1999: Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XX, en: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, nº 122/1999, pp. 785-807 (revista editada por el Ministerio de Fomento).

HILDENBRAND SCHEID, A. 2002: "Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional", en: ZOIDO NARANJO, F./VENEGAS MORENO, C. (COORD.): *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía/Fundación Duques de Soria, Sevilla, pp. 193-212.

HILDENBRAND SCHEID, A.2003: La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro, en: PORRAS NADALES, A. (COORD.): El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto, Secretaría General del Parlamento de Andalucía/Editorial Comares, Granada, pp. 373-407.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2005: Les xarxes de ciutats. Un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa, número monográfico de la revista Síntesi, nº 10/2005, publicada por el Centre per a la Innovació Local, Diputació Barcelona.xarxa de municipis <versión digital disponible en Internet: <http://www.diba.es/iep/publicacionsCIL.asp?Servei=CIL>.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2006: "Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea", en: TARROJA, A./CAMAGNI, R. (coordinadores) 2006: Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio, Diputació Barcelona xarxa de municipis, colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 513-559.

INSTITUT D'ESTUDIS TERRITORIALS Y OTROS (2003): El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina, Actas del Seminario Internacional, celebrado en Barcelona los días 4, 5 y 6 de junio de 2002, Barcelona.

INSTITUT INTERNACIONAL DE LA GOVERNABILITAT DE CATALUNYA (IIG) 2002: La gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis, Generalitat de Catalunya (Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible), Documents de Recerca 5, Barcelona; disponible en Internet: <http://www.iigov.org>

LEFÈVRE, C. 2001: Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas,, en: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 20, pp.3-21.

MARCOU, G. 2005: Instrumentos jurídicos para el control del crecimiento urbano en el Derecho francés, en: Revista de Derecho Urbanístico, nº. 215, pp. 115-135.

NOHLEN, D./HILDENBRAND SCHEID, A. 2005: Spanien. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik (España. Economía-Sociedad-Sistema Político), Wiesbaden.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2005): *Sostenibilidad en España 2005. Informe de Primavera*, Universidad de Alcalá de Henares, www.sostenibilidad-es.org

OCDE 2000: The reform of metropolitan governance, Policy Brief, october 2000.

PARRADO DÍEZ, S. 2004: La desterritorialización de las ciudades y las consecuencias para la gobernanza en las metrópolis, Panel 014 "Los retos de la supramunicipalidad en España y en Europa; IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004; versión digital disponible en Internet:

<http://www.uned.es/113016/archivos/clad-parrado-metropol-v3.pdf>

PROVINCIA DI BOLOGNA: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (aprobado en 2004), resumen en inglés de este plan "Coordination Plan for the Province of Bologna disponible en Internet en la Web de la revista Planum:

<http://www.planum.net/ptcpbologna/indexEng.html>

RIERA FIGUERAS, P./HAAS, C./AMER CAPDEVILA, C. 2005: Las Mancomunidades en España, en: Boletín de la A.G.E., nº 39, pp. 151-176; versión digital disponible en Internet:

<http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/06-LAS%20MANCOMUNIDADES.pdf>

ROMERO GONZÁLEZ, J./FARINÓS DASÍ, J. (eds.) 2004: Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones, Gijón.

ROMERO GONZÁLEZ, J. 2004: Gobierno del territorio y políticas públicas en un estado compuesto, en: ROMERO GONZÁLEZ, J./FARINÓS DASÍ, J. (eds.): Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones, Gijón, pp. 215-232.

ROMERO GONZÁLEZ, J. 2005: El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial, en: Boletín de la A.G.E. nº 39. pp. 59-86; versión digital disponible en Internet:

<http://www.ieg.csic.es/Age/boletin/39/03-EL%20GOBIERNO.pdf>

SAUERBREY, H.R. 1999: Informelle Planwerke der Landes- und Regionalplanung" (Instrumentos informales de planificación de la planificación regional y subregional), en: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG/ARL (ed.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung (Fundamentos de la planificación regional y subregional), Hannover, pp. 314-321.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. 2001: Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?, Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid, 2002, pp. 75ss.

SOLA TEYSSIERE, J. 2005: Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turística, Instituto Andaluz de Administración Pública.

SORRIBES MONRABAL, J. (DIR.) 1999: Las áreas metropolitanas – análisis teórico y experiencia comparada, Consell Metropolità de l`Horta, Valencia.

SUBIRATS, J. (coord.) (2002): Redes, territorios y gobierno; Diputación de Barcelona, Diputació Barcelona xarxa de municipis, colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 1, Barcelona.

TARROJA, A./CAMAGNI, R. (coord.) (2006): Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio, Diputació Barcelona xarxa de municipis, colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona.

THORNLEY, A. 2003: London - Institucional turbulence but enduring nation-state control, en: SALET, W./THORNLEY, A./KREUKELS, A. (eds.): Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions, Spon Press, London and NewYork, pp. 41-56.

VEGA GONZÁLEZ, G. 2001: Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de ordenación del territorio en España, Comunicación presentada en el III Congreso Internacional de Ordenación del territorio, organizado por FUNDICOT en Gijón, del 3 a 6 de julio de 2001.

ZOIDO NARANJO, F. 2001: La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España en: Ciudad y Territorio/ Estudios Territoriales, nº 128/2001, pp. 275-282.

Dieses Dokument wurde mit Win2PDF, erhaeltlich unter <http://www.win2pdf.com/ch>
Die unregistrierte Version von Win2PDF darf nur zu nicht-kommerziellen Zwecken und zur Evaluation eingesetzt werden.