

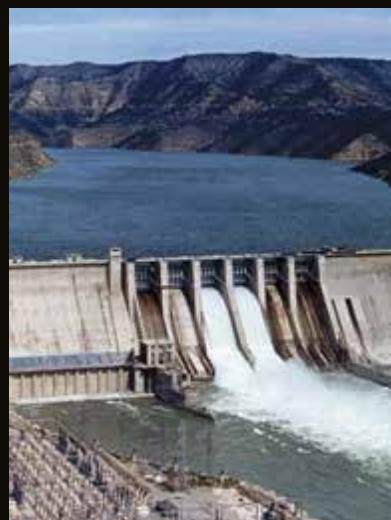
Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas

Análisis de los planes territoriales sectoriales en España

Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas

Estudios y Documentos

20



Análisis de los planes territoriales sectoriales en España

Diagnóstico y tipificación por
Comunidades Autónomas

Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 20

Director: Joan Romero

La presente obra recoge los resultados del Trabajo de Fin de Máster del Máster Universitario en Técnicas para la Gestión del Medio Ambiente y del Territorio, título oficial de la Universitat de València, presentado por el autor en la primera convocatoria de julio de 2016, en la que fue valorado como excelente.

Fue realizado bajo la tutorización del Dr. Joaquín Farinós Dasí, investigador responsable del proyecto de investigación “Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial” (GOBEFTER) (del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental en el marco del VI Programa Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada, con referencia CSO2012-36960), dentro del cual se enmarcó su desarrollo y a partir del que se genera esta publicación.

En esta versión se han mejorado y ampliando detalles del trabajo original, ya en el marco del nuevo proyecto “Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprensiva en España” (GOBEFTER-II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, con referencia CSO2016-78169-R



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas, 2017

© De esta edición: Universitat de València, 2017

<http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-122-2>

ISBN: 978-84-9134-077-5 (papel)

ISBN: 978-84-9134-122-2 (PDF)

Edición digital

*A Joaquín Farinós, por los consejos y
recomendaciones durante todo este tiempo*

*Particular agradecimiento a los responsables y técnicos competentes
en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de las Comunidades Autónomas
que facilitaron la obtención de información para la investigación*

ÍNDICE

Capítulo 1. Presentación del trabajo y sus objetivos	9
1. Introducción a modo de resumen	9
2. ¿A qué hace referencia la ordenación del territorio?	11
3. ¿Por qué centrarse en la planificación sectorial? Hipótesis de partida	14
Capítulo 2. Origen de la necesidad de ordenación; respuestas inadecuadas desde el marco normativo y práctico, y su relación con la planificación sectorial	17
1. Expansión antrópica, impactos asociados y necesidades de ordenación	17
2. Las diferentes respuestas a la necesidad de ordenación del territorio	18
2.1. El urbanismo	18
2.2. Planificación territorial	20
3. Consecuencias de la evolución histórica de las disciplinas y las medidas aplicadas	21
Capítulo 3. Condicionantes de la planificación territorial	25
1. El tipo de política e instrumento asociado dentro del ámbito de la ordenación del Territorio	26
2. Escalas espaciales	27
3. La estructura administrativa y su participación	29
4. La sociedad. Demografía y participación	31
Capítulo 4. Los instrumentos de planificación territorial en la actualidad. Análisis de la planificación sectorial	33
1. ¿Qué instrumentos de planificación existen? Antecedentes para el entendimiento de la situación actual	33
2. ¿Qué modelos de organización se pueden encontrar?	36
3. ¿Cómo se lleva a cabo la planificación sectorial?	39
4. ¿Qué temáticas sectoriales presentan una planificación sectorial asociada?	42
4.1. Infraestructuras	42
4.2. Actividad económica	45
4.3. Vivienda	48
4.4. Medio Ambiente	50
Capítulo 5. Propuesta metodológica para el diagnóstico y la tipificación de los instrumentos de planificación sectorial	55
1. Propuesta metodológica para un intento de caracterización de la situación en las comunidades autónomas españolas	55
2. Metodología analítica	56
2.1. Trabajo bibliográfico y jurisprudencia. Bases para el contexto y la identificación de los instrumentos sectoriales y sus características	56
2.2. Metodologías cualitativas: La entrevista	57
2.3. SIG y Cartografía	60

3. Análisis Multicriterio	61
3.1. ¿Por qué hacer uso de un análisis multicriterio? El Proceso de Análisis Jerárquico (AHP)	61
3.2. Las variables de estudio y su ponderación	62
3.3. ¿Cómo se tipifican las comunidades autónomas en función de las variables contempladas?	66
Capítulo 6. Diagnóstico y tipificación territorial.	
Resultados por comunidad autónoma	69
1. Andalucía	71
2. Aragón	75
3. Asturias	78
4. Cantabria	81
5. Castilla-La Mancha	84
6. Castilla y León	87
7. Cataluña	90
8. Comunidad Valenciana	92
9. Extremadura	95
10. Galicia	98
11. I. Baleares	101
12. I. Canarias	104
13. La Rioja	107
14. Madrid	110
15. Navarra	112
16. País Vasco	115
17. Región de Murcia	118
Capítulo 7. ¿Cuál es la situación actual en España de la planificación sectorial?	121
1. Consideraciones generales	121
2. ¿Qué aplicación real presenta la planificación sectorial en España? Cartografía asociada	125
Capítulo 8. A modo de conclusiones	137
1. ¿Qué es la planificación sectorial? Definición teórica y enfoques prácticos	137
2. Perspectivas de futuro de la planificación sectorial. Oportunidades y alternativas	139
Bibliografía	149

CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN DEL TRABAJO Y SUS OBJETIVOS

INTRODUCCIÓN A MODO DE RESUMEN

Este trabajo es fruto de la investigación con motivo del Trabajo Fin de Máster realizado durante el curso académico 2015-2016 y que completa los resultados obtenidos por el equipo del proyecto GOBEFTER en materia de normativa, planificación territorial y urbanística en España, base esencial que permite una valoración de la situación actual de la ordenación del territorio a nivel nacional, paso previo clave para la revisión de la materia y el consecuente planteamiento de mejoras y correcciones sobre la misma, como aspecto necesario para la mejora de una disciplina llamada a ser la respuesta de parte de los problemas actuales del territorio español, a pesar de tratarse de una materia compleja en su estudio y análisis por la diversidad de realidades fruto de una competencia regional que da lugar a la gran heterogeneidad tanto en su concepción teórico-legislativa como práctica.

Las circunstancias actuales hacen necesario el planteamiento de nuevos modelos de desarrollo que den solución a los retos y realidades territoriales caracterizadas por una mayor complejidad e interdisciplinariedad, ya que economía, medioambiente y sociedad representan ámbitos con características propias, procesos, necesidades y tiempos de respuesta diferentes que encuentran en el territorio el punto de encuentro en el que coexistir, siendo esencial el papel de la ordenación del territorio y su materialización a través de la planificación como elemento de coordinación y mediación para la adecuada gobernanza del territorio. El planteamiento de nuevos modelos de desarrollo en los que se tienen en cuenta todos los componentes del territorio reclama una reinención de la disciplina que permita conjugar todas las cuestiones territoriales de manera equilibrada y con objetivos asociados caracterizados por la vocación de durabilidad en el tiempo, minimizando riesgos y aumentando ventajas y oportunidades. Para ello, y como paso previo, es necesario llevar a cabo una completa valoración de la ordenación del territorio a nivel nacional que permita conocer el actual funcionamiento de la disciplina en las diferentes comunidades autónomas y la filosofía que hay detrás de la misma, así como los resultados de su puesta en práctica en cada región, paso esencial que establecer el punto de partida para el planteamiento y ajuste de propuestas de mejora que permitan la mejora de la disciplina y su puesta en práctica, logrando una ordenación del territorio óptima capaz de dar respuestas adecuadas a los problemas y necesidades propios de cada territorio.

Los estudios iniciados durante el Proyecto GOBEFTER han ido completando la información sobre la ordenación del territorio en ámbitos regionales y subregionales de primer orden, elementos que conforman la ordenación del territorio integral, la verdadera ordenación del territorio tal y como se concibe en el marco teórico. Los resultados obtenidos son completados en la presente obra en la que se aborda a escala nacional la planificación sectorial, elemento que sin formar parte de la ordenación del territorio integral ha ido suplantando sus funciones y lejos de favorecer el desarrollo de la misma, ha actuado desplazando a los instrumentos asociados de carácter subregional, escala en la que se materializa la ordenación del territorio

Así pues la obra plantea en primer lugar un análisis de la situación actual, base para la caracterización de la planificación sectorial. No se trata de la primera aportación en esta materia ya que de manera puntual se han realizado aproximaciones en estudios del estado del arte de la ordenación del territorio a nivel autonómico o a escala nacional. No obstante, el valor añadido de este documento reside en la reunificación de la información relativa a la planificación sectorial con un enfoque holístico que pretende no solo identificar los instrumentos responsables de la planificación sectorial, sino también conocer las relaciones entre planificación sectorial y ordenación del territorio, temáticas y funciones asociadas, partiendo del estudio de las tendencias y comportamientos generales de la aplicación de la planificación sectorial en las comunidades autónomas.

El análisis que inicia la obra presenta el porqué de la necesidad de la ordenación del territorio como respuesta a una sociedad expansiva que tras la revolución industrial supera la capacidad de amortiguación del medio en el que habita y debe organizar sus actuaciones. Unas respuestas que están marcadas por la filosofía de la época en materia de territorio y que no solo no han dado resultados adecuados, sino que han condicionado el desarrollo posterior de la práctica (y es que en el caso de España, el urbanismo ha sido la respuesta para aspectos territoriales independientemente de su tipología y escala territorial, relegando la planificación territorial a un segundo plano de subordinación).

Aparte de la evolución y su aplicación, la propia disciplina presenta sus limitaciones y condicionantes que son objeto de estudio para comprender a que cuestiones puede hacer frente y de qué manera. No es igual planificar espacios urbanos que rurales, ni es viable actuar de igual manera a escalas locales y regionales. En un contexto de competencias compartidas entre autonomías y estado central, siendo España un caso a mitad camino entre el federalismo y un estado centralista que condicionan la filosofía y aplicación de la ordenación del territorio en la medida en la que la asunción de las competencias es desigual por las diferentes comunidades autónomas.

Además de los enfoques teóricos que la propia disciplina marca, es necesario llevar a cabo una valoración de cuestiones más concretas, como los instrumentos destinados a llevar a cabo la planificación (independientemente de que se trate de planificación regional, subregional o sectorial) y la filosofía que hay detrás de ellos, vital para justificar su adecuación, destacando que el grado de vinculación a la hora de aplicar las propuestas de los instrumentos debe adecuarse a la finalidad y escala del mismo, no es igual la planificación a escala regional que a escala supramunicipal, y el instrumento utilizado debe adecuarse a las necesidades de cada así. Así como las relaciones jerárquicas entre instrumentos, que van a marcar su funcionalidad al determinar el grado de libertad en la aplicación de las medidas en el marco de los tres modelos de organización existentes en España, donde modelos más estrictos presentan una mayor aplicación y resultados positivos y que se encuentran presentes en las comunidades autónomas de mayor tradición en materia de ordenación del territorio frente los modelos laxos aplicados en las comunidades donde la ordenación del territorio es apenas ha comenzado a caminar. Finalizando la etapa de análisis, se hace una valoración de las cuestiones territoriales que presentan un enfoque sectorial, describiéndolas y catalogándolas en función de sus características a partir del estudio de los instrumentos sectoriales aprobados, derogados o en tramitación presentes en las diferentes comunidades autónomas, dando lugar a 5 temáticas planificadas desde una perspectiva sectorial, pero con desigual grado de presencia en función del territorio.

Una vez completado el análisis de la planificación sectorial se da paso al diagnóstico y tipificación, para lo cual se presenta una metodología de análisis multicriterio capaz de valorar cuestiones tan diversas como el desarrollo instrumental, la eficacia, adecuación y predisposición de cada comunidad autónoma de cara a la planificación sectorial. De esta manera se obtiene una tipificación de los instrumentos destinados a la planificación sectorial en cada comunidad autónoma y un diagnóstico del estado y desarrollo de la planificación sectorial en el marco de la ordenación del territorio integral. La principal característica de los resultados es la heterogeneidad, encontrando casos en los que la planificación sectorial se ha adaptado a las necesidades y cohabita adecuadamente con la ordenación del territorio integral, con un predominio de casos en los que la planificación sectorial suplanta y compite en el desarrollo de la ordenación del territorio integral.

Se cierra el trabajo con la definición de la planificación sectorial y las tendencias actuales de aplicación, a partir de las cuales se presentan unas primeras propuestas de mejora de la aplicación de la planificación sectorial, que permitan la mejora en última instancia de la ordenación del territorio.

¿A QUÉ HACE REFERENCIA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO?

Se entiende por ordenación del territorio la disciplina científica, técnica administrativa y política interdisciplinar y global¹ que tiene por objeto el desarrollo equilibrado de las regiones, así como la organización física del espacio, atendiendo a un concepto rector. Así la ordenación del territorio tiene la misión proporcionar el marco territorial que asegure la interacción antrópica con su entorno de una manera respetuosa con sus componentes y que permita el bienestar social de una manera democrática, global, funcional y prospectiva (CEMAT, 1983). De su aplicación participativa por parte de los actores territoriales afectados y los tomadores de decisiones asociados, con el fin de coordinar las distintas políticas de carácter sectorial alcanzando una integración basada en el enfoque global que en última instancia debe prevalecer sin que vaya en detrimento de las peculiaridades territoriales de carácter regional y sus valores, cultura e intereses (en el marco de las realidades constitucionales de cada país) y con perspectiva de futuro que permita el desarrollo a largo plazo de los procesos ecológicos, sociales, naturales, económicos etc... en su puesta práctica, se obtendrá un desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones de manera respetuosa con el entorno (en su utilización y protección) que en última instancia repercute en una mejora de la calidad de vida.

Disciplina compleja, la ordenación del territorio presenta asociados dos componentes básicos:

- **Políticas:** Entendidas como las actuaciones con un sentido e intención que implica un conjunto de complejas decisiones, las políticas representan un proceso decisional planeado, nunca causal, que tendrá un desarrollo temporal determinado con el fin de alcanzar los objetivos planteados gracias a la utilización de los medios necesarios como respuesta a conflictos que reclaman compromisos y coaliciones y la realización de las transacciones convenientes (Anderson, 2011), marcadas por unos principios rectores ideológicos, argumentales o evidencias que marcan los procedimientos mediante los cuales se ejecutan de acuerdo con los objetivos propuestos (instrumentos regulativos, financieros, de acción...). Así, y aunque la política tal y como se ha definido puede hacer referencia tanto al ámbito privado como el público, serán estas últimas las que son objeto de estudio en el presente texto. Estas representan las respuestas gubernamentales a través de las administraciones a las demandas e intereses plurales y diversos de la sociedad, pero que fruto de su desarrollo como secuencia ideal no siempre se cumplen en la realidad (Kübler y Maillard, 2009). Estas políticas deben encontrar en la ordenación del territorio el marco de referencia, tratándose más de un enfoque o una filosofía que va a marcar la manera de actuar en el territorio mediante el desarrollo de la acción de la política pública, tratándose tal y como indica Quadra Salcedo del “crisol de las políticas” y por tanto superando el enfoque de que se trata de una política más de carácter sectorial.
- **Planificación.** Representa la aplicación en el territorio de la ordenación del territorio mediante los instrumentos de planificación, las herramientas destinadas al análisis y planificación de fenómenos de la realidad social y territorial en sus diferentes escalas, regiones y sectores. Estrechamente vinculadas con metodologías, normativas y directrices al servicio y práctica del análisis espacial y la planificación territorial en cualquiera de sus vertientes (estratégica, física o urbanística) que encuentran en la estadística, demografía, modelos espaciales, cartografía y SIGs y la normativa jurídica la base para su trabajo de análisis. Con el fin último de anticiparse a acontecimientos futuros para la organización eficiente del territorio y la consecución de unos objetivos planteados acorde a las necesidades y características actuales, objeto de revisión cada determinado tiempo.

¹ **Disciplina Científica** asociada a la figura del planeamiento como instrumento que permite el diagnóstico del territorio, analizando y definiendo de esta manera el modelo territorial. **Técnica Administrativa** asociada a su rol de eje central para la racionalización de los procesos de cambio. **Política Interdisciplinar y Global.** Por la consideración de la totalidad de las cuestiones territoriales, englobando aspectos sociales, económicos y ambientales. Se trata de una definición muy genérica no exenta de críticas, pero que refleja la base para un posterior desarrollo en cada región atendiendo a las necesidades y características particulares de cada zona.



Ilustración 1. Relaciones y resultados de políticas y planificación

Ambos componentes (políticas y planificación) quedan estrechamente relacionados entre sí como elementos sinérgicos de una práctica concreta, la ordenación del territorio, que debe permitir asegurar y mejorar el funcionamiento socioeconómico y socioecológico de los territorios teniendo en cuenta los principios de desarrollo sostenible, con estrecha vinculación con las políticas tanto locales, regionales, nacionales o supranacionales que tratan los aspectos fundamentales a los que la se debe dar respuesta, tales como el urbanismo, la vivienda o las infraestructuras, con un carácter social muy marcado y que cada vez más reclaman mayor respeto a cuestiones medioambientales y con la búsqueda de mayor cohesión social gracias a un desarrollo socioeconómico que debe presentar un carácter endógeno (Farinós, 2007). En este sentido, es la propia política la que cumple una doble función, actuando como marco legal impulsor de los principios y objetivos de la ordenación del territorio para cada espacio, así como el establecimiento y regulación de los instrumentos necesarios para el ejercicio de las competencias (Feria et al., 2005).

Sin embargo, no todas las políticas tienen incidencia territorial ni tienen relación con los aspectos sectoriales, y por tanto no siempre presentarán un instrumento de planificación o este será de carácter sectorial. Por tanto es necesario concretar que políticas serán las susceptibles de ser llevadas a cabo territorialmente gracias a la planificación y sus instrumentos asociados. Atendiendo a los criterios de coerción del poder público y el efecto sobre los individuos, Lowi (1985) propone la siguiente clasificación de políticas basada en la interrelación de actores, procesos decisorios y centros institucionales²:

Clasificación de Políticas según Lowi (1985)	<i>Políticas que afectan directamente al individuo</i>	<i>Políticas que afectan indirectamente al individuo</i>
<i>Políticas impositivas de Obligaciones</i>	Políticas Regulativas	Políticas Redistributivas
<i>Políticas que otorgan Poderes o Privilegios</i>	Políticas Distributivas	Políticas Constitutivas

Tabla 1. Clasificación de los tipos de Política. (Elaboración propia a partir de Lowi, 1985)

- **Políticas Reguladoras o Regulativas.** Se trata de las políticas encargadas del control d las actividades de los agentes de un cierto sector o mercado, con una vocación de aplicación como norma general que impone las obligaciones y por tanto no puede desagregarse hasta el nivel individual. Su formulación la lleva a cabo una autoridad pública con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos de manera colectiva mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas, imponiendo obligaciones y generando sanciones en caso de trasgresión. Algunas temáticas incluidas en estas políticas son las regulaciones urbanísticas o medioambientales.

² La simplicidad de la propuesta realizada por Lowi ha sido rebatida por dos cuestiones fundamentales. La primera es la no exclusividad de las categorías, de manera que cualquier política podría incluirse en cualquiera de ellas o en varias a la vez, así como la falta de adaptabilidad de una propuesta que no contempla el dinámico proceso de elaboración de las políticas públicas. No obstante refleja perfectamente que políticas son las que no solo son susceptibles de ser desarrollada mediante la planificación territorial, sino que será gracias a esta etapa complementaria que alcancen su función de manera adecuada.

- **Políticas distributivas.** Políticas que otorgan privilegios, poderes o recursos en base a conductas, tal y como realizan las clásicas políticas de “logrolling” y patronazgo, donde se produce una combinación de beneficios concentrados-costes difusos. En este caso no existe una imposición a los individuos si no que en base a sus acciones individuales se establecen los privilegios. Algunas políticas incluidas en esta categoría son las subvenciones o subsidios a determinadas actividades, aranceles en las políticas comerciales o las de I+D+i.
- **Políticas redistributivas.** Aquellas políticas basadas en las transferencias de recursos entre grupos sociales, regiones o países entre sí, asignando beneficios y recursos a unos grupos a expensas de otros dando lugar a diferentes clasificaciones o status. Así mismo se incluyen las destinadas a la provisión de determinados bienes de consumo potenciado por el gobierno tales como educación o sanidad. Algunos ejemplos de políticas son las ya citadas educación y sanidad como los mejores ejemplos, o las políticas de cohesión.
- **Políticas Constitutivas o Institucionales.** Políticas encargadas de establecer las reglas de distribución de poderes en un entorno social, generando procedimientos para la adopción de decisiones, tanto para cambios estructurales que inciden en las reglas de juego como para reformas de carácter institucional/constitucional, representando el espacio destinado al establecimiento de las reglas de distribución de poderes en un entorno social, con la creación de los procedimientos asociados para la adopción de las decisiones públicas, o lo que es lo mismo, las reglas de las reglas. Las normas de separación de poderes en un Estado o la regulación entre niveles de un gobierno son un claro ejemplo de estas políticas.

Así, las políticas **reguladoras o regulativas** serán las políticas por excelencia vinculadas a la planificación territorial fruto de la regulación de cuestiones con impacto territorial fruto del desarrollo de unas actuaciones que reclaman coordinación y adecuación a los espacios disponibles. Esto no implica que otras políticas no tengan influencia en la ordenación del territorio, sin embargo, estas no presentan un desarrollo marcado por la disciplina, sino que en muchas ocasiones la condicionan o facilitan, complementando las actuaciones entre las que destacar las redistributivas en su papel de políticas destinadas a la cohesión territorial, concepto estrechamente vinculado al de ordenación del territorio al considerar la cohesión como la ordenación a escala supranacional que busca en última instancia la integración de las cuestiones económicas, sectoriales y territoriales para la aplicación de criterios estratégicos donde la necesidad de compaginar productividad equilibrada, sostenibilidad y coordinación para un objetivo común (Farinós, 2009; Faludi, 2014), que encuentran en las políticas regulativas o reguladoras el marco de acción y en las redistributivas la financiación asociada a las actuaciones que deben llevarse a cabo.

Por tanto, la ordenación del territorio debe establecer un modelo territorial propio para cada espacio, entendido como la expresión gráfica del orden territorial deseado presentado de manera esquemática acorde a la escala/nivel político de su planteamiento. Tendrá asociado un ámbito de ordenación, en el que tendrá en cuenta las peculiaridades del mismo y aquellos componentes que lo articulan y cohesionan, y aquellos espacios que reclaman tratamientos diferenciados por sus características. No será solo una propuesta desde la política, sino una apuesta a llevarse a cabo a través de sus instrumentos asociados en las diferentes escalas y niveles políticos, con una viabilidad de ejecución que requiere de acuerdos políticos acompañados de un debate académico sobre la materia (Zoido, 2007).

Esta idea de establecimiento de un modelo territorial que debe ser aplicado en un territorio determinado alude a la idea de ordenación del territorio integral, verdadera ordenación del territorio aplicada mediante un instrumento regional que establece el modelo territorial, actuando como marco de referencia, y un conjunto de instrumentos subregionales destinados a la aplicación del modelo territorio en los diferentes espacios del territorio a una escala supralocal. Sin embargo, este modelo teórico no encuentra una aplicación conforme lo previsto en la medida en la que la planificación sectorial ha suplantado en la mayor parte de las comunidades autónomas a la ordenación del territorio integral, donde la planificación no atiende a un modelo territorial que es desarrollado a posteriori, sino que mediante la planificación de las cuestiones sectoriales va conformando un modelo territorial carente de un componente holístico y estratégico. No obstante, y dentro de una tónica general de mala praxis, existen casos en los que se realiza una apuesta por la ordenación del territorio integral, con una

planificación sectorial asociada que no queda en manos de la ordenación del territorio, pero que se subordina a esta y a la consecución del modelo territorial, y comunidades autónomas que integran la planificación sectorial en la ordenación del territorio, pro que en todo momento queda subordinada a la ordenación del territorio integral, en un ejemplo de entendimiento de la ordenación del territorio particular.

Por tanto, a lo largo del presente texto se hará referencia a la planificación sectorial, que en el ámbito nacional es básicamente planificación territorial sectorial, en la medida en las comunidades autónomas incorporan en el organigrama de la ordenación del territorio la planificación sectorial, a excepción de Andalucía que apuesta por una ordenación del territorio integral clásica en la que la planificación sectorial carece del sentido territorial en la medida en la que no se incluye en la ordenación del territorio, lo que no implica que no tenga impacto territorial.

¿POR QUÉ CENTRARSE EN LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL?

La ordenación del territorio no es un ejemplo de práctica asentada en las comunidades autónomas, encontrando ocasiones donde no existe una clara precisión conceptual de sus componentes (Benabent, 2006), así como la carencia generalizada de sistemas de seguimiento de las políticas territoriales como clave para la evaluación de los instrumentos de planificación asociados como base para su constante adaptación a las nuevas necesidades territoriales que surgen, lo que dificulta el conocimiento de los grados de aplicación reales y su eficacia para la consecución de los objetivos previstos (Benabent, 2009). No obstante, y en función de las agrupaciones de instrumentos que conforman la disciplina según sus comunes características (temáticas, aproximación para el tratamiento de los asuntos territoriales...), si se ha producido un estudio y análisis de aquellos instrumentos de carácter regional y subregional por diferentes autores y con diferentes enfoques³. En contrapartida, no existe una valoración actual y completa de la planificación sectorial, encontrando únicamente definiciones genéricas acerca de una práctica destinada a la ordenación y programación de actividades sectoriales con incidencia territorial tales como infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios de interés públicos, entre otros, cuya regulación pretende su integración en el marco de la ordenación del territorio, de manera que quede subordinado a los mecanismos propios de la planificación de carácter integral, supuestamente de rango superior (Benabent, 2006) abarcando un ámbito de aplicación que comprende desde un municipio hasta la totalidad de la comunidad autónoma, con especial atención a unos instrumentos que por su carácter sectorial reclaman mayor coordinación entre los diferentes departamentos autonómicos y administraciones públicas responsables y con competencia, para en última instancia reducir y eliminar las fricciones y redundancias en la acción pública (Zoido, 1998).

Por tanto, y ante la necesidad de completar el estado del arte de la ordenación del territorio en el ámbito nacional, el presente trabajo se centra en materia de planificación sectorial con el fin de dar continuidad a las aproximaciones realizadas hasta el momento, asegurando la concreción necesaria que permita conocer la totalidad de los aspectos relativos a esta práctica con el nivel de detalle adecuado como base para su definición, el estudio de sus tendencias, oportunidades y debilidades y la identificación caso por caso de la situación actual como base para el seguimiento y estudio de una disciplina dinámica y en modificación constante.

En este sentido, la necesidad de que la ordenación del territorio se lleve a cabo a partir de la definición de un modelo territorial que debe vincularse a una serie de cuestiones sectoriales (procesos y escenarios ecológicos, demografía, economía, sociedad etc...) en un contexto temporal de medio largo plazo (superior en todo caso a los 8 años) con la posterior revisión y adaptación a las nuevas necesidades en función de los resultados obtenidos en las diferentes escalas (Zoido, 2007), hace esencial la revisión de unos instrumentos sectoriales con un papel sin esclarecer hasta el momento en la consecución de este objetivo, y para evitar el conflicto de intereses y malas prácticas en una disciplina que mantiene estrechos vínculos con políticas de carácter sectorial como vivienda, urbanismo o infraestructuras y que puede atender a intereses particulares de estas materias en lugar de la apuesta por un desarrollo territorial sostenible que busque la cohesión social en pos de un desarrollo socioeconómico de carácter endógeno (Farinós, 2007).

³ Destacando la obra de Farinós, J.; García, M^a. J. & Aldrey, J. A. (2016) como revisión exhaustiva del estado actual de la situación de los instrumentos de carácter regional y subregional, litoral, paisaje y espacios naturales protegidos.

Para ello, y a partir de una serie de premisas, se plantean una serie de hipótesis, a las que ir dando respuesta a lo largo del presente texto con el fin de esclarecer las dudas y cuestiones planteadas en materia de planificación sectorial. Las premisas:

- Existe una desigual evolución y puesta en práctica entre dos disciplinas interrelacionadas, el urbanismo y la ordenación del territorio, entre las cuales no existe la relación de complementariedad y sinergia que debe marcar el desarrollo territorial adecuado, sino que la apuesta clásica por un urbanismo como instrumento de planificación, independientemente de la escala asociada y las necesidades territoriales, ha condicionado y relegado a la ordenación del territorio a mera planificación de usos del suelo, agravando su carencia de solidez y asentamiento.
- Consecuencia de la apuesta por el urbanismo y la falta de interés en la ordenación del territorio, la planificación sectorial por su escala y materias de planificación que se aproxima mucho a la disciplina urbanística con la que se llega a confundir, ha suplantado a la ordenación del territorio integral, en particular a los instrumentos subregionales responsables realmente de la ordenación del territorio, perdiendo así la disciplina su componente estratégico y su operatividad
- La heterogeneidad propia de la ordenación del territorio fruto de una evolución competencial desde la práctica centralista al modelo autonómico, con la carencia de un marco común de referencia y desigual iniciación de la práctica a nivel autonómico presenta particular visibilidad en una planificación sectorial diversa y que es utilizada para dar respuesta a problemas puntuales o bien por imposición como competencia autonómica adquirida obligatoriamente por las comunidades autónomas.
- La planificación sectorial debe actuar para la coordinación entre la planificación física, la planificación económica y medioambiental, en su rol de instrumento de desarrollo de los de carácter subregional para las cuestiones sectoriales, con el fin de realizar una planificación comprehensiva en sus premisas y objetivos, cambiando radicalmente su actual rol.
- Es necesario separar las funciones del urbanismo de las de la ordenación del territorio con el fin de que ambas disciplinas desarrollen su potencial asociado y resulten beneficios para la sociedad.

Las hipótesis:

- La planificación sectorial es una práctica enmarcada dentro de una ordenación del territorio que a pesar de su mala praxis asociada, predomina en el ámbito nacional.
- La planificación sectorial es utilizada como justificación de la aplicación de ordenación del territorio a pesar de actuar en detrimento de la disciplina y con actuaciones más próximas al urbanismo que a una ordenación del territorio incomprensible e ignorada.
- La consecución de mejoras en materia de planificación sectorial pasa por el desarrollo adecuado de la ordenación del territorio integral, en particular mediante la implementación de los instrumentos de carácter subregionales (instrumentos responsables de la ordenación del territorio), y la revisión de la relación entre planificación sectorial y ordenación del territorio integral, favoreciendo nuevos modelos en los que la planificación sectorial se subordine a la ordenación del territorio integral.
- La planificación sectorial adecuada debe llevarse a cabo mediante el menor número de instrumentos por temática, buscando en la ordenación del territorio integral el marco de referencia con escalas de planificación que pueden ser de ámbito regional pero cuyas actuaciones deben materializarse en el ámbito supralocal.
- Es necesario la revisión y adecuación de los instrumentos de planificación sectorial actuales para que se adapten al nuevo rol y a las nuevas escalas de trabajo.
- La ordenación del territorio es una disciplina incomprensible y que no ha sido adecuadamente aplicada, ya que a excepción del caso andaluz, la incorporación de las cuestiones sectoriales en la disciplina da lugar a una concepción de la ordenación del territorio particular, que se aleja del modelo integral deseado, de manera que la situación actual se aleja de la concepción teórica de la disciplina y las medidas y propuestas de mejora deben ir enfocadas a la obtención de un modelo intermedio entre la concepción teórica de la ordenación del territorio en su faceta integral y su aplicación sectorial que en la realidad predomina.

CAPÍTULO 2. ORIGEN DE LA NECESIDAD DE ORDENACIÓN; RESPUESTAS INADECUADAS DESDE EL MARCO NORMATIVO Y PRÁCTICO, Y SU RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

EXPANSIÓN ANTRÓPICA, IMPACTOS ASOCIADOS Y NECESIDADES DE ORDENACIÓN

La ordenación es una respuesta asociada a la previa desordenación fruto de la expansión y utilización del territorio y sus recursos asociados por parte de las sociedades antrópicas a partir de la aparición de las grandes civilizaciones históricas, ligadas a los grandes ríos de la antigüedad, momento en el que surgen las primeras ciudades, motor del primer gran proceso modificador y desestabilizador territorial, a partir del cual se inicia un aumento del consumo del suelo y se acentúan las alteraciones en la ecología local (Bielza, 2008). Estas alteraciones iniciales fruto de la revolución neolítica en la que la sociedad adquiere maneras de modificar e intervenir en los procesos naturales de desarrollo de especies vegetales y animales, como base de las grandes sociedades para las nuevas y complejas formas de actividades económicas que se derivan y los sistemas sociopolíticos necesarios para su desarrollo y que marcan nuevas relaciones con el territorio (Bendala et al., 2010), han ido evolucionando con el paso del tiempo hasta llegar al punto de inflexión esencial: la Revolución Industrial (Monod & Castelnajac, 1973). A partir de este momento se acentúan los impactos negativos y alteraciones del medio; tanto de índole socioeconómico por los desequilibrios territoriales generados, tales de una dicotomía campo-ciudad o la ubicación de actividades económicas ubicadas en espacios concretos que favorecen el desarrollo de determinadas regiones en detrimento de otras, como las alteraciones de índole físico-ecológico por la modificación agresiva del entorno que requiere ser corregida al suponer alteraciones inaceptables para la conservación de los elementos naturales (Bielza, 2008).

Esto se debe a la aparición de nuevas tipologías de asentamientos y nuevas formas de relacionarse con el territorio que causan la aparición de problemáticas asociadas a las nefastas condiciones de vida y trabajo de los nuevos habitantes urbanos, marcado por la precariedad y la congestión, y la consecuente degradación del medio natural (Cano, 1990A). Y es que frente a las primeras ciudades comprendidas como espacios configurados en un territorio particular cuyo centro es un núcleo antrópico, artificial (la ciudad propiamente dicha), su periferia antropizada de campo destinado a la agricultura y un tercer espacio, el más alejado de territorio natural o silvestre, pero comprendido como espacio de la ciudad en tanto en cuanto era el espacio de transición y movilidad, con el control asociado por parte de la ciudad (Bendala, 2010), las urbes derivadas de la Revolución Industrial pierden la ordenación y simplicidad de las urbes clásicas, para dar lugar a espacios difusos donde tiene lugar una expansión urbana a los límites periféricos por la llegada masiva de trabajadores (produciéndose los citados problemas) y desplazando a las zonas anteriormente naturales la actividad agrícola (Alonso, 2010) ahora devaluada económicamente frente la industria. Panorama ante el cual parece evidente la necesidad de gestionar mejor el espacio común con el fin de dar solución a los conflictos que estrechamente vinculados con el territorio y la relación con el mismo.

Los patrones citados anteriormente han ido sucediendo a nivel mundial de una manera discontinua y heterogénea, ya que cada país ha llevado a cabo los desarrollos territoriales inadecuados en diferentes momentos, y así mismo, ha dado lugar a respuestas propias en cada caso. Centrados en el caso de España, el grueso del proceso de industrialización tendrá lugar a mediados del siglo XX, en el periodo de la Segunda Revolución Industrial (Nadal, 1978), mientras que países como Inglaterra (principal exponente de la Revolución Industrial), Francia o Estados Unidos sufrieron la Revolución

Industrial y sus cambios asociados tanto sociales como territoriales desde mediados del siglo XIX, lo cual dio pie a un margen temporal suficiente para que las modificaciones no se cataloguen como súbitas y radicales (Chaves, 2004), sino que pudieron ir incorporándose y asentándose en los procesos de planificación de estos países. Así en España, a mediados del siglo XIX tuvo lugar una industrialización parcial sin planificación asociada que dio lugar a una periferia desarrollada salvo en Galicia y Andalucía, frente a una zona céntrica sin crecimiento y oportunidades económicas a excepción de Madrid, que a día de hoy aún tiene reflejo en un mapa caracterizado por los desequilibrios económicos, demográficos y sociales fruto del desarrollo de los últimos doscientos años (Quijano, 2011).

La Revolución Industrial también representó un cambio en la perspectiva del suelo, el cual dejó de entenderse como un bien productivo para ser comprendido como un espacio productivo, que en última instancia será considerado como un bien financiero (Matesanz, 2009)⁴, de manera que la ruptura entre el medio físico y la economía que tuvo lugar en la revolución industrial implicó también un cambio de la perspectiva económica neoclásica, dio paso del punto de vista mercantilista a las teorías propias de los economistas fisiocráticos franceses que pretendían incorporar la relación entre economía y naturaleza gracias a la producción, con una clara relación con las ideas organicistas de la agronomía que relacionaban los procesos económicos al menos con un proceso físico (Naredo & Valero, 1999) hasta que se produce la pérdida total de la componente física quedando exclusivamente el componente de valor.

Esta situación en la que el territorio actúa como soporte de las actividades económicas, productor de bienes y servicios, y a su vez, receptor de los residuos derivados de los diferentes procesos citados (Carpintero, 2005), da lugar a las evidentes modificaciones territoriales fruto de las actividades antrópicas y flujos económicos, de cuyo estudio se puede observar como existe una tónica de comportamiento basada en que los objetivos generales de toda política pública están relacionados con la puesta en valor y mejora de los aspectos como la renta, el beneficio social o el interés público (Ciricay-Wantrup & Kapp, 1995), sin que tengan muchas veces perspectivas holísticas que permitan dar soluciones de conjunto a problemas puntuales sin actuar en detrimento de componentes del territorio.

Queda patente que la necesidad de ordenación es una necesidad pasada, presente y futura, fruto de la constante aparición de nuevos retos y problemas propios de cada periodo histórico, el lugar y sus características a los que atender con respuestas propias a las peculiaridades de cada caso. Pero la búsqueda de esta ordenación, al igual que las causas de la desordenación, tampoco representa procesos homogéneos y continuos. Nuevamente centrados en el caso español, la búsqueda de ordenación y gestión del territorio se ha llevado a cabo desde dos disciplinas principales, el urbanismo y en segundo lugar y de manera muy reciente, la ordenación del territorio.

LAS DIFERENTES RESPUESTAS A LA NECESIDAD DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El urbanismo

Mientras a nivel europeo es la ordenación del territorio la disciplina que se asienta y da el paso convertirse en una práctica arraigada, con un enfoque estratégico asociado y un claro deslinde con el urbanismo, España inicia su andadura en la planificación territorial desde el urbanismo. No es de extrañar que la primera perspectiva de ordenación, como consecuencia de su vinculación a los problemas derivados de las grandes metrópolis, llevando a cabo acciones iniciales de regulación como el plan Cerdá en Barcelona del año 1867 o la apuesta por la ciudad Jardín de Howard o la Ciudad

⁴ Como **bien productivo**, el suelo hace referencia al espacio fértil destinado a la producción de alimentos; como **espacio productivo**, el suelo hace referencia al soporte en el que además de producción de alimentos, se desarrollarán el resto de actividades socioeconómicas, conservando aún una idea de homogeneidad en su planteamiento, pues no contempla la totalidad de realidades que se abarcan en el concepto de territorio; y por último, como **bien financiero**, el suelo hace referencia a un bien escaso y limitado que pasa a poder adquirirse en el mercado previo pago por el mismo del valor acordado, abriendo las puertas a los problemas asociados con la especulación.

Lineal de Soria (Cano, 1990), configurándose gracias a autores como el propio Cerdá, Baumeister y Eberstadt como disciplina científica.

Sin embargo, mientras que en el primer tercio del siglo XX era evidente la ciudad formaba parte de una región sobre la que ejerce su influencia, y por tanto la ordenación reclama una visión más general (Le Corbusier, 1957) que contemple más allá de la urbe que alberga el mayor número de actividades económicas y población asociada, para incorporar a un medio rural empobrecido (Sussman, 1976), adquiriendo por tanto un carácter supraurbano con un rol para la planificación que la convierte en una metodología permita la equidistribución socioeconómica alternativa a las concentraciones urbanas desmesuradas y sus inconvenientes asociados (Benabent, 2006) con un nuevo objetivo de búsqueda del equilibrio a nivel territorial que permita la conciliación entre lo urbano y lo rural, quedando además los espacios urbanos anteriormente vistos como omnipotentes y ejes centrales del desarrollo social y territorial subordinados al interés del territorio en su conjunto (Ribas, 1995), y cuyas ideas quedan recogidas en la New Geography anglosajona de modelización de los espacios urbanos que darán paso a la Regional Planning.

Si bien a priori es la ordenación del territorio quien debe tomar protagonismo en estos momentos tal y como sucede en el ámbito europeo, no sucede igual en el ámbito español donde será el urbanismo quien se haga responsable de la ordenación del territorio. Y es que la planificación del territorio nace junto a la Ley del Suelo del año 1956, donde se plantea un sistema de ordenación que supera los límites urbanos clásicos para abarcar la totalidad del territorio asociado a la elaboración y puesta en marcha de un Plan Nacional como elemento central y clave de un sistema de planificación territorial en cascada que pretendía establecer las líneas maestras de ordenación que posteriormente se desarrollarían por los Planes Provinciales y la práctica urbanística en el ámbito local (con la aparición de los Planes Generales de Ordenación Urbana, conocidos popularmente como los PGOU), dentro de un sistema jerárquico de desarrollo instrumental inspirado en los conceptos teóricos plantados en la ley del 56 (Fernández, 1997; Benabent, 2006), y que en conjunto permitía que quedaran partes del territorio ajenas a un planeamiento (Rullán, 1998).

Surge esta legislación para dar respuesta a un momento en el que España hacía frente a una rápida y repentina urbanización fruto de un aumento migratorio interno (Fernández, 1997) que dio lugar al crecimiento aleatorio de las urbes, con múltiples casos de infravivienda y en el que el auge de la actividad industrial potencia los antiguos desequilibrios territoriales del siglo XIX tanto económica como sociodemográficamente (Matesanz, 2009).

Transcurrirán 19 años hasta que se lleve a cabo una nueva legislación en materia de urbanismo que modifique parte de la Ley del 56, en concreto la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Antes de la aparición de esta nueva legislación surgen los Planes de Vivienda y Urbanismo al amparo de la Ley 52/1962 de 21 de Julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo, permitiendo que tuviera lugar una duplicidad entre el planeamiento legislativo (ordinario) frente al realizado por las administraciones (operativo) (Perales, 1996), que condujo una práctica de desarrollo territorial al margen de del sistema legislativo. A esta situación se le suman medidas como el Decreto 157/1963 de Liberación industrial y la Ley 197/1963 sobre Centros de Interés Turístico Nacional, que continuaban la libre tendencia a la instalación de actividades económicas de diversa índole tales como industrias y fábricas, hostelería o restauración al libre albedrío, ya que no existía una práctica de ordenación del territorio que actuase como marco de referencia, y a pesar de la voluntad de hacer frente a estas cuestiones en base a una práctica urbanística, esta no tuvo lugar. Las Leyes 194/1961 de 28 de diciembre de industrialización y la Ley 1/1969 sobre los polos de desarrollo marcaron un modelo de crecimiento basado en los Planes de Desarrollo que finales de la década de los 60 comienzan a cuestionarse fruto de la carencia de una perspectiva de planeamiento en los mismos, que unido a la aparición de las primeras preocupaciones en materia de medioambiente que hasta entonces habían tenido escasa repercusión (Matesanz, 2009).

Se produce un primer cambio de paradigma con la llegada de la década de los 70, donde tiene lugar la aprobación del Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social (Ley 193/1972), incluyéndose el tratamiento de aspectos con enfoques territoriales, que influirá notablemente en el desarrollo de la

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana como culminación de la tendencia iniciada a finales de los 60. Así tiene lugar por una parte la presentación de los Planes Especiales de manera complementaria a los ya conocidos Planes de Ordenación propuestos en la Ley del 56 dentro del Título I de Planeamiento Urbanístico en el Territorio, así como por la aparición en la clasificación del suelo de la categoría Suelo Urbanizable No Programado, que permite concentrar en él las pretensiones urbanísticas y de desarrollo económico, en detrimento de perspectivas de conservación natural o de prácticas agroforestales y ganaderas, pero genero un efecto positivo basado en la liberación de tensiones para el suelo no urbanizable, fruto de su pérdida de valor únicamente económico a favor de una aparición de valores paisajístico y naturales que deben ser tomados en cuenta (Matesanz, 2009). Para este momento, ya es evidente la concentración urbana y el abandono de la actividad agrícola a favor de una industria y vida urbanita iniciada en los 60.

Un segundo punto de inflexión tiene lugar apenas 3 años después con la aprobación de la Constitución, momento en que se incorpora la ordenación del territorio como disciplina y de manera independiente al urbanismo, y tiene lugar la implantación del Estado de las Autonomía (Rodríguez, 2010). Esta situación conlleva la posible atribución de las competencias en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda por parte de las comunidades autónomas, tal y como indica el artículo 148.1.3º, teniendo presente que la neonata disciplina no presenta mayor marco de referencia que la atribución competencial a las comunidades autónomas sin aclaraciones de contenido o los principios que deben regirla, siendo necesario tomar referencias de otras disciplinas o principios genéricos para acotar su significado (Martín, 2014).

No es de extrañar que la inicial voluntariedad de adquisición de competencias en materia de ordenación del territorio haya dado lugar una incorporación desigual en las diferentes comunidades autónomas, prolongándose durante un periodo temporal de 18 años (desde 1983 hasta 2001). Así mientras algunas comunidades autónomas daban los primeros pasos en materia de ordenación del territorio como disciplina ya reconocida en el ámbito español, otras continuaban actuando en base al urbanismo y su normativa, situación que se prolongó hasta la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional que obligaba a todas las comunidades autónomas a legislar en materia de ordenación del territorio y por tanto, incorporar la disciplina en sus prácticas para la gestión del territorio.

Es por ello que aún se contemple una última legislación en materia de urbanismo, en concreto, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, previa a la citada sentencia y que representa el marco de referencia de la actuación para aquellas comunidades autónomas que no incorporaron hasta este momento la disciplina de ordenación del territorio.

En el transcurso de los 15 años comprendido entre legislaciones en materia de Urbanismo representó un momento de grandes cambios socio-político-económicos, tanto a nivel mundial como a nivel nacional, en el que las comunidades autónomas cada vez presentan un mayor protagonismo político y mayor actividad en la adquisición de competencias. Se produce en este periodo un gran crecimiento urbano y un desarrollo de grandes infraestructuras con paso de la actividad económica de un sector industrial a un sector terciario en auge. En este momento, es la vivienda quien marca las bases de un urbanismo enmarcado en la constitución y que hace que tenga lugar una utilización racional del suelo, pues aun siendo el soporte de todo tipo de actividades, queda su ocupación vinculada directa y concretamente con la satisfacción de las necesidades de la vivienda (Menéndez, 1996). Sin embargo, esta idea queda subordinada a cuestiones económicas de manera que la vivienda pasa a ser un negocio causando los posteriores desarrollos urbanísticos incoherentes.

La planificación territorial

El nacimiento de la disciplina se remonta al momento en el que se inician las primeras medidas de planificación para el desarrollo regional (Monod & Castelnajac, 1973; Friedman & Weaver, 1979) con una visión asociada de índole más territorial de los problemas en los que la ciudad es participe del territorio próximo. Así, y tras los nefastos resultados de la crisis del 29 surge en Estados Unidos la

disciplina de la ordenación del territorio de la mano de la TVA (Autoridad del Valle Tennesse) con las medidas del New Deal (Hall, 1996) como primer ejemplo de planificación regional (Friedman & Weaver, 1979), incorporándose rápidamente al ámbito europeo en las diferentes mancomunidades alemanas (Bielza, 2008) o los planes de Thomas Adams en Londres y alrededores (Hall, 1996).

El asentamiento de la disciplina tendrá lugar la década siguiente, en el que la planificación alcanza un estatus jurídico cada vez más definido (Benavent, 2006). Así el enfoque de la misma se vara notablemente modificado con la aparición del Plan National d'Aménagement du Territoire y la aparición de la DATAR, superando por completo la visión puramente urbanística a favor de una planificación basada en mallas territoriales para una ordenación que permita un desarrollo económico a escala regional (Ollivaux, 1985). En última instancia, surge la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Carta de Torremolinos), con la consolidación de la Ordenación del Territorio, base para la elaboración de la Estrategia Territorial Europea (ETE) que otorga un rol esencial a la planificación, y que propone un sistema urbano policéntrico y equilibrado en el que conviven, clasificados en función de su geometría, ciudades (puntos), ejes relacionales (infraestructuras e infoestructuras) y espacios de protección (patrimonio natural y cultural); todo ello de manera compatible con la presencia de una red de espacios naturales protegidos (Bielza, 2008), ideas que previamente quedaron recogidas en el Esquema de Desarrollo Comunitario (SDEC) del año 1994 y donde se empiezan a dar una solidez a la idea de una planificación que conjugue cuestiones sociales, económicas y ambientales, con la puesta en valor de los conceptos planteados en la Conferencia de Río (Desarrollo Sostenible) (Mertins & Paal, 2009) y la firma del Tratado de Maastricht (equidad fruto de un desarrollo equilibrado y cohesión socioeconómica fruto de la adecuada ordenación física del espacio).

CONSECUENCIAS DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS DISCIPLINAS Y LAS MEDIDAS APLICADAS

A pesar de tratarse de un documento destinado al estudio de la ordenación del territorio, hasta el momento se ha caracterizado para el ámbito español de manera más exhaustiva la práctica urbanística, dando lugar únicamente unas breves pinceladas de la disciplina de ordenación del territorio para un ámbito europeo. Sin embargo resulta esencial para la comprensión del texto y la planificación sectorial en el ámbito nacional la valoración previa de estas cuestiones. Una vez presentada la evolución histórica, es de gran valor la comparativa de ambos desarrollos.

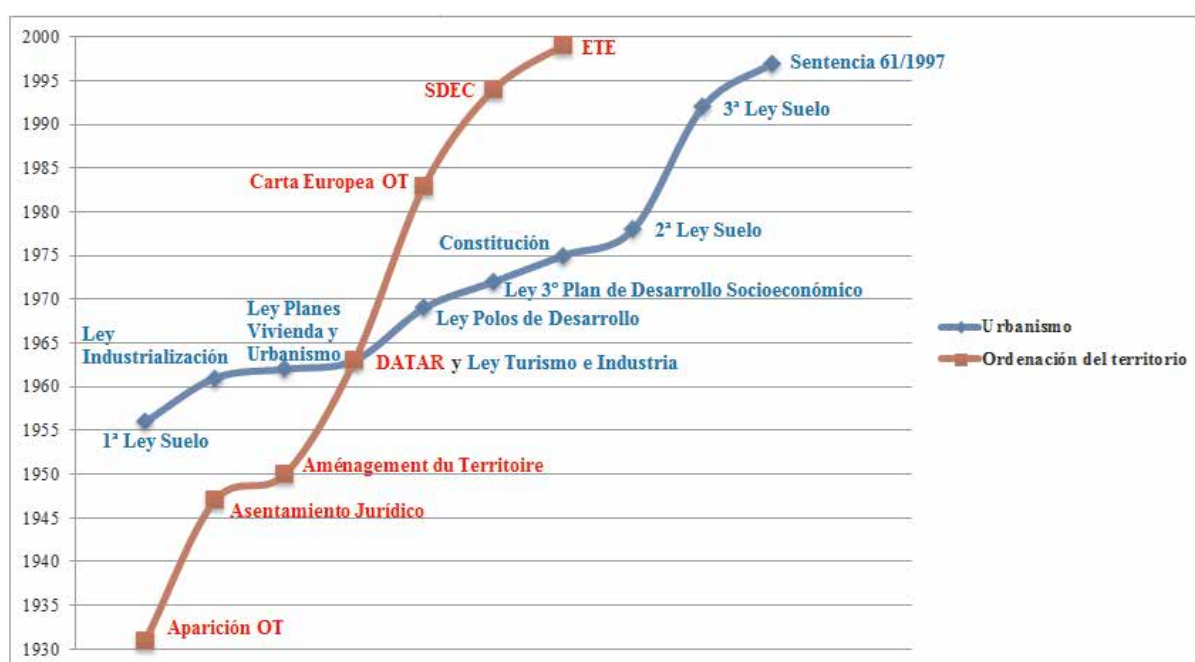


Ilustración 2. Hitos principales en el desarrollo de la ordenación del territorio a nivel europeo y del urbanismo a nivel nacional.

Pasarán 25 años desde que se inicie la disciplina de ordenación del territorio, con el enfoque regional asociado, hasta que en España tenga lugar la 1ª Ley del Suelo y por tanto, y desde el enfoque urbanístico se planta una ordenación de carácter supralocal del territorio. Esta diferencia temporal permite que mientras en España se aplica la primera normativa, en el ámbito europeo, la ordenación del territorio se asiente jurídicamente como disciplina. Esto implica que aunque tengan lugar modificaciones en los enfoques y planteamientos (en función de las características ideológicas de la época y las necesidades a las que dar respuesta) de la ordenación del territorio, van a poder llevarse a cabo elementos de carácter estratégico o instituciones que permitan que la ordenación del territorio tenga un rápido desarrollo. No obstante, en España no existe un componente estratégico en las acciones fruto de una práctica urbanística incapaz de dar una solución holística a problemas de carácter supralocal, con actuaciones normativas únicamente.

Así, se perfilan una serie de estilos de planificación con unas características asociadas, que atienden a las peculiaridades y circunstancias culturales, políticas y económicas de cada zona (Williams, 1996):

- **Tradición Urbanística:** Una planificación con alta dependencia de la legislación y sus disposiciones, que somete al obligado cumplimiento de la normativa vigente dotándole de un marcado carácter de Hard Planning. Es el caso español, donde desde la 1ª Ley de Suelo hasta la aparición de la Constitución solo tiene lugar una constante promulgación de normativas para la ordenación territorial, que dará paso a mayor número de normativas a la hora de aplicar una ordenación del territorio altamente influenciada e interrelacionada con la práctica urbanística.
- **Tradición de dirección-administración de usos del suelo:** Surgida con la intención de valorar el crecimiento urbano y su entorno, basándose en la tipificación de espacios para otorgar a cada elemento la ubicación más adecuada (técnica de zonificación) (Mancuso, 1978), plantea una planificación que se reduce a la tarea de control de cambios en los usos del suelo, pero con un carácter participativo en un sistema de planificación de menor dureza que el anterior, con escalas de local a lo regional y en menor medida nacional propio del ámbito británico, donde la tradición de la New Geography permanece, pero con una un territorio insular que condiciona la práctica por las claras limitaciones en cuanto a suelo disponible y que ha ido dotando de componente estratégico a la planificación que llevan a cabo.
- **Planificación económica regional:** Basada en la búsqueda de conciliación entre cuestiones económicas y sociales para un adecuado desarrollo regional como consecución de un beneficio y crecimiento de ámbito estatal, siendo precisamente el gobierno central el responsable de asegurar la interrelación entre economía, población y desarrollo, preocupándose por las desigualdades regionales, para la consecución de un equilibrio territorial más allá de la localización espacial (Monod & Castlnajac, 1973), con una actuación en escala que va de lo nacional a lo local/regional surgida en momentos de descentralización y aparición del estado compuesto por varias naciones en las que se considera necesaria una intervención gubernamental (Ollivaux, 1985), y se asocia al ámbito francés.
- **Enfoque comprensivo e integrado:** Presenta similitudes con la dirección-administración de los usos del suelo, pero en un ámbito federal en el que se encuentra una sistemática y formal jerarquía de planes, representando la planificación más Soft, basada en estrategias y directrices generales de actuación como base para la aplicación de futuras alternativas (Altshuler, 1965) en lugar de normativas de obligado cumplimiento, con una actuación realizada desde los ámbitos locales a los de carácter superior en el que los usos físicos del suelo se valoran desde un enfoque de aptitud de localización para lograr un desarrollo territorial desde un enfoque de conjunto y sostenible. Presenta particular interés por la coordinación territorial por encima de

cuestiones económicas. Este estilo se asocia a los sistemas de planificación más maduros asociados a instituciones y mecanismos de planificación sofisticados y sensibles con una buena capacidad de reaccionar ante las situaciones, con un considerable compromiso político e inversiones públicas para la mejora de la comprensión del marco territorial en el que se efectúa la planificación. Propio del ámbito germano y su ámbito de influencia.

Las medidas aplicadas dentro del contexto presentando, hacen que en España tenga lugar una ocupación desmesurada e incoherente del territorio sin una valoración de su limitación asociado a una práctica urbanística que deja de lado su función de planificación para actuar en pos del aumento de la riqueza nacional gracias a los beneficios derivados de la construcción, bajo el amparo de las diferentes legislaciones (Matesanz, 2009) que han favorecido un urbanismo como práctica altamente arraigada a la que se le asocia una trayectoria que ha favorecido una homogeneidad instrumental en la actualidad, y que curiosamente, a pesar de la constante transformación de la legislación urbanística a nivel nacional, se ha producido una desregulación de la actividad urbanizadora, con las nefastas consecuencias asociadas para el territorio y la calidad de vida de las personas (Hernández, 2002). La duplicidad de equipamientos públicos, infraestructuras en desuso o sin finalizar y prestar servicio o la alteración y ocupación de espacios naturales de gran valor ecológico digno de protección son algunos de las consecuencias que pueden citarse como ejemplos, a los que mediante la promulgación de legislaciones y el desarrollo asociado de instrumentos de planificación y ordenación del territorio se pretende dar solución, tanto a los problemas existentes como a los emergentes, teniendo presente que la disciplina en cuestión presenta una alta complejidad asociada, y que no ha sido resuelta en ámbitos tanto académicos como técnicos con una gran diversidad de definiciones muy heterogéneas entre sí, causa de las diferentes perspectivas tanto empíricas y prácticas como científicas y legislativas (Chica & Santos, 1999) que a día de hoy aún tienen lugar. En este contexto, el ejercicio de la competencia en materia de ordenación del territorio por parte de las comunidades autónomas ha resultado insatisfactorio, de manera tanto desde un enfoque cuantitativo (elaboración y desarrollo de instrumentos de ordenación del territorio) y un enfoque cualitativo (cumplimiento adecuado de los citados planes) (Hildenbrand, 2006).

CAPÍTULO 3. CONDICIONANTES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Ordenación del territorio y urbanismo atraviesan momentos difíciles como consecuencia de una falta de comprensión y carencia generalizada de compromiso con la disciplina, y la pérdida de confianza asociada a las malas prácticas pasadas respectivamente, que hace que sean consideradas como disciplinas inadecuadas para dar respuestas a los problemas territoriales a los que la sociedad se enfrenta. A esto se le suma una complicación técnica de las figuras de planeamiento, elevados tiempos para la resolución de los procedimientos administrativos o la escasa transparencia tradicional en estas cuestiones, dando lugar al distanciamiento entre actores sociales y económicos con los planificadores, con una pérdida de confianza y respeto de la sociedad en su conjunto hacia una ordenación del territorio que debe ser entendida como el proceso de defensa de los intereses colectivos en el territorio, y un urbanismo que va más allá de un negocio para dar lugar a una disciplina de mejora del entorno urbano. En este sentido, debe llevarse a cabo un replanteamiento de la disciplina que permita tal y como indica Fernández (2006):

- Recuperar la confianza en la ordenación del territorio gracias a una disciplina legitimada políticamente y consensuada gracias a efectivos procesos de participación pública, con la involucración esencial de la base ciudadana como legitimadora de un proceso que no puede tener éxito sin su presencia.
- La necesidad de establecimiento de una ordenación del territorio integral que a partir de la definición de modelos de desarrollo con perspectiva a largo plazo de que lo debe ser el territorio atendiendo a sus peculiaridades y su desarrollo mediante instrumentos subregionales de los resultados asociados a la adecuada aplicación de la disciplina.
- La búsqueda de la integración gracias a una coordinación horizontal entre políticas en un momento de despliegue de políticas sectoriales que deben buscar nexos y puntos de encuentro para la efectividad de un modelo formado por diversos sectores involucrados.
- La mayor extensión demográfica y espacial asociada a las sociedades actuales con flujos globalizados conlleva la implicación de un mayor número de administraciones de manera que es necesario una coordinación vertical entre las administraciones públicas.
- Actualmente, la planificación ha superado un enfoque únicamente público, con la intervención cada vez mayor de los agentes privados a los que dar cabida entre los actores sociales en los procesos de toma de decisiones y de implantación de acciones.
- La búsqueda de la planificación indicativa en detrimento de la vinculante, de manera que la toma de decisiones sea un proceso flexible capaz de adaptarse a los continuos cambios que tienen lugar en los territorios.

Estas ideas objeto de valoración internacional (Hall & Pain, 2006) como aspectos fundamentales para la mejora de la disciplina son de particular interés para el caso español donde son escasos los ejemplos donde tenga lugar el desarrollo de estas buenas prácticas. La consecución de un desarrollo de la disciplina conforme a lo citado anteriormente, pasa por la superación aquellas limitaciones tanto intrínsecas como extrínsecas valoradas a continuación. Se presentan parte de las cuestiones, pues la inclusión de todos los posibles condicionantes asociados a la disciplina es una tarea compleja, costosa y que excede los objetivos del presente trabajo, por ello se centra en los de carácter más genérico y cuya relación con la planificación sectorial es mayor.

EL TIPO DE POLÍTICA E INSTRUMENTO ASOCIADO DENTRO DEL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

No es de extrañar que en el nombre de la propia disciplina objeto de estudio aporte el primer condicionante para la planificación sectorial, y es que al hacer referencia a la ordenación del territorio se alude a dos conceptos altamente heterogéneos.

Por una parte, el territorio represente el espacio geográfico adscrito a un ser, comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, área de aparición de una especie vegetal, ámbito de difusión de una lengua o cualquier otra práctica territorial, etc. Que al ser atribuido a un grupo humano complejo (una sociedad, pueblo o nación) pasa a ser el soporte y recurso básico que determina un ámbito de vida en función de los recursos y su explotación, generándose un paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva, y por tanto representando ese espacio en el ámbito que se ha de manejar y administrar para el bien común (Zoido, 1998). Concepto que debe ser entendido más allá de la vertiente más física del mismo, para comprenderse como la plataforma inmaterial dominada por los valores de la democracia, un espacio como constructo social con una dimensión inmaterial en la que tenga lugar un espacio en el que aplicar la relación de poder, introduciendo así la variable política al hacer referencia a un espacio cuya construcción está vinculada al producto de relaciones de poder, dominación y resistencia (Torres, 2013). Por tanto, y retomando la idea de la necesidad de organización y manejo para el bien común, surge el segundo concepto, orden, caracterizado por su polisemia, pero que en su aplicación para el territorio, va más allá de la de una distribución física de los hechos en un espacio, en última instancia su localización, incorporando un matiz positivo basado en su disposición más adecuada favoreciendo una estructura para la adecuada utilización del territorio, en función en todo momento de una adecuada descripción y comprensión de los integrantes y procesos de dicho territorio que presenta una percepción y valoración particulares cualitativa de esta ordenación, con diferentes valores e intereses en función del momento (Zoido, 1998). Así, la mercantilización y valoración del suelo han dado lugar a un uso del suelo marcado por la lógica del mercantil, con una pérdida neta de democracia popular y una duda acerca del rol que ejerce por tanto la administración. En este sentido queda claro que hay una estrecha vinculación entre el estado de la disciplina, su actualmente capacidad de actuación y el estado de la democracia (Torres, 2013).

Si el objetivo de la ordenación del territorio es responsable de aspectos esenciales para lograr un adecuado desarrollo territorial en base al desarrollo de la mejor gobernanza posible, es necesaria la apuesta por modelos de desarrollo integradores de todos los componentes que conforman el territorio y que deben coordinarse para las soluciones que reclaman. En este sentido, recordar que la tradicional concentración de población y actividades económicas en las grandes ciudades consecuencias de las economías de aglomeración, ha derivado en una dispersión tanto del mercado laboral como del residencial a zonas periféricas funcionales, fruto de la mayor fuerza centrífuga frente la centrípeta en las dinámicas territoriales (Mascarilla, 2002). Este fenómeno que comprende desde la escala local a la regional, ha dado lugar una situación de ocupación territorial dispersa donde las dinámicas urbanas se integran funcionalmente en espacios construidos que carecen de continuidad y que llegan a distar entre sí, en ocasiones, de varios kilómetros (Nel.lo, 1998). La construcción de este nuevo espacio en el territorio va a involucrar de manera directa a la planificación sectorial, pues dentro de los rasgos más característicos de la evolución territorial reciente se relacionan con la planificación sectorial:

- Un mayor consumo de suelo sin un crecimiento de la demanda asociado por la carencia de un crecimiento demográfico paralelo.
- Descentralización de una actividad industrial de transformación de bienes ahora sin cabida en el ámbito urbano.
- La descentralización de sectores terciarios junto a la creación de centros periféricos alternativos.
- Suburbanización residencial de características muy concretas.
- Nuevas estructuras policéntricas, reticulares o malladas, a las que existe asociado una dinámica diferente.

- La fragmentación territorial de piezas integradoras de un territorio donde se aprecia un gran contraste funcional sin una clara zonificación que favorece los impactos sobre el medio ambiente.

Así, la disciplina se condiciona por la necesidad de conjugar aspectos económicos, medioambientales y sociales, con la necesidad de llevar a cabo una distribución adecuada de usos y actividades en el territorio, que respondan a las premisas y objetivos de un modelo territorial.

Las actuaciones sobre el territorio deberán regirse por su territorialidad, entendida como la capacidad de los instrumentos de ordenación territorial de actuar en un mismo sentido para la mejor utilización del espacio que ordenan, y que por tanto alude a la apuesta por un modelo de desarrollo derivado de la relación dinámica ente componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, vive y produce, y que ligan insolublemente espacio y sociedad, de manera que el concepto supera los contenidos puros de una ordenación del territorio para interrelacionarse con aspectos de la realidad y otras políticas afines, cuyas consecuencias tiene lugar sobre las personas adscritas a un territorio en cuestiones que incluyen derechos y deberes (Zoido, 2007). Por tanto, desde un análisis instrumental de la ordenación del territorio como el que nos ocupa, la territorialidad se asocia a los instrumentos en la medida en la que estos buscan la consecución de la territorialidad y esta idea es parte de los instrumentos.

Si bien la idea de territorialidad forma parte por definición de los instrumentos asociados a la ordenación del territorio integral (regionales y subregionales), pues la propia disciplina así lo concibe, en el caso de la planificación sectorial, la territorialidad es consecuencia de una ordenación del territorio que se aleja de la concepción original de la ordenación integral, para dar paso a cuestiones sectoriales dentro de una disciplina holística en su concepción. A excepción del caso andaluz, el resto de comunidades autónomas plantean instrumentos sectoriales que deben apostar por una territorialidad que no siempre aplican, y que les condiciona a subordinarse a la ordenación integral.

ESCALAS ESPACIALES

Al hablar de las escalas espaciales se hace referencia a diversas cuestiones. Por una parte, se hace referencia al espacio físico y sus características, y es que la planificación del territorio, para toda región objeto de gestión, pasa por la consideración de su conformación natural, que no atiende a delimitaciones administrativas y por tanto va a condicionar las diferentes actuaciones antrópicas que se desarrollarán. En el caso de España, las características generales que marcan la planificación son:

- Configuración peninsular con dos autonomías insulares
- Topografía heterogénea que da pie a dificultades y oportunidades para salvar el relieve
- Grandes unidades territoriales estructurales como cadenas montañosas y amplias cuencas fluviales que se forman entre ellas recorridas por ríos articulados en redes.
- Grandes contrastes climáticos
- Diferencias en la disponibilidad de recursos tales como suelo, minerales y agua.

De los múltiples ejemplos de elementos estructuradores del territorio que condicionan y marcan la ordenación del territorio, el medio natural destaca por la diversidad de escalas asociadas su distribución y sus procesos naturales asociados. Prueba de ello son la gestión de deslizamientos y desprendimientos en la Calzada Gigante en Irlanda del Norte o los flujos de derrubio de Blatten en Suiza, ambos casos asociados a un ámbito local con la aplicación de la geodiversidad a escala de detalle, mientras que a escala regional se contemplan aspectos relativos a la protección y promoción de espacios naturales y relieves como en Castilla y León, así como cuestiones que dan lugar a escalas globales, como la geomorfología subglaciar que fruto de los procesos de fusión acelerado de la Antártida Occidental tendrá un claro impacto en las costas de todo el mundo y su ordenación, en el marco de desarrollo de una ordenación del territorio que permita garantizar un desarrollo económico y la expansión territorial de ámbitos urbanos, transportes y usos compatibles con los agrarios y naturales en condiciones de seguridad y aprovechamiento racional de los recursos naturales (Pellitero, 2014).

Una segunda idea relacionada con las escalas espaciales se relaciona con las escalas administrativas. Por una parte la situación actual marca un contexto de economía global donde el modelo de desarrollo local representa una de las piezas claves para la mejora del progreso económico y social de territorios concretos, en una escala en la que se permite el contacto directo entre actores territoriales con los recursos disponibles más próximos y pretende evitar los desequilibrios existentes gracias a las actuaciones, políticas, programas y acciones público-privadas basadas en la búsqueda del aprovechamiento de los recursos endógenos para la mejora colectiva. La persecución de este desarrollo local pasa por la conjunción de acciones de una gran heterogeneidad de actores que actúan a diferentes ámbitos de intervención sobre el territorio (Calvo & Lerma, 2009). Así, la escala de acción de desarrollo local que favorezca un crecimiento y cambio estructural mediante la utilización del potencial del desarrollo de cada territorio para la mejora del bienestar de la población materializado en un proceso de crecimiento y cambio estructural que afecta a una comunidad territorialmente definida y deriva en la mejora del nivel de vida de los habitantes (Vázquez, 2007) pasa por la conjunción de escalas de acción gracias a un modelo de desarrollo común que marque las acciones a seguir de manera local.

Por tanto, la planificación debe incorporar desde las escalas regionales a las locales. Esto presenta particular interés para una planificación sectorial que carece de una escala predeterminada por su propia denominación. Los instrumentos regionales actúan en ámbitos regionales estableciendo las indicaciones y objetivos, los instrumentos subregionales actúan en ámbitos subregionales para coordinar y regular actuaciones que van desde lo subregional a lo local, sin embargo, los instrumentos sectoriales carecen de una escala de actuación predeterminada por la disciplina. Así, las cuestiones sectoriales se aproximan a escalas locales como consecuencia de la planificación de cuestiones cuya localización es muy concreta dentro del sistema territorial, con el peligro de aproximarse a una disciplina urbanística destinada a ejecutar las actuaciones en la escala local, siendo necesario la conjugación de dos escalas de manera similar a lo que sucede con los instrumentos subregionales. Debe la planificación sectorial plantearse con ámbitos regionales o subregionales para la coordinación de unas actuaciones a escala local o supralocal en función de unos instrumentos subregionales que coordinan el desarrollo de las actuaciones a diferentes escalas. Es necesario recordar que la jerarquía de instrumentos que más adelante se comentará no se deriva de la escala de actuación, sino que la propia disciplina marca las relaciones entre instrumentos, por tanto, una planificación sectorial planteada a escala regional o subregional, por definición sigue subordinada a los instrumentos subregionales y regionales.

Por tanto, recordemos las necesidades de coordinación, evitando que lo sectorial actúe de manera aislada en busca de concreción, careciendo de sentido sus actuaciones. Tan importante es el conocimiento de los grandes espacios unitarios con dinámicas y procesos a gran escala que reclaman de conceptos analíticos, procesos y causas de similar entidad, como para el conocimiento de las particularidades de los pequeños espacios de gran singularidad que incorporan estos espacios unitarios. Esto tendrá una repercusión de carácter político en cuanto a que no será igual la ordenación en función del nivel político al que se efectúe ni los instrumentos a través de los cuales se materializa (Zoido, 2007). Merece especial atención el contexto actual basado en la globalización económica, política y cultural basada en macro tendencias que definen un único espacio global de interdependencias, flujos y movibilidades, que dentro del conjunto de sistemas globales cuyos componentes presenta claras interrelaciones que actualmente conforman el espacio integrado a pesar de la dispersión y distancia, se produce un aumento de los impactos en los territorios y sociedades concretas, como consecuencia de una mayor complejidad territorial. Se generan así una serie de restricciones a nivel territorial asociado a los nuevos ámbitos globales y locales que deben atenderse para llevar a cabo planificación (Bervejillo, 1995), que hace del ámbito regional y su planificación el espacio idóneo para evitar los efectos desestructurados de la globalización a partir de la mejor articulación y desarrollo de los ámbitos locales dentro del espacio global (Sabatini, 1990).

LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y SU PARTICIPACIÓN

La ordenación del territorio, en su aplicación en el territorio puede llevarse a cabo tanto por un operador público como por un operador privado, siempre con la perspectiva del servicio al colectivo, al promover, organizar y coordinar una serie de operaciones de desarrollo territorial en la que cohabitarán las fuerzas políticas, técnicas, sociales y su gobernanza, con el marco de referencia establecido por la propia disciplina. Por ello, aunque las actuaciones sean de ámbito privado, será la propia administración pública la responsable de establecer la ordenación del territorio, al tratarse de una política pública, y actuará como un condicionante de la práctica, tanto desde un enfoque teórico basado en las características de la estructura del Estado, como desde una perspectiva individualista caso por caso, en la que la actuación de cada administración en base al compromiso asociado lleva a cabo determinadas políticas.

Los cambios que tienen lugar tanto en la geografía territorial como en el poder político, fruto de la progresiva descentralización política que ha tenido lugar en España, han dado lugar a una situación en la que los elementos básicos de garantía de la cohesión y la planificación estratégica del territorio recaen sobre la competencia de los diferentes gobiernos regionales, desplazando una cultura política tradicional centralizada a una escala regional, donde se encuentran muchas de las inercias, rutinas o actitudes que eran típicas de la administración centralizada, generando una segmentación de las políticas públicas y una fragmentación del mapa institucional con una administración donde es común encontrar malas relaciones fruto de la desconfianza y mala comunicación entre un gobierno central que no acaba de favorecer un deslinde total de las competencias hacia las comunidades autónomas y un gobierno local que no gusta en compartir determinadas competencias trascendentes. Y es que el Estado presenta un problema claro de falta de coordinación institucional fruto de la carencia de mecanismos eficaces que permitan desarrollar políticas públicas que impliquen a los cuatro niveles de administración, dando pie a los conflictos asociados (Fernández, 2014).

Así, la realización de la ordenación del territorio se llevará a cabo atendiendo a la configuración administrativa propia de cada estado, caracterizándose España por ser un modelo descentralizado política y administrativamente (Valero, 2010). Mientras la Constitución de 1931 únicamente admitía tres autonomías, (Cataluña, País Vasco y Galicia), la de 1978 llevó a cabo la generalización del principio autonómico, culminándose la creación de cada comunidad autónoma, asentándose con la aprobación por las Cortes de la Ley Orgánica que promulgaba el Estatuto de Autonomía, en el que se reflejaban la denominación de comunidad, su demarcación territorial, nombres, estructura y ubicación de los organismos propios y las competencias adquiridas (Quijano, 2011). No es un modelo único de España, ya que otros países europeos como Reino Unido, Alemania, Bélgica o Italia optaron por la descentralización también. En el caso de España, la organización fundamental del Estado quedaría conformada por (Quijano, 2011):

- **Municipios**, como la división inferior del organigrama administrativo con cierta autonomía a través de los ayuntamientos, y con la capacidad de agruparse en **Mancomunidades** con la finalidad de reducir gastos y llevar políticas integrales acordes a las necesidades de la zona. A su vez, surgen las **Comarcas**, definidas por leyes propias en las que se concretan sus funciones, configurando un ámbito territorial de mayor extensión al municipal, con competencias que incluyen la ordenación del territorio y el urbanismo (Rodríguez et al., 2005).
- **Provincias**, ente local cuya jurisdicción comprende un conjunto de municipios, en la que las **Diputaciones Provinciales** centralizan y jerarquizan las actividades que se llevan a cabo.

- **Comunidades autónomas**, garantizadas por el artículo 137 de la Constitución. Unas comunidades, de base en la división provincial, entre las cuales pueden diferenciarse:
 - *Comunidades formadas por un agregado de provincias limítrofes con características comunes*
 - *Comunidades conformadas por provincias insulares*
 - *Comunidades uniprovinciales con entidad regional histórica o de interés nacional*

Así mismo, surge un nuevo componente de la administración pública, que es exclusiva de los dos territorios insulares (Canarias y Baleares) a saber los **Cabildos** y los **Consells**, respectivamente.

Los citados **cabildos** representan una de las instituciones más emblemáticas y representativas dentro del Derecho Público de Canarias, y cuyo origen se remonta a la incorporación de Canarias a la corona de Castilla en el siglo XV con sistema de organización similar al presente en Indias (Gironés, 1952), han evolucionado hasta representar en la actualidad dentro del Ordenamiento Jurídico vigente, el reconocimiento explícito de que cada isla actúa como entidad vertebradora del sistema territorial de las Canarias, fruto de una clara concienciación sobre los rasgos característicos singulares del archipiélago que impulsa a organizar las instituciones, de una manera coherente con las circunstancias físicas que concurren en el territorio que se aspira organizar, con la falta del desarrollo de un papel relevante a nivel provincial frente a un verdadero nivel de actuación desde los cabildos (Sarmiento, 2003).

Vamos a encontrar una situación similar en el caso de las Islas Baleares, donde en lugar de los cabildos aparecen *els consells insulars*. Mucho más recientes que los cabildos, el antecedente más próximo de los Consells se encuentra en el Real Decreto Ley 18/1978, de 13 de junio por el que se aprobó el régimen preautonómico para el archipiélago balear y en particular la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, en las que se regulaban los tres consejos insulares, como respuesta dentro del seno de la administración local para suplantar así la Diputación Provincia, y favorecer la descentralización administrativa de las islas (Rubí, 2000).

Por último es necesario tener presente la presencia de las **áreas metropolitanas**, un fenómeno muy particular que carece de un acuerdo para su definición, fruto de la ruptura progresiva de los límites de la ciudad tradicional compacta manifestándose la ciudad de nuevas formas en el territorio (Feria, 2004). La conformación de las áreas metropolitanas implican el reconocimiento del aumento de escala del espacio de vida colectivo, así como de las estrategias espaciales de aquellos económicos que dan pie a los procesos y estructuras complejas que tienen lugar (Hamel, 2010). En función de la forma de gobierno de estas zonas metropolitanas podrán ser consideradas como un todo orgánico o una región policéntrica (Hamilton et al., 2004) con diferentes implicaciones territoriales. Se diferencian tres modelos de gobierno metropolitano, a saber (Lindström, 2012):

- Gobierno consolidado, propio de teorías reformistas en las que se defiende la incorporación de los municipios colindantes o creación de instituciones metropolitanas coincidentes con el área funcional, preferiblemente de elección directa (Kübler & Heinelt, 2005).
- Modelo de la fragmentación, perspectiva de la elección pública, apelando a las reglas del mercado como forma de organización y provisión de los servicios públicos en

defensa de la competición entre los municipios del área metropolitana (Savitch & Vogel, 2009).

- Modelo de Gobernanza o nuevo regionalismo, basado en la cooperación, colaboración y trabajo en red, sin descontar la participación del sector privado (Swanstrom, 2001).

En este contexto de organización administrativa, será competencia de las comunidades autónomas la práctica y realización de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda tal y como recoge el artículo 146.1.3 (Martín, 2014), incluyendo en muchas ocasiones materias como las infraestructuras de competencia estatal, en ámbitos de actuación propios de la administración local, con competencia en elaboración de legislación específica particular para cada comunidad autónoma (tal y como indica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, vigente hasta el 2 de octubre de 2016) generando una situación caracterizada por la complejidad y heterogeneidad en cada caso⁵.

Aunque a la ordenación del territorio se le otorga de manera genérica cualquier escala o nivel político de la organización del Estado para su regulación y aplicación, la delimitación de funciones establecida en la Constitución exige una mayor precisión que asocie la ordenación local (urbanismo) al ámbito municipal, dejando las escalas regionales y/o comarcales para la ordenación del territorio propiamente dicha (Zoido, 2005). Y es que la perspectiva de la planificación territorial ha evolucionado hasta alcanzar la imagen actual basada en su función como visión transversal de lo que se quiere lograr en un territorio con un ámbito de actuación supramunicipal (superando la perspectiva municipal más arraigada a la práctica urbanística, mediante los PGOU y sus instrumentos de desarrollo), donde gracias a los planes se instrumenta a la práctica en cuestión, dando forma a la idea como un expediente administrativo cuya ejecución territorial es compleja, y es que el enfoque de carácter integral de visión de los problemas y la perspectiva de solución conjunta no está aún arraigada en las diferentes administraciones públicas caracterizadas por su alta subdivisión en departamentos específicos en determinadas cuestiones. A esta compartimentalización de la administración pública hay que añadir el hecho de que no existe una comunicación fluida entre las diferentes administraciones autonómicas, dando lugar a una compleja situación que si bien parte de un mismo origen legislativo y práctico a nivel nacional, ha dado lugar a un sistema propio dentro de cada comunidad autónoma con sus características particulares y sus propios instrumentos asociados (Benabent, 2007).

LA SOCIEDAD. DEMOGRAFÍA Y PARTICIPACIÓN

La planificación territorial no solo es cada vez más abundante en España, sino que además se ha diversificado notablemente, siendo clave los aspectos demográficos, al romper con casi medio siglo de práctica planificadora basada en los PGOU (planes generales de ordenación urbana), donde el análisis demográfico no solo no ha alcanzado relevancia dentro de los documentos asociados, sino que actúa a una escala pequeña ya que alude a un ámbito territorial particular, el entramado urbano (Vinuesa, 1995; Burriel, 2003). El desarrollo de la práctica de ordenación territorial otorga a los aspectos demográficos un rol principal tanto para el diagnóstico del territorio como componente de otras variables e indicadores, así como un problema al que la planificación debe dar solución, en aspectos relacionados, por ejemplo, con las infraestructuras y equipamientos públicos. La inclusión de análisis demográficos previos al desarrollo de instrumentos de planificación van a permitir que tenga lugar un mejor conocimiento de la problemática de las poblaciones en el territorio en cuestión, así como los nuevos retos de futuro que deben ser abordados, sin embargo, la tónica general es la realización de trabajos demográficos clásicos no muy diferentes de los que tienen lugar en el ámbito académico,

⁵ Recordemos que España es un Estado Autonomico, que por su flexibilidad y la posibilidad de asimetría territorial busca una equilibrada integración entre prevalencia de lo local y la necesidad de unidad estatal, en un modelo que no es ni federal ni regional (Aragón, 1999).

tratando de forma similar todos los aspectos de la dinámica y estructura poblacional a una escala municipal (Burriel, 2003). De esta manera, y sin una valoración adecuada de cuál es el objetivo del plan y a partir de él los aspectos poblacionales relevantes, quedando descontextualizado el análisis demográfico se pierde parte del potencial del análisis demográfico (Vinuesa, 1995).

Si el territorio acusa una dolencia fruto de la actividad antrópica sobre él, hace necesario que la propia sociedad antrópica sea objeto limitante a la planificación. La adecuación de las medidas territoriales en función de las necesidades y tamaño de la población, que asegure una solución a los conflictos territoriales, con una serie de actuaciones lo menos agresivas con el medio es esencial. Es particularmente interesante teniendo en cuenta que gran parte de las dotaciones y equipamientos públicos, ambas de carácter sectorial, encontrarán en este espacio de la ordenación del territorio su planificación, a pesar de ser elementos estructurados y a partir de los cuales se ha guiado el desarrollo y crecimiento del territorio. Mediante su regulación puede tener lugar una mejora en el equilibrio territorial, asegurando en zonas como los espacios rurales la consecución de una adecuada prestación de servicios públicos básicos y la presencia de infraestructuras adecuadas (Maceda & González, 2008), compatible con la conservación de los espacios en los que se implanta y que presentan un gran valor medioambiental en muchos casos.

Pero la sociedad no solo debe ser objeto pasivo de la planificación como componente del territorio, sino que debe ejercer un rol activo basado en su participación de la vida pública y política. Sin embargo, la confianza⁶ ciudadana en las instituciones y tomadores de decisiones es escasa, fruto de una tradición de propaganda negativa hacia unas formaciones políticas que representaban amenazas al régimen dictatorial franquista, y que a la llegada de la democracia y en el proceso de transición representaban formaciones de nueva creación o refundadas, entre las que primaron estrategias de consenso y negociación entre cúpulas de poder, sin respuesta a los debates y movilizaciones ciudadanos que aumentaron la distancia entre ciudadanía y tomadores de decisiones (González, 2011), agravada por los múltiples casos de corrupción (Míguez, 2001). Consecuentemente, la implicación política de la ciudadanía es escasa, representando la negativa percepción individual como actor político con predisposición a participar (Verba et al., 1995). No obstante, la percepción de la política es independiente del interés por los asuntos políticos, así, es necesario conocer la eficacia política, entendida como la sensación de que el cambio sociopolítico será viable gracias en gran medida a la acción ciudadana individual (Campbell & Miller, 1954). Una participación entendida como las actividades llevadas a cabo con el fin de influir en la acción del gobierno ya sea directa o indirectamente con actividades que van más allá de lo electoral para incluir las actividades participativas.

Así, el desarrollo de los instrumentos de planificación y las políticas territoriales en los que se enmarcan carecen de la adecuada participación por parte de una sociedad caracterizada por la desidia que con sus acciones actúa una vez se han llevado a cabo desde la administración actuaciones, en lugar de formar parte del proceso de elaboración. Es necesario en este sentido la mejora de una cultura de participación, en la que contemplar modelos de comunicación horizontales de manera que cada ciudadano pueda ejercer su derecho a participar y trabajar colaborativamente para el conjunto con las actuales oportunidades que oferta la tecnología para ello (Aparici & Osuna, 2013).

Queda pues la ordenación del territorio marcada por la necesidad de llevar a cabo los adecuados procesos de participación en una sociedad carente de cultura de participación, que no ve en las cuestiones políticas ideas incompresibles, pero que resultan de vital importancia. Así, el establecimiento del modelo territorial debe ser consensuado y participativo, como base para la durabilidad de un proyecto territorial conjunto del que tanto tomadores de decisiones como actores territoriales se sientan partícipes y no esté sujeto a unas modificaciones cortoplacistas que atienden intereses ideológicos o particulares, sino que fruto del consenso presentará la duración necesaria para su desarrollo.

⁶ Entendida como la fe ciudadana hacia unas instituciones políticas que llevarán a cabo su labor adecuadamente sin necesidad de una constante supervisión ciudadana (Ciltrin & Muste, 1999)

CAPÍTULO 4. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA ACTUALIDAD. ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL

¿QUÉ INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EXISTEN? ANTECEDENTES PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Fruto de la actividad legislativa tanto en materia de ordenación del territorio como desde el urbanismo, surge un conjunto de instrumentos con características y funciones muy particulares. El análisis de la instrumentación en las diferentes comunidades autónomas da lugar a un denominador común para el conjunto del territorio español: el plan. Tal y como muestra la tabla 2, será el plan la figura de planeamiento predominante en el territorio español, presente en la instrumentación de la ordenación territorial de todas las comunidades autónomas a excepción de La Rioja, donde los planes representan instrumentos complementarios a la ordenación del territorio

	Instrumentos	Estrategias	Directrices	Programas	Planes	Proyectos
	Función del Instrumento	Estratégico de Referencia	Estrategia aplicada	Desarrollo Estratégico	Aplicación de Desarrollo	Ejecución
Comunidades Autónomas	Andalucía					
	Aragón					
	Asturias					
	Cantabria					
	Castilla-La Mancha					
	Castilla y León					
	Cataluña					
	Comunidad Valenciana					
	Extremadura					
	Galicia					
	Islas Baleares					
	Islas Canarias					
	La Rioja					
	Madrid					
	Navarra					
	País Vasco					
Murcia						

Tabla 2. Instrumentos de ordenación del territorio presentes comunidades autónomas⁷.

En el ámbito regional destacan las directrices y las estrategias como principal instrumento de referencia para la ordenación territorial, aun existiendo ejemplos de comunidades autónomas donde esta función la llevan a cabo planes (Cantabria, Cataluña, Andalucía, Madrid y Castilla La-Mancha). A esta escala regional si bien en contenido y objetivo último es similar en todas las comunidades autónomas, se aprecia una tendencia cada vez mayor a la aprobación de normas más laxas de carácter

⁷ Listado de instrumentos para la OT, entre los cuales cada Comunidad Autónoma en su legislación de OT contempla parte o totalidad de los mismos para su redacción, desarrollo o ejecución. Información ampliada en el Capítulo 6.

estratégico, pasando desde el plan a la directriz y en última instancia la estrategia. Se invierte esta tendencia en el caso del ámbito subregional donde predominan los planes como principal instrumento utilizado, aun existiendo ejemplos de Comunidades Autónomas en las que prevalecen otras figuras de planeamiento (Aragón, Asturias, Castilla y León, Madrid, La Rioja). (García, M^a.J.; Farinós, J. y Aaldrey, J.A., 2016).

Será en la planificación sectorial donde se alcance mayor diversidad en la instrumentación utilizada, donde directrices, planes y proyectos predominan en el número de comunidades donde son utilizados, conviviendo con figuras como programas o zonas especiales, siendo por tanto el conjunto más diverso tanto en denominación como el nivel de compromiso de aplicabilidad.

En este sentido, queda patente la relación entre nivel político al que se efectúa la ordenación del territorio y el documento en que se materializa, pero que es gracias a su coordinación que se obtengan los mejores resultados, de manera que las mejores prácticas y resultados obtenidos se vinculan a aquellas donde existe una disponibilidad de instrumentos de carácter regional, subregional y sectorial, que además se relacionan con un tipo concreto de instrumento, el plan.

Nos encontramos con 17 políticas territoriales de ordenación, de marcada heterogeneidad entre sí, y que por tanto darán lugar a diferentes instrumentos, en diferentes escalas y temáticas de actuación, y con diferente relación con las prácticas urbanísticas de mayor arraigo y tradición en nuestro país, así como con el auge de nuevas políticas de índole ambiental que marcarán cambios en una práctica aún sin consolidar plenamente en España. A su vez, esta disparidad en las legislaciones ha favorecido una muy diversa terminología que alude a instrumentos de planificación de características similares, independientemente de su escala regional o subregional o su característica sectorial, utilizándose como denominación genérica términos como plan o directrices acompañados de los correspondientes adjetivos que caracterizan al instrumento en cuestión (Chica & Santos, 1999). Sin embargo, es de vital importancia analizar y prestar atención al nombre utilizado por los diferentes instrumentos, ya que se diferencian grados de compromiso e intencionalidad de aplicación por parte de la administración en función del nombre del instrumento, otorgando al término Plan un mayor compromiso, frente a una característica de menor compromiso y de forma más indirecta que se asocia a las Directrices, por su posterior desarrollo mediante otros instrumentos de ordenación tales como planes subregionales, sectoriales o urbanísticos (Chica & Santos, 1999), teniendo siempre presente que aunque los instrumentos parezcan similares en función, contenido y procesos asociados de formulación, presentan características diferenciales propias en función de las características territoriales de cada región y su entramado jurídico, político y administrativo en el que se contextualizan (Benabent, 1991).

Esta tendencia de utilización del plan como instrumento responsable de la planificación no es reciente. Más allá de una planificación de índole urbanística de escala local, son pocos los ejemplos que pueden encontrarse en España de figuras de planeamiento territorial previas al desarrollo de la ordenación del territorio y su desarrollo normativo a nivel autonómico. Sin embargo, existen como antecedentes de una planificación que va más allá de lo urbanístico los planes provinciales en cuyas características podemos observar patrones que se han repetido con el paso de los años, y en particular, relacionados con la planificación sectorial:

- **Guipúzcoa (1943-1966).** Aunque en la práctica el documento únicamente representaba un marco teórico de escasa viabilidad en su aplicación, y que por tanto careció de incidencia real en la ordenación territorial (Terán, 1978), ya consideraba la necesidad de llevar a cabo la planificación y la aplicación de criterios de ordenación para el desarrollo de cuestiones como las comunicaciones, industria, vivienda, núcleos de población, medio rural y la división administrativa, temáticas las clásicas que podemos encontrar en el ámbito sectorial, y que enmarca en un contexto regional.
- **Barcelona (1963).** Altamente focalizado en conseguir el reequilibrio territorial (perspectiva dominante en esa época acerca de la finalidad de la ordenación del territorio), el enfoque ajeno a la realidad socioeconómica lo condujo al fracaso, siendo no obstante necesario destacar la nueva forma que tiene el plan de tratar la ordenación del territorio, tanto analítica como propositivamente (Terán, 1978; Benabent, 2006). Con los objetivos básicos de alcanzar el desarrollo equilibrado, la mejora de las condiciones urbanísticas del hábitat y la protección del

patrimonio artístico y del paisaje, plantea las comarcas como unidades de trabajo, siendo estas equivalentes a la ciudad (Baldrich, 1952) al abarcar en el nuevo modelo territorial la totalidad de elementos antrópicos que conforman sus asentamientos cada vez de mayor ocupación del territorio. En este caso, la vocación de aplicabilidad de un marco de referencia estratégico, en ámbitos territoriales particulares en función del sector objeto de ordenación (medios urbanos e infraestructuras asociadas) representa la filosofía que una adecuada planificación sectorial con vocación de territorialidad debe presentar.

- **Islas Baleares (1973).** El último de esta tipología de planes en ser aprobado, tenía el objetivo básico de regular el rápido crecimiento durante la década de los 60 en las Islas Baleares, fruto del auge de sector servicios y el turismo en la zona, que dio lugar a una ocupación irracional e incoherente, así como suplir la dotación de infraestructuras incapaces de subsistir al nuevo crecimiento, enmarcado en un ámbito claramente litoral que debe ser adaptado a las nuevas demandas que sobre este espacio recaen (Benabent, 2006). Por tanto, adquiere un rol de contención para un desarrollo desenfrenado y carente de sentido, de marcado carácter urbanístico, fruto de una falta de planificación territorial y económica conjunta, representando la planificación sectorial la oportunidad ideal para que ese cometido tenga lugar.

Los tres ejemplos muestran una serie características comunes, tales como la apuesta por ámbitos supramunicipales de actuación donde haya una coordinación de actuaciones de carácter sectorial en pos de un beneficio colectivo, y con una subordinación de las actuaciones urbanísticas como instrumento de acción local para la consecución de objetivos supralocales. En este sentido, ya se percibe la necesidad de un desarrollo basado en un componente estratégico que marque un ámbito de actuación en el que coordinar las acciones sectoriales. Esta idea que se asocia directamente a la adecuada práctica de la ordenación del territorio como el procedimiento que debe seguirse, se ha incorporado al ámbito local, donde más allá del marco de la ordenación del territorio, surgen instrumentos estratégicos de actuación que actúan como marco de referencia para el desarrollo posterior. Las Agendas 21 Locales para pequeños municipios o las EDUSI para municipios mayores o asociaciones de los mismos, representan claros ejemplos de la apuesta por una planificación estratégica de carácter local, con un enfoque diferente al urbanismo clásico basada en un modelo de territorio (adaptado a cada escala de actuación en función de la disciplina) que posteriormente será desarrollado.

Más allá de contemplar los planes provinciales como los primeros ejemplos de desarrollo de una planificación que va más allá del urbanismo, y por tanto antesala de lo que debería ser la ordenación del territorio, son el ejemplo del fracaso de una planificación territorial que intentó conjugar y coordinar planificación física y económica (Benabent, 2006), condenado al fracaso en un contexto en el que la planificación urbana se basaba en planes frecuentemente incumplidos en aquel momento sin ninguna consecuencia punitiva, en los que la revisión de contenido lejos de buscar la corrección y mejora de resultados actuaba en pos de un crecimiento económico irracional y cortoplacista que favoreció mediante la legalización de los incumplimientos de los planes una tónica de comportamiento basada en la acción sectorial en detrimento de la planificación comprensiva.

¿Entonces por qué si el plan se ha generalizado como instrumento de planificación no asegura la obtención de los mismos resultados? Los planes son el eje central de operaciones, pero el éxito de la disciplina no depende del uso de instrumento, sino de la adecuación de los instrumentos a las escalas y funciones asociadas, motivo por el cual, nos encontramos en un momento en el que muchos de ellos están a mitad camino de alcanzar los objetivos que se proponían, con un difícil desarrollo en muchas ocasiones por un planteamiento de elevada complejidad, teniendo en cuenta que representan el marco de referencia para la solución de los problemas territoriales para los ámbitos de aplicación para los que son diseñados (Benabent, 2007), pero que sin embargo actúan de manera inadecuada. La tónica de comportamiento general permite determinar como de un origen meramente estratégico, de gran flexibilidad y con finalidades indicativas que le otorgaba a la disciplina su potencial se ha ido evolucionando a una situación en la que la ordenación del territorio ha ido adquiriendo en mayor grado características que más allá del mantenimiento del rol de estratégico y estructural, incorpora una vertiente reguladora, reflejándose en la integración de las legislaciones de ordenación del territorio y urbanismo en un único texto normativo (siendo la de urbanismo la tradicionalmente reguladora y de

obligado cumplimiento) que ha permitido un mayor grado de vinculación entre instrumentos urbanísticos y territoriales (Benabent, 2007). En este sentido, el predominio del plan hace referencia a un agente único responsable, la administración, cuya función es el control del medio socio-territorial en su conjunto, frente los instrumentos de carácter estratégico como las estrategias o las directrices que parten del reconocimiento de un medio social en el que cohabitan diferentes agentes con poder, y por tanto la toma de decisiones está basada en el debate y la negociación de las diferentes propuestas realizadas (Boisier, 1995). Por tanto, los diferentes resultados obtenidos en materia de ordenación del territorio dependen del compromiso de la administración regional responsable de la ordenación del territorio, lo cual, aparte de los resultados heterogéneos que se obtienen, representa una apuesta arriesgada al no actuar en base al consenso tanto de actores como de tomadores de decisiones en el poder y en la oposición, que otorgue resiliencia al modelo territorial al no asociar la ordenación del territorio a políticas de determinada ideología que sean drogadas ante cambios de color político en las administraciones.

¿QUÉ MODELOS DE ORGANIZACIÓN SE PUEDEN ENCONTRAR?

La irregularidad en la disciplina y la gran promulgación de instrumentos muy heterogéneos en cuanto las escalas de actuación y funciones implican que el estudio de la situación en cada comunidad autónoma resulte una tarea complicada. Para ello, existen una serie de elementos comunes que simplifican y facilitan el entendimiento gracias a la vinculación existente entre los diferentes instrumentos de ordenación, que obedece a tres sistemas de relación diferenciados (Benabent 2005, 2006). Unos sistemas de relación que marcan las relaciones jerárquicas entre los instrumentos de ordenación independientemente de las escalas de actuación o las temáticas que aborden, y que se derivan de la concepción teórica de la disciplina e interpretaciones de la misma asociadas, como resultado del estudio de casos prácticos.

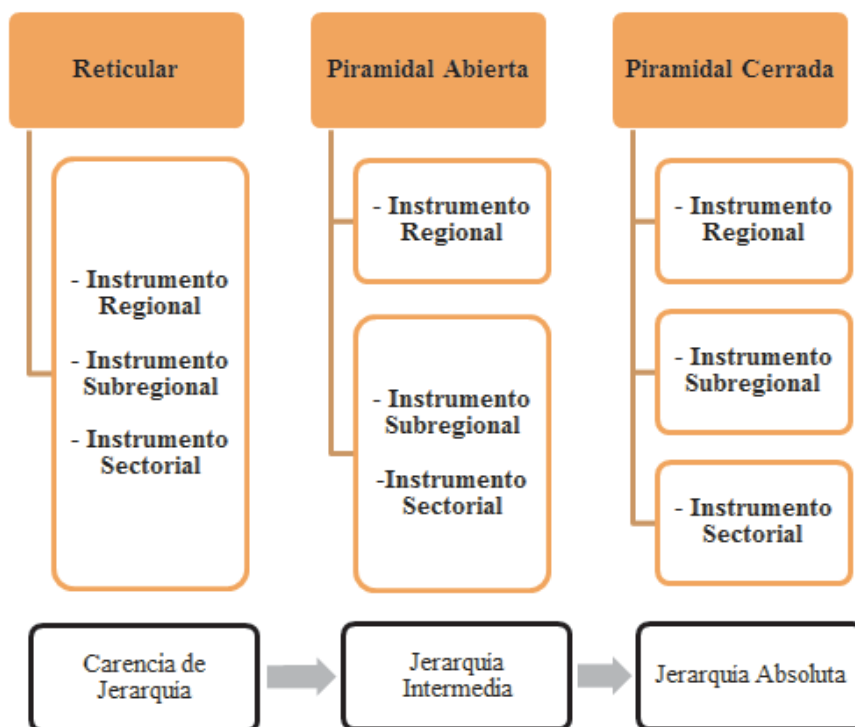


Ilustración 3. Sistemas Jerárquicos y grado de vinculación entre instrumentos.

Se definen a continuación los tres modelos jerárquicos existentes, se citan las comunidades autónomas que optan por cada sistema y se hace una reflexión del origen de cada sistema jerárquico:

Estructura Jerárquica Piramidal Cerrada⁸. Presente en las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco. En este caso, el planeamiento regional será vinculante para el planeamiento subregional, y ambos para el planeamiento sectorial. El planeamiento urbanístico estará vinculado por los instrumentos de ordenación del territorio y sectoriales (Benabent, 2006).

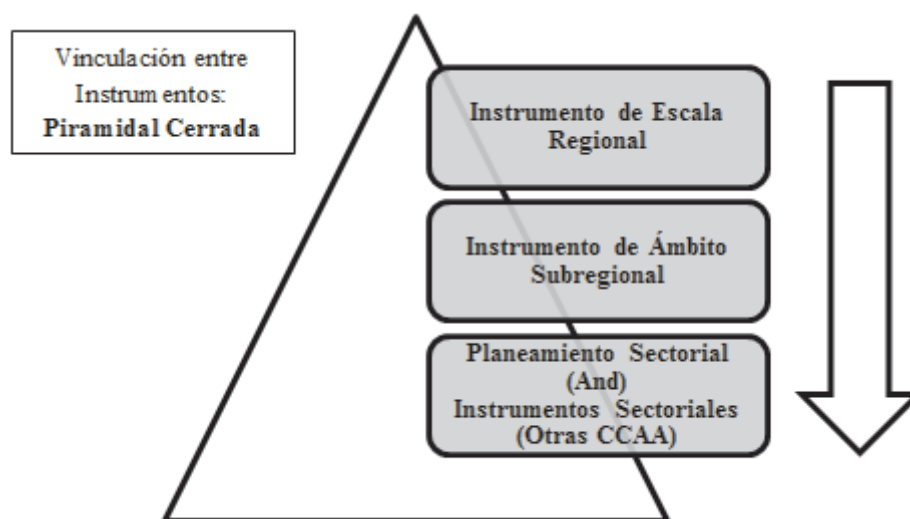


Ilustración 4. Relación entre los instrumentos en un modelo de Estructura Jerárquica Piramidal Cerrada.

Se trata del modelo que la propia ordenación del territorio integral contempla como lógico, en la medida en la que las cuestiones sectoriales y el urbanismo son elementos complementarios con los que actuar de manera sinérgica para la consecución del modelo territorial. Por ello, la ordenación del territorio subordina tanto a la planificación sectorial como al urbanismo sin necesidad de incluirlos en su organigrama. Sin embargo únicamente Andalucía actúa siguiendo estas consideraciones, mientras que el resto de comunidades autónomas si bien subordinan el urbanismo a la ordenación del territorio, no llevan a cabo un ordenación integral sino que incorporan la planificación sectorial como el último escalafón de la disciplina, con un enfoque que se aleja parcialmente de la perspectiva estratégica de la disciplina para asegurar que la planificación sectorial no se desarrolla inadecuadamente.

Estructura Jerárquica Piramidal Abierta. Representa un modelo de organización instrumental donde las relaciones de vinculación se basan en un instrumento regional que actúa como marco de referencia para su posterior desarrollo por parte de instrumentos subregionales y sectoriales entre los que no existe relación de jerarquía asociada y por tanto, ambos pueden actuar en desarrollo del instrumento regional sin necesidad de relacionarse entre sí. Presente en las comunidades autónomas de Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid y Comunidad Valenciana. El caso de Navarra es especial debido a la falta previa de catalogación en el modelo propuesto por Benabent (2006), no obstante, la instrumentación y relación que existe entre dichas figuras de planeamiento da pie a incluirlo en este modelo⁹.

⁸ En el planteamiento que realiza la propia ordenación del territorio, se habla de instrumentos regionales y subregionales, pero no de instrumentos sectoriales, sino de planeamiento sectorial, esto es, la ordenación del territorio integral y sus instrumentos subordinan a un planeamiento sectorial y sus instrumentos asociados que no quedan incluidos en el organigrama de la ordenación integral. Sin embargo, únicamente Andalucía (And) sigue el planteamiento que la propia disciplina marca, siendo necesario el matiz de que son los instrumentos sectoriales los que quedan subordinados a la ordenación del territorio integral, al estar estos incluidos dentro del organigrama de la ordenación del territorio en el resto de casos (otras comunidades autónomas). En el resto de estructuras se hace referencia directamente a instrumentos sectoriales, ya que se carece de ejemplos que no incorporen la planificación sectorial en el organigrama de la ordenación del territorio.

⁹ La inclusión de Navarra dentro de la Estructura Jerárquica Piramidal Abierta es consecuencia de un modelo basado en los casos catalán y vasco, con Jerarquía Piramidal Cerrada, al que se le aporta una mayor flexibilidad a los ámbitos sectoriales y subregionales aproximándose a un modelo abierto, donde la planificación subregional subordina a la planificación territorial sectorial, pero a posterior del desarrollo sectorial de las actuaciones que se les otorgue un marco de referencia y coordinación.

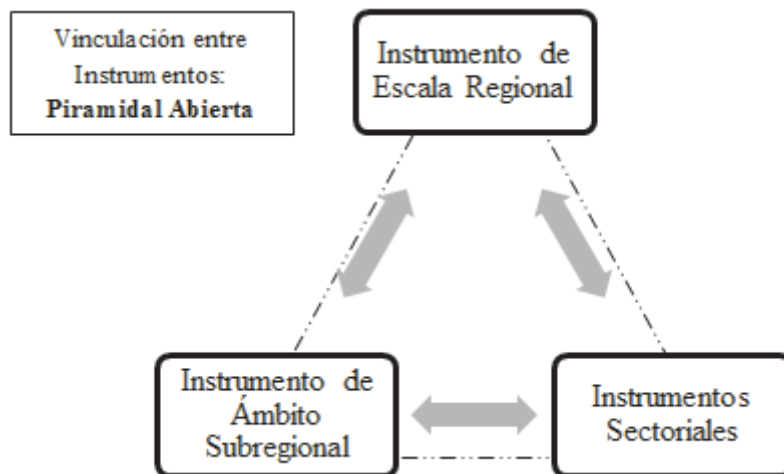


Ilustración 5. Relación entre los instrumentos en un modelo de Estructura Jerárquica Piramidal Abierta.

Se trata de la primera interpretación de la ordenación del territorio en la que más allá de incorporar la planificación sectorial dentro del organigrama de la disciplina, adquiere la posibilidad de desarrollar la misma función que los instrumentos subregionales, como elementos de desarrollo del modelo territorial establecido por el instrumento regional, pero con una pérdida neta de capacidad estratégica y de enfoque holístico por su planteamiento sectorial. A esta pérdida de capacidad estratégica asociada a la ordenación integral del territorio, se le añade un problema asociado, la proximidad de los enfoques de la planificación sectorial en estos casos con el urbanismo, utilizando la planificación sectorial para dar respuesta a problemas territoriales puntuales o mediante actuaciones que apenas se diferencian del urbanismo.

Estructura Reticular. Representa un modelo de organización instrumental caracterizado por la carencia de jerarquía, en la que la diferencia entre instrumentos se asocia a la escala de actuación, con una libertad de actuación absoluta, en la que los instrumentos regionales no presentan obligatoriedad de desarrollo, no existe una diferenciación entre el contenido de la planificación regional y subregional, y los de rango sectorial actúan sin marco de referencia. Presente en las comunidades autónomas de Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y la Rioja.

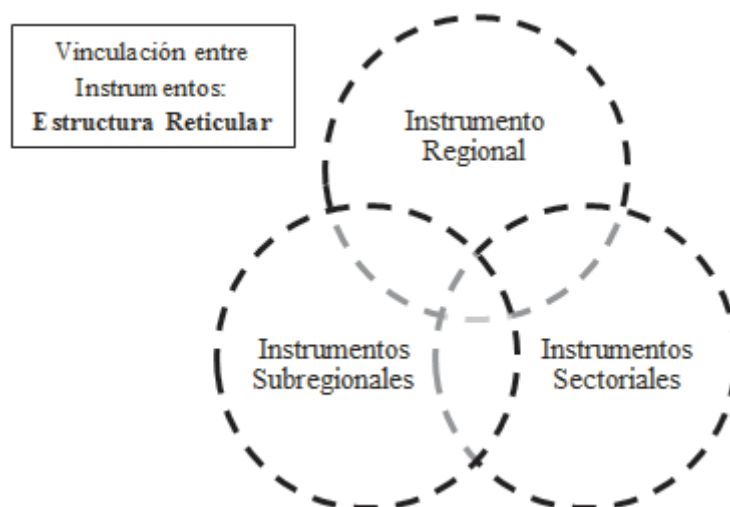


Ilustración 6. Relación entre los instrumentos en un modelo de Estructura Reticular

Se trata de una libre interpretación de la ordenación del territorio en la que el principal problema no es la proximidad a la disciplina urbanística, sino la necesidad de un alto grado de compromiso de la administración para aplicar un sistema de planificación caracterizado por la complejidad y el elevado número de instrumentos para cada escala de actuación.

El principal sistema de relación presente en el ámbito nacional es la pirámide jerárquica abierta, presente en la mitad de las comunidades, un total de nueve entre las que se incluye Navarra con los matices ya citados. El resto de modelos se reparten entre las comunidades autónomas restantes de manera equitativa, de manera que cuatro comunidades autónomas presentan estructura reticular y otras cuatro, pirámide jerárquica cerrada. Independientemente de la jerarquía entre instrumentos, la tendencia general a la hora de realizar la ordenación del territorio es la apuesta por el desarrollo del

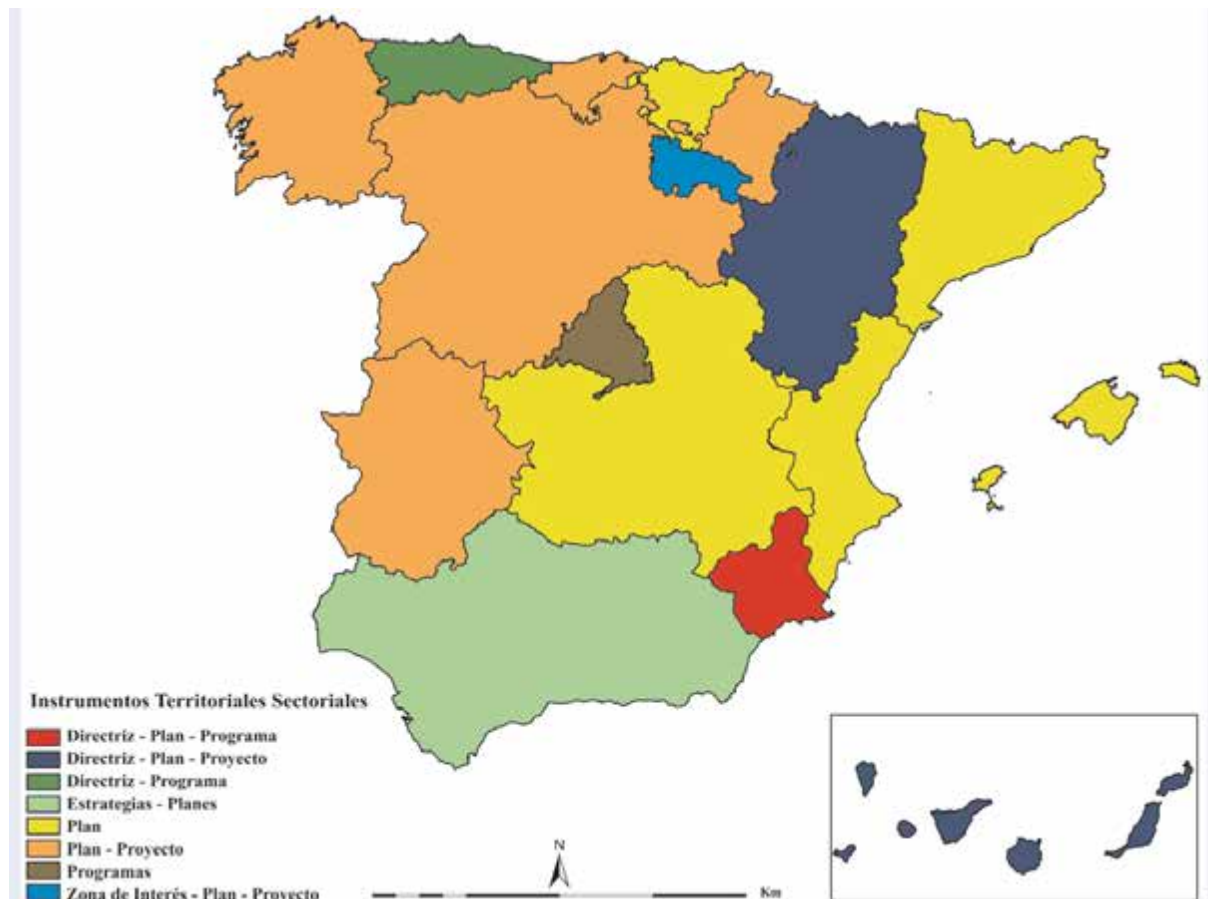
Así, basándose en estas relaciones jerárquicas, la tónica general a la hora de desarrollar un marco lógico de Estrategias-Planes-Programas-Proyectos, de forma que los instrumentos de escala inferior desarrollarán los contenidos de los de orden superior, con las peculiaridades de cada modelo.

¿CÓMO SE LLEVA A CABO LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL?

No es extraña la ambigüedad con la que se plantea la ordenación territorial, si de la lectura de la constitución, único documento de referencia común a nivel nacional, surgen diferentes interpretaciones de lo que la ordenación del territorio representa:

- Una perspectiva restrictiva que llega a infravalorar su capacidad como técnica de planificación destinada a alcanzar un equilibrio territorial (Saénz, 1983; González & Martínez, 1980) que tan ansiadamente perseguían las diferentes legislaciones de Suelo promulgadas, y que por tanto reduce su rol meramente al urbanismo, llevándose a cabo a una escala diferente.
- Una perspectiva amplia (Ávila, 1993; Pérez, 1998), en la que la definición de la ordenación del territorio “per se” no incorpora la totalidad de competencias relacionadas que se desarrollan por esta técnica, pero sí están presentes en el Texto Constitucional de manera desglosada y repartida a lo largo del texto (Martín, 2014).

Esta indefinición favorece la heterogeneidad de resultados obtenidos en el desarrollo de los diferentes instrumentos de ordenación territorial (Vid Fig 3), al contrario de lo que sucede en el urbanismo, que además de una práctica arraigada, presenta un claro marco de referencia a nivel nacional. La formulación de legislaciones básicamente instrumentales en las que se carece de la definición de que es la ordenación del territorio más allá de la Carta Europea de ordenación del territorio, focalizándose únicamente en la promulgación de instrumentos regionales y subregionales, de carácter integral o sectorial, con una preocupación asociada a por su actualización y adaptación parcial o total, ya que son varias las comunidades autónomas las que han modificado sus normativas en materia de ordenación del territorio (Martín, 2014) no favorece la mejora de complejidad y heterogeneidad en los instrumentos promulgados. Destacan los instrumentos sectoriales como el conjunto más heterogéneo dentro de la planificación, en comparación con la urbanística y la propiamente territorial, tanto por la tipología de instrumentos, como se ha comentado, como por su rol dentro de los sistemas de planificación a nivel autonómico. Ante esta situación, para poder llevar a cabo la investigación, será necesario realizar una tipificación a nivel autonómico detallado para poder determinar de qué manera se aplica la planificación sectorial y como se relaciona con la ordenación del territorio integral.



Mapa 1. Instrumentos de carácter sectorial presente en cada comunidad autónoma.¹⁰

A pesar de la heterogeneidad instrumental que caracteriza a la planificación sectorial, existen una serie de patrones en la aplicación de estos instrumentos que determinan diferentes planteamientos para el desarrollo de la planificación sectorial:

- **Planificación Sectorial Guía.** Aquella planificación que se lleva a cabo mediante un único instrumento de carácter sectorial, que puede actuar en desarrollo de instrumentos de rango superior de carácter subregional (Cataluña y País Vasco) o como instrumentos que compiten con los de carácter subregional (Castilla –La Mancha, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Madrid).
- **Planificación Sectorial Aplicada¹¹.** Aquella planificación sectorial que actúa mediante diferentes instrumentos sectoriales, dando lugar a un claro ejemplo de inadecuada aplicación de la ordenación del territorio en el que mediante un primer instrumento se establece el marco de referencia (suplantando a la planificación subregional) para posterior ser desarrollar las actuaciones puntuales desde la propia ordenación del territorio mediante instrumentos concretos (suplantando la función del urbanismo). Asturias, Aragón, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Islas Canarias, Murcia y La Rioja son las comunidades autónomas que actúan de esta manera.
- **Planificación Sectorial Complementaria.** Realizada única y exclusivamente por Andalucía, quién presenta tanto una planificación Guía como Aplicada, según las cuestiones sectoriales abordadas. En materia de medioambiente, las cuestiones sectoriales más próximas a la

¹⁰ La información relativa al instrumento de carácter sectorial en cada comunidad autónoma se obtiene del análisis de las diversas legislaciones vigentes en materia de ordenación del territorio presentes en García, M^a. J & Farinós, J. (2016)

¹¹ Nuevamente mención aparte para Navarra, que aunque hace uso de varios instrumentos de carácter sectorial, pero de manera particular. Actúa sectorialmente a escalas concretas para otorgarles posteriormente el marco de referencia estratégico de carácter subregional.

ordenación del territorio¹² presentan una Planificación Aplicada mediante Estrategias (Mayoritariamente) y Planes que desarrollan posteriormente sus contenidos, mientras que para el resto de cuestiones sectoriales, se actúa de manera unitaria mediante el desarrollo de un único instrumento, un plan, como marco de referencia y desarrollo de las actuaciones. Siempre desde un enfoque de ordenación complementaria a la ordenación del territorio integral

Atendiendo a la forma de llevar a cabo la planificación sectorial, se observa como los instrumentos destinados a la planificación sectorial presentan un doble papel esencial:

- Recogen las preocupaciones principales que recaían en la práctica urbanística, y que ahora tienen la oportunidad de incorporar un componente estratégico asociado a la ordenación territorial.
- Representan instrumentos de desarrollo de aquellos de rango superior propios de la planificación territorial, representando por tanto el último escalafón para que la ordenación territorial se materialice de una forma adecuada, en un contexto en el que la ordenación del territorio no se comprende y se aproxima al urbanismo.

Si bien la gran parte de comunidades autónomas a día de hoy presentan un alto porcentaje de aprobación y desarrollo de planificación sectorial, se trata de aquellas con mayor tradición en la petición de autonomía propia, y con un mayor arraigo de prácticas de ordenación del territorio, donde el desarrollo de planificación sectorial tiene una relevancia más notoria. En ellas no solo la amplia mayoría de sus instrumentos sectoriales están aprobados de forma definitiva, sino que además son más cuantiosos en número y mayores las competencias y objetivos que les son otorgados, yendo más allá de las tradicionales preocupaciones del urbanismo tradicional. Es el caso del País Vasco y de Cataluña, que ambas corresponden a un modelo de organización jerárquico piramidal cerrado.

El caso opuesto lo representan las comunidades autónomas con una estructura reticular, donde la planificación sectorial carece del sentido que le otorga su vocación de aplicabilidad, de manera que quedan como instrumentos de marcado carácter estratégico, que en lugar de desarrollar, deben ser desarrollados con posterioridad, y que no han tenido otras formas de ser aplicadas.

Un caso intermedio lo representan las comunidades autónomas con un sistema piramidal abierto, donde en cada región encontramos un mayor o menor número de instrumentos (ampliamente aprobados en su mayoría) con temáticas que se aproximan o alejan de las clásicas en función de las peculiaridades territoriales asociadas.

Mención aparte para Andalucía, caracterizada por una planificación sectorial cuya naturaleza hace que sea considerada como no territorial, y Navarra, cuyo modelo de organización es particular y diferente al de los tres grandes grupos citados, asemejándose al modelo jerárquico piramidal abierto, donde la planificación sectorial recoge las cuatro temáticas clásicas del urbanismo (Residenciales, Actividades Económicas, Dotaciones y Servicios, e Infraestructuras e Instalaciones), con instrumentos efímeros fruto de su gran concreción, que da lugar a un gran volumen de instrumentos aprobados y aplicados (un total de 315).

Así mismo, las comunidades autónomas de Extremadura y Madrid son ejemplo de la principal problemática asociada a la investigación en la planificación sectorial: la carencia de información que permita conocer la situación actual de la práctica territorial.

Representa por tanto la planificación sectorial un elemento clave para la adecuada ordenación del territorio en España fruto de los diferentes roles que presenta en cada comunidad autónoma, que requiere de un impulso en aquellas en las que los procedimientos administrativos bloquean su desarrollo y a pesar de la promulgación teórica, apenas presentan instrumentos con aprobación definitiva, y que requiere de la mejora en la accesibilidad a la información para favorecer no solo el conocimiento del público general, sino de las propias administraciones con el fin de favorecer las relaciones cooperativas.

¹² Una relación con la Ordenación del Territorio basada únicamente en la realización de procedimientos y evaluaciones comunes, cuestión que se atenderá con mayor detalle en el diagnóstico de la Comunidad Autónoma en el capítulo 6.

¿QUÉ TEMÁTICAS SECTORIALES PRESENTAN UNA PLANIFICACIÓN SECTORIAL ASOCIADA?

Las temáticas incluidas presentadas a continuación, y que presentan vinculación con la planificación sectorial parten del estudio de la situación actual de la praxis, en función de los instrumentos sectoriales de cada comunidad autónoma, a partir de los cuales extraer las temáticas incluidas. Esto abre las puertas al debate acerca de la idoneidad de la inclusión de las actuales temáticas desde un enfoque sectorial, y cuáles incorporarse o presentar otro enfoque.

La Planificación Sectorial engloba un total de 15 ítems agrupados en 5 bloques temáticos afines entre sí, presentados a continuación de manera resumida para su consulta (Vid. Fig 8), y comentados a continuación para conocer exactamente qué busca planificarse en cada ítem así como el porqué de su inclusión en un determinado bloque a pesar de la a priori carencia de lógica.

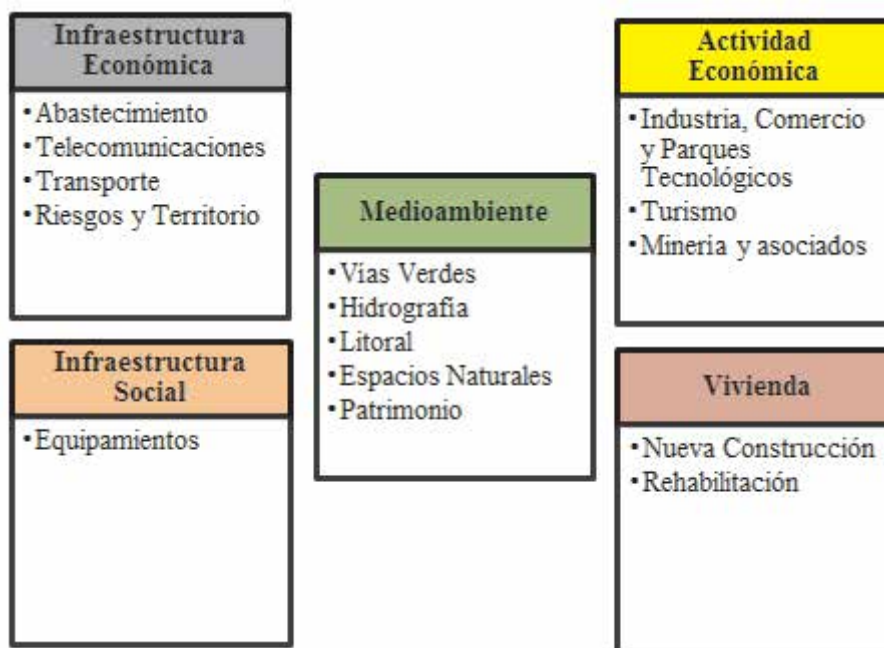


Ilustración 7. Temáticas abordadas desde la Planificación Sectorial

Infraestructuras

Las dos primeras temáticas hacen referencia a un concepto amplio que abarca diferentes realidades, las infraestructuras, materia objeto de estudio desde diferentes disciplinas y que presentar múltiples enfoques. Para el presente trabajo, se ha realizado una valoración desde la perspectiva de la economía regional, que realiza una caracterización de las infraestructuras en función de sus características (Gil et al., 1998) y de entre las cuales, la Planificación Sectorial se hace cargo de las **Infraestructuras Económicas y las Infraestructuras Sociales**

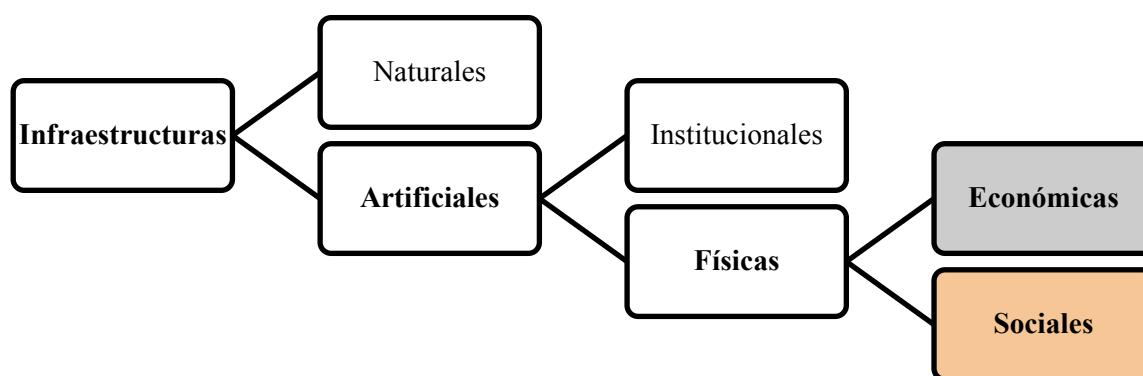


Ilustración 8. Las categorías de Infraestructuras. Elaboración propia a partir de (Gil et al., 1998)

Las **Infraestructuras Económicas** son aquellas destinadas al apoyo para las actividades productivas, y que conforman el conjunto de equipamientos conocidos como infraestructura básica (Gil et al., 1998). Clasificadas según Diewert (1986) en las siguientes categorías que conforman las cuestiones del primer bloque temático:

- Prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua, electricidad y gas natural, recogida de basuras y depuración de residuos.
- Prestación de servicios de telecomunicaciones: servicios telefónicos, postales, por cable.
- Transporte: carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, puertos y aeropuertos.
- Gestión del suelo, mejora de drenajes, prevención de inundaciones, irrigación, entre otras¹³.

Las **Infraestructuras Sociales** Aquellas infraestructuras destinadas a la provisión de servicios sociales vinculados directamente al bienestar social del consumidor e indirectamente a las actividades productivas. Clasificadas según Márquez (1998) en las siguientes categorías conforman las cuestiones del segundo bloque temático bajo el epígrafe de equipamientos:

- Instalaciones educativas
- Instalaciones sanitarias
- Centros asistenciales
- Centros culturales
- Edificios administrativos y bienes de equipo utilizados por la Administración

Ambas tipologías de infraestructuras se enmarcan en las infraestructuras artificiales, fruto de la acción antrópica que son resultado de la combinación de bienes capitales, esencialmente de naturaleza pública como consecuencia de la ineficiencia del sector privado en este sector, y que se caracterizan por su difícil sustitución y su rol de sustento de la estructura productiva facilitando distribución y consumo público y privado así como de actividades sociales. Dentro de estas infraestructuras artificiales se puede diferenciar entre:

- *Infraestructuras Artificiales Institucionales*, representadas por el marco jurídico donde se desarrolla la actividad económica y que permite la prestación de determinados servicios como la defensa, la justicia, la seguridad o la Administración en general, y que si bien no va a tener una regulación sectorial, va a influir notablemente en su desarrollo.
- *Infraestructuras Artificiales Físicas*, bienes públicos impuros, propiedades de no rivalidad e imposibilidad de racionar su uso, atenuada en función del bien y sus características

¹³ La percepción ciudadana de falta de seguridad ante los que la administración pública no tiene respuesta, se ha acuñado el término sociedad del riesgo (Beck, 1998). En este sentido, la planificación de los aspectos relacionados con los riesgos es esencial en una sociedad donde el aumento de los desastres naturales no se debe al aumento de fenómenos naturales sino a la expansión de los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo (Lapido, 2008). Debe tenerse presente que se habla de riesgos, y no de peligros ya que para un mismo fenómeno, se tiene en cuenta la presencia y afección a la sociedad, diferenciando además entre riesgos antrópicos, y riesgos naturales.

particulares). Es la condición de bien público la que otorga las características particulares que justifican además la difícil intervención de capital privado:

- **Inmovilidad.** De manera que los costes de acceso son superiores cuanto mayor es la distancia entre su localización y el usuario.
- **Indivisibilidad.** Requiere de una mínima dotación de capacidad para su uso aunque puedan utilizarse con distintas intensidades.
- **Insustitutibilidad.** La inexistencia del recurso o su explotación plena no son fácilmente reemplazables mediante otros factores de producción.
- **Polivalencia.** Son utilizados en un gran número de procesos productivos y de consumo y pueden ser tanto bienes intermedios como finales.

Debe prestarse particular atención a la incorporación de las Infraestructuras dentro de la Planificación Sectorial, fruto de su relevancia. Representa el componente más significativo del stock físico público de un país con una influencia que sea directa o indirectamente afecta a todos los sectores económicos y sociales marcando parte del desarrollo económico y del bienestar de cualquier país, fruto de su contribución a la productividad y la equidad territorial, articulando y cohesionando el territorio, otorgando sentido físico al territorio. De igual manera sucede con los equipamientos públicos, componentes esenciales para la calidad de vida de la ciudadanía (López et al., 2006).

Cada vez más, las políticas sectoriales buscan un objetivo de desarrollo sostenible respetuoso con el medio ambiente y que pretenda una cohesión social y un desarrollo socioeconómico endógeno (Tarroja, 2000; Farinós, 2004), motivo por el cual es esencial la inclusión de determinadas cuestiones en una planificación territorial que comparta estos objetivos, destacando la cuestión de las infraestructuras como elementos de marcado impacto en la organización del territorio, de una política de competencia compartida entre Estado y comunidades autónomas, en la que el Plan Nacional de Infraestructuras marca la referencia para el desarrollo de las actuaciones, simplificando la ordenación del territorio a una planificación de infraestructuras de carácter interregional, distanciando la función de las mismas de búsqueda de cohesión y desarrollo endógeno alejándose de la adecuada gobernanza del territorio. Así se cuestiona la capacidad de elaborar un marco de referencia ajeno a un modelo territorial que marque la planificación territorial (Farinós, 2007).

La inclusión de las Infraestructuras dentro de una Planificación Sectorial representa un arma de doble filo, por un lado, puede ser el primer paso para la consecución de una planificación basada en un análisis territorial y una coordinación horizontal de políticas que subordine las cuestiones sectoriales en la que las infraestructuras colaboran en el desarrollo de una organización territorial (Benabent, 2005), pero también puede representar el riesgo asociado de su presencia como planificación sectorial con un enfoque más pragmático de actuación que no responda a la coherencia de las actuaciones. En este sentido, es esencial que la inclusión de las infraestructuras en la ordenación del territorio a través de la planificación sectorial responda a la búsqueda de un enfoque estratégico para una planificación tradicionalmente dura (Farinós, 2007), que supere la imagen del plan como elemento central de ejecución para dar paso a la planificación como elemento de coordinación (Indovina, 2004).

Así, la búsqueda de nuevos equipamientos, actividades e infraestructuras en el territorio debe estar sujeta a una serie de principios de coherencia y raciocinio con el fin de maximizar los beneficios de su uso para el conjunto de la sociedad con el menor impacto territorial negativo asociado, gracias a la búsqueda de un modelo territorial en el que se coordina las actuaciones y se evalúan las circunstancias para realizar propuestas coherentes a través de la planificación sectorial. Pero no refleja siempre la situación real, en la que la cuestión sectorial en muchas ocasiones, aún como instrumento de la ordenación del territorio no se utiliza en busca de la coordinación e integración de cuestiones sino como elemento de actuación directa sobre el territorio.

En este sentido, destacar que los relacionados con las Infraestructuras Económicas son los instrumentos sectoriales con mayor desarrollo y aprobación, en particular aquellos relacionados con la red de abastecimientos y las infraestructuras de transporte. Destacar que únicamente en el caso de la Comunidad Valenciana aparece un instrumento de planificación con enfoque territorial destinado a dar respuesta a los problemas relacionados con los riesgos, en particular el de inundación (mediante el PATRICOVA). Respecto a la forma de planificar, existen dos enfoques:

- **Cantabria y Galicia:** Presentan instrumentos destinados a planificar actuaciones concretas en el territorio. Es en estos espacios donde la Planificación Sectorial no actúa en pos de un modelo territorial sino que simplifica la actuación a mera acción propia de un urbanismo que no busca el beneficio colectivo ni atiende a criterios de coherencia.
- **Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón y Asturias:** Presenta instrumentos destinados a establecer el marco de referencia para su posterior desarrollo mediante instrumentos urbanísticos. Así, aunque el instrumento sectorial pueda actuar como elemento de coordinación entre el Plan Nacional de Infraestructuras y la organización en cada caso autonómico, corren el riesgo de no actuar en pos de un modelo territorial, perdiendo componente estratégico de unas acciones que actúan sin la perspectiva holística territorial.
- **Cataluña, Navarra y País Vasco.** En este caso, si existe un modelo territorial en el que enmarcar unas acciones de unos instrumentos que actúan como coordinadores y elementos de referencia para las actuaciones concretas realizadas a través del urbanismo.

Esta categoría junto con las temáticas ambientales que posteriormente se desarrollarán, son los únicos casos en los que la planificación sectorial se realiza mediante un único instrumento sectorial, independientemente de su ámbito de actuación, y no mediante actuaciones sinérgicas entre diferentes instrumentos de carácter sectorial como en caso que a posterior se citan.

Actividad Económica

La evolución de las actividades económicas es clave a la hora de entender la ordenación y el funcionamiento territorial, destacando que en la actualidad será la actividad industrial y el sector terciario las dos principales actividades económicas que tienen impactos sobre el territorio, con un progresivo desplazamiento hacia las actividades de servicios en detrimento de las manufactureras que tuvieron su auge largo tiempo atrás (Baró, 2013). Así mismo, surge un nuevo modelo de desarrollo que tiene muy presente el rol del conocimiento y la innovación como factores de dinamismo económico que favorecen la competitividad empresarial y tienen clara relación con el desarrollo territorial al capacitar a las sociedades para poner en valor y utilizar adecuadamente sus propios recursos, en particular los de carácter intangible de difícil deslocalización (Méndez, 2012). Así, es necesario revisar el papel de la economía del conocimiento en el futuro, entendida como aquella economía relacionada de manera directa con actividades que de forma intensiva lo producen, distribuyen y utilizan, siendo esencial para el desarrollo de las sociedades y los territorios el permitir la guía normativa de las acciones políticas (Krüger, 2006). No obstante, estas cuestiones relacionadas con la producción de conocimiento quedan divididas en el presente documento, por una parte las Universidades, a pesar de representar parte de la economía del conocimiento, quedan incluidas dentro de las dotaciones por su servicio de educación a la sociedad, por otro lado, los parques tecnológicos serán las cuestiones englobadas dentro de las actividades económicas. Por tanto, dentro de las actividades económicas, se engloban:

- **Industria, Comercio y Parques Tecnológicos.** Alude a la idea de polígonos industriales, entendidos bien como las áreas de actuación o de ejecución urbanística cuya catalogación es de industrial o productivo con ese uso como exclusivo, y más concretamente como el espacio territorial en el que se agrupan una serie de actividades industriales y comerciales que pueden o no estar relacionadas entre sí, de manera que pueden compartirse recursos, comerciales y de servicios y de actividades logísticas, siendo fundamental al dar lugar a una transcendencia económica regional, y con efectos clave en aspectos sociales y medioambientales por la concentración de actividades económicas, fijando población, causando movimientos de personas e incluso determinando redes de comunicaciones. Regulan el desarrollo de cualquier tipología de polígono industrial¹⁴. Debe diferenciarse de las zonas industriales, entendidas como aquellas surgidas de la agrupación de diferentes empresas en un mismo espacio físico, pero que no presenta una planificación asociada y carece en muchas ocasiones de uno de los requisitos clave de estos espacios, su ubicación en terrenos idóneos y aptos para su urbanización, en zonas de demanda real de suelo industrial y la adecuada comunicación tanto para la población como con las principales vías de comunicación (Fernández, 2015). Así mismo, dentro de las actividades económicas, quedan reguladas sectorialmente en algunas comunidades autónomas las cuestiones relacionadas con el **sector agropecuario**, una actividad que repercute tanto nacionalmente al favorecer el crecimiento económico nacional como por su rol al articular espacios rurales, y que ha ido evolucionando con el paso del tiempo y por tanto cumpliendo diferentes funciones en la que cada sistema d explotación es consecuencia de un territorio concreto con sus peculiaridades (Silva, 1999) que reclama un enfoque particular y adecuado a cada caso.
- **Turismo.** Regulando los aspectos de la actividad turística dentro de las comunidades autónomas. Un turismo que en la actualidad está sufriendo una serie de cambios fruto de la saturación de los modelos con los que se inició esta actividad, abandonando poco a poco el turismo masificado centrado principalmente en el sol y playa, que da lugar a una oferta altamente homogénea y estandarizada en la que se favorecía el desarrollo de centros turísticos en los cuales se concentraba una gran cantidad de gente en pequeños espacios físicos. No obstante, en los últimos años el perfil del turismo tiende a formas más flexibles en las que se genera una diferenciación y segmentación de la demanda, en la que el turista fruto de una mayor formación y una reconocida vocación ambientalista busca actividades de ocio relacionada con el entorno natural en buen estado de conservación así como con la cultura e historias relacionadas (Machado & Hernández, 2008). Actividad que en el caso español es importancia capital al garantizar un comportamiento estable en el crecimiento económico, tratándose de un sector clave en términos de PIB, capaz de proporcionar beneficios sin grandes oscilaciones salvo en grandes shocks externos y situaciones catastróficas, gracias a la diversidad de países emisores de origen que pueden compensarse entre sí (Aguiló, 2010). La inclusión desde un enfoque sectorial pretende limitar un desarrollo urbanístico asociado a un modelo económico insostenible y con claros impactos negativos para el territorio. Se presta particular atención a los espacios litorales, de cuya gestión integrada se podrá compatibilizar un turismo compatible con el mantenimiento de un ecosistema caracterizado por su fragilidad (Yepes, 1999).

¹⁴ **Industriales:** Transformación de materias primas; **Mixtos:** Empresas de servicios varios desde lúdicos a productivos; **Servicios:** Empresas del sector terciario; **Parques Tecnológicos:** Empresas de investigación y nuevas tecnologías.

- **Actividad Minera.** Regulando las canteras y minas en las diferentes comunidades autónomas, entendiendo que se trata de una actividad con claros impactos territoriales tanto desde la perspectiva medioambiental fruto del movimiento de tierras, consumo de recursos que reclaman largos periodos de tiempo para su formación, así como el consumo de agua y la generación de lixiviados asociados para el proceso de lavado, como para la ordenación de usos al tratarse de actividades que compiten con otros destinos de usos ya sean de conservación del medio como urbanísticos, de los cuales y fruto de las molestias asociadas reclaman distancia con los núcleos urbanos (Quintana, 2008).

Aspecto esencial dentro de la dinámica territorial, las actividades económicas son responsables de profundas transformaciones con efectos derivados sobre la organización interna de los territorios y la ampliación progresiva y cada vez mayor de los espacios metropolitanos y sus límites externos, como espacios principales de concentración de profundas transformaciones económicas, tecnológicas, laborales y culturales tal y como ha sucedido en las últimas década, generando así espacios de avance social donde aunque tengan lugar las principales innovaciones tiene lugar la concentración de las principales concentraciones d un sistema adolecido por la falta de sostenibilidad ante los procesos de dualización y exclusión (Méndez, 2007).

La inclusión de las actividades económicas dentro de la Planificación Sectorial no pretende el control del ejercicio y desarrollo de la actividad en cuestión, objetivo de la política sectorial, es objetivo d la Planificación Sectorial la superación del enfoque tradicional de una dimensión territorial de desarrollo económico basado únicamente en la localización d las actividades económicas, para dar paso a la integración de la planificación física y la planificación económica, que superar los problemas asociados a la especialización territorial y la generación de desigualdades, en un contexto de necesidad de compaginar adecuadamente el entorno natural y patrimonial con el funcionamiento de unas actividades económicas que en muchas ocasiones representan la base del deterioro del medio, consecuencia de las diferencias en el funcionamiento entre un sistema económico que actúa como un sistema cerrado donde no se contempla inputs utilizados y outputs generados, frente al medio natural que conforma el territorio que actúa como sistema abierto donde se contemplan los intercambios de energía y materiales (Delgado, 2006) dando lugar a una dualidad en el punto de vista del funcionamiento que debe corregirse.

Así, la Planificación Sectorial debería dar respuesta a cuestiones propias de una economía basada en relaciones capitalistas de producción tendente a los desequilibrios y la irracionalidad propia del modelo, donde la necesidad de planificación reside en asegurar en la medida de lo posible una actuación humana un proceso de toma de decisiones con respecto a la distribución de ingresos, acceso al empleo o la protección del medio ambiente teniendo siempre en cuenta que la planificación a día de hoy no sustituye a una relaciones mercantiles que el automatismo del mercado no puede garantizar (Mora & Hinkelammert, 2009). Sin embargo, la tendencia es al uso de un instrumento sectorial como un instrumento del urbanismo o como marco de referencia simplificado a la antigua distribución de usos del suelo con la pérdida del potencial asociado.

Las cuestiones relacionadas con las actividades económicas, segunda temáticas más desarrollada sectorialmente se lleva a cabo de tres maneras diferentes:

- **Funcionamiento coordinado de varios instrumentos:** Tiene lugar la promulgación de planes y directrices que actúan como instrumentos de carácter regional o subregional al marcar para ámbitos determinados las actuaciones para la ubicación y el desarrollo de las actividades económicas. Este desarrollo tendrá lugar a través de proyectos, instrumentos propios del ámbito urbanístico, que quedan incorporados a la ordenación del territorio a través de la Planificación Sectorial. Es el caso de Castilla y León y Las Islas Baleares.

- **Instrumentos de referencia:** Comunidades autónomas donde mediante planes y directrices de carácter sectorial relacionados con las actividades económicas se establece el marco de referencia para el desarrollo de las instalaciones o actividades económicas, desarrollando sus contenidos y principios mediante instrumentos propios de la actividad urbanística. Es el caso de Asturias, la Comunidad Valenciana y Asturias.
- **Instrumentos de aplicación directa:** Se trata de la regulación directa de actuaciones puntuales sobre el territorio sin el desarrollo de un marco de referencia propio de la ordenación del territorio, con dos situaciones:
 - *Navarra y el País Vasco.* Presentan instrumentos sectoriales contextualizados en los instrumentos de carácter subregional cuyo carácter es general, es decir, su contenido no es únicamente de índole económico.
 - *Cantabria y Galicia* hacen uso de los instrumentos sectoriales como si de instrumentos urbanísticos se trataran, pues cada instrumento regula el desarrollo y ubicación de cada actuación de manera individual.

Vivienda

Aunque en menor número de casos, la regulación de los espacios destinados a la construcción de viviendas se lleva a cabo de una manera sectorial en algunas comunidades autónomas. Se trata de una actividad polémica consecuencia de un impulso de construcción donde la perspectiva al derecho de la vivienda queda supeditado al negocio-inversión inmobiliario, dando lugar a una artificialización del territorio derivada de la expansión urbana y metropolitana en un contexto de procesos de transformación del capitalismo contemporáneo (Artigues & Rullán, 2007). La regulación sectorial de la vivienda presenta dos enfoques asociados:

- **Nueva Construcción.** Instrumentos cuya función es la localización de los espacios que estarán destinados para llevar a cabo nuevos desarrollos residenciales.
- **Rehabilitación.** Instrumentos cuya función es regular el reaprovechamiento a partir de la recuperación y la adaptación del parque residencial existente mediante la regulación pública con primacía en sectores de núcleo urbano compacto, que permita el cese de la ocupación territorial desenfrenada y en descuerdo con la oferta y la demanda real.

Entre las consecuencias del auge inmobiliario aparece la caída de un sector económico que ha encontrado en la rehabilitación de las áreas urbanas una oportunidad para su sustento, con la capacidad de actuar en esta ocasión con el raciocinio que permita el equilibrio territorial y la incorporación de espacios y habitantes a una ciudad democrática como resultado de un proyecto participativo (Hernández et al., 2014).

Al hacer referencia a la vivienda, los instrumentos sectoriales relacionados con la vivienda aluden a vivienda pública. Así, la vivienda adquiere una nueva concepción como un elemento esencial que asegura el Estado del Bienestar, como un elemento equiparable al derecho de educación o la sanidad, y por tanto, son estos instrumentos esenciales para la consecución de un parque de vivienda pública, de calidad y permanente, con acceso para toda la población, similar a la red de escuelas y hospitales públicos (Sánchez & Plandiura, 2003) ya sea de nueva creación o en base a la adecuación del parque actual. Así, la vivienda, más allá de un mero espacio físico en el que habitar, definición en sentido estricto de del concepto de vivienda, aporta una serie de valores añadidos tales como seguridad, dignidad personal, y paz, de modo que el acceso a la misma debe ser garantizada para todas las personas con independencia de sus recursos y situaciones personales.

En este sentido, partimos de una situación en la que no existe una escasez de vivienda, pues se ha construido en el territorio nacional mayor cantidad que en Francia, Alemania e Italia juntas. Sin embargo, la apuesta por una sobreoferta que regulara el mercado de la vivienda ha resultado fallida, la especulación, corrupción, la llegada del euro, junto con el efecto riqueza derivado del ciclo alcista y el crecimiento económico generaron, favorecieron una subida de los precios del sector inmobiliario. Esta situación se ha visto favorecida por un bien con doble percepción, ya que la vivienda representa un bien con un valor de uso, pero a su vez es considerada como un activo de inversión. La prevalencia de esta última percepción ha favorecido que no se desarrolle una vivienda como un instrumento de política social. Es por tanto necesario una intervención desde la administración (por ejemplo mediante los instrumentos sectoriales) que regule un aspecto como la vivienda que actúa como elemento social vertebrador y equilibrador de la sociedad. (Navas, 2008).

Se trata de un tema complejo para ser abordado desde la perspectiva de la ordenación del territorio y su planificación por el componente de privacidad asociado al bien en cuestión. No obstante, tal y como marca la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 26 de marzo, la condición de función social alud al interés general de las acciones y la utilidad de los bienes privados de manera social, en la medida en la que tiene lugar la incorporación de la función social a unos bienes privados donde además de potestades surgen obligaciones asociadas para el propietario. Así mismo, en la propia sentencia tiene lugar la referencia a una sujeción de la propiedad privada al interés general de la ordenación del territorio y urbanística, de manera que los modelos territoriales deben tener presente estas cuestiones a la hora de abordar el territorio.

Sucede nuevamente como con las infraestructuras, que la cuestión de vivienda se aborda de manera conjunta entre administración central y autonómica. Resulta de particular interés valorar como la planificación sectorial puede jugar un rol esencial en estas cuestiones, y es que los Planes de Vivienda representan fuentes de financiación de la política estatal con larga tradición en España, ampliados y ganando en complejidad desde su aparición a principios del siglo XX (Iglesias, 2013), abordando tanto las cuestiones relacionadas con la nueva construcción y la promoción de suelo destinado a vivienda protegida, como las cuestiones relativas a la rehabilitación aislada o de áreas en conjunto (Hernández et al., 2014). Así, la planificación sectorial debe aportar la coordinación de las actuaciones entre sí, e incorporar las cuestiones al modelo territorial de cada comunidad autónoma, ajustando las acciones a la realidad de cada territorio. La situación actual refleja las siguientes tónicas de comportamiento:

- **Funcionamiento coordinado de varios instrumentos:** El instrumento de referencia es propio de la ordenación del territorio, cuyos contenidos deben ser concretados por la propia planificación territorial a través de instrumentos de escala inferior que bien apenas se han desarrollado o no han sido desarrollados, Castilla y León e Islas Canarias respectivamente.
- **Instrumentos de referencia:** En aquellas comunidades autónomas en las que se establece un marco de referencia de carácter regional. Esta situación tiene lugar en Castilla-La Mancha, donde asociado al escaso desarrollo de la ordenación del territorio y una práctica urbanística predominante, se establece un instrumento de referencia muy próximo al urbanismo, que se desarrollará por instrumentos urbanísticos clásicos.
- **Instrumentos de aplicación directa:** Se trata de la regulación de las actuaciones particulares en el territorio, enmarcadas en los instrumentos de carácter subregional. Es el caso de Navarra y el País Vasco.

Medioambiente

La última de las grandes temáticas que presenta un enfoque sectorial alude al entorno natural. No pretende la Planificación Sectorial suplantar la planificación de unos espacios naturales con instrumentos de planificación y legislación propia responsable de llevar a cabo esta tarea. Así la Planificación Sectorial cuestiones que se relacionan con espacios naturales para actuar de manera lógica y adecuada.

- **Vías verdes.** Se trata de los pasillos de comunicación destinados tanto a fines recreativos n su rol de itinerarios para el disfrute de ocio no motorizados tales como el senderismo, el cicloturismo, recorridos a caballo etc. como para desplazamientos cotidianos de tipo obligados, como desplazamientos laborales, educacionales, compras etc. que tiene lugar sobre infraestructuras con acceso nulo o altamente restringido a vehículos motorizados, cuya principal característica es la integración con el paisaje local y sus señas de identidad, recordando así su funcionalidad original con itinerarios de fácil recorrido gracias a las suaves pendientes y amplias curvas que garantizan su acceso. Si bien representan infraestructuras de comunicación, sus funciones y particulares características les otorgan la entidad de categoría propia. Sin embargo, destacar que al igual que las infraestructuras físicas citadas anteriormente, las vías verdes pueden actuar como motor de desarrollo económico y de vertebración por la zonas por donde pasan , con especial interés en ámbitos rurales donde aportan un gran valor añadido y generan un menor impacto asociado.

Encontramos tres actuaciones diferentes de casos de Planificación Sectorial de vías verdes:

- *La zona litoral de Cantabria y al Camino de Santiago en su paso por la Rioja.* Se trata en ambos casos de instrumentos supramunicipales de escala muy concreta de carácter lineal, que pretenden la gestión de unos espacios con necesidades y características muy concretas.
 - *Castilla y León.* Con carácter regional se regulan los aspectos relacionados con el tramo de Camino de Santiago con una escala muy superior al tramo afectado, que parece alejarse de las necesidades reales del territorio regulado.
 - *Navarra.* Muy similar a los casos de Cantabria y La Rioja por la concreción espacial de las actuaciones sobre itinerarios supramunicipales, pero con una filosofía diferente, pues el instrumento de carácter sectorial pretende la rehabilitación y reutilización de estos espacios.
- **Hidrografía.** Se hace referencia al conjunto de cuerpos de agua que conforman los recursos hídricos continentales, elementos esenciales para hacer frente a una de las principales problemáticas y retos de la sociedad contemporánea, asegurar la disponibilidad de recursos hídricos tanto para el mantenimiento de los ecosistemas como para el consumo humano cada vez mayor, dentro de la actual situación de cambio climático y modificación constante de usos del suelo (Vicente et al., 2014) que han dado lugar a un descenso generalizado del caudal de ríos y por tanto de disponibilidad de recursos hídricos (Milly et al., 2005), aumentado así los fenómenos hidroclimáticos adversos como sequías (Vicente-Serrano et al., 2014) o las inundaciones (Huntington, 2006) con especial incidencia en la península ibérica (García et al., 2011) donde la tendencia es al aumento y acentuación de estos fenómenos. Encontramos los siguientes casos:
 - *País Vasco.* Regulación tanto de ríos como de zonas húmedas de una manera integrada con el modelo de desarrollo y con instrumentos que se adecuan perfectamente a las escalas de trabajo necesarias. Destacar en este sentido el carácter subregional de la planificación sectorial de cauces fluviales que se organiza en las dos

vertientes hidrográficas, cantábrica y mediterránea, respetando en todo momento las dinámicas y procesos naturales en la ordenación del territorio.

- *Islas Canarias*. Se trata de actuaciones basadas en la combinación de instrumentos de carácter regional y de referencia a partir de los cuales establecer las actuaciones concretas sobre el territorio.
- **Litoral**. Se hace referencia al área de transición entre los sistemas terrestres y marinos, dando lugar a un ecotono muy dinámico en cuanto a los intercambios de materia y energía, convirtiéndose en uno de los activos medioambientales más importantes de los recursos costeros, con una gran riqueza biológica asociada (Yepes, 1999). Sin embargo, y más allá de las actividades turísticas, se trata de un espacio con una gran presión asociada. En este sentido, la tónica general de comportamiento es similar en todas las comunidades autónomas, tratándose de instrumentos supramunicipales que actúan en la franja de costa y que buscan la protección y regulación de sus componentes y dinámicas naturales. Valencia, País Vasco y Murcia son las comunidades autónomas que presentan este tipo de instrumentos.
- **Espacios naturales**. Más allá de los espacios naturales que por sus evidentes características, propiedades y procesos ecológicos son dignos de protección, y así la reciben de la normativa en materia de medio ambiente, espacios naturales protegidos (con los diferentes rangos de protección asociados) e instrumentos de planificación asociados, todo espacio natural cumple una función para el territorio y su adecuado funcionamiento. Por tanto, desde la planificación sectorial, se presta atención a los espacios naturales que si bien no están protegidos o regulados directamente, sean incluidos para una gestión holística que asegure la permanencia y durabilidad de unos espacios que aportan claros beneficios para el conjunto del territorio. Así pues, es necesario hablar de infraestructura verde, entendida como la red interconectada de las áreas naturales y sus componentes (cursos de agua, humedales, bosques, espacios litorales, hábitats de vida silvestre, y otras áreas como vías verdes, parques, granjas de trabajo, desiertos, espacios abiertos etc.) en los que se apoyen las especies autóctonas y se mantienen los procesos ecológicos propios de cada región, de manera que se contribuye a la salud y la calidad de vida de la sociedad (Benedict & McMahon, 2006). Se trata del grupo más diversos dentro de esta temática, entre los que se encuentra:
- **Patrimonio**. El concepto de patrimonio presenta una gran variedad de ideas y componentes al abarcar desde la riqueza artística, arquitectónica e histórica hasta lo inmueble y mueble, lo tangible e intangible, lo etnológico, arqueológico, documental, subacuático, tradiciones orales, incluyendo aquello que la comunidad ha sido capaz de crear y el entorno tal y como se percibe y se considera, como legado de producciones presentes y pasadas, que requiere tutela por su rol como elemento identitario de los pueblos (Ciselli, 2011). Desde la planificación sectorial tiene lugar una regulación del patrimonio material arquitectónico y de elementos arqueológicos y propios del entorno natural. En este sentido, y si bien el patrimonio no es un elemento del medio ambiente como tal, el patrimonio presente en el territorio, presenta asociado un doble valor, ya que incorpora el valor de cultura al medioambiente y el valor ambiental a la manifestación cultural, por tanto, existe una estrecha vinculación entre ambos elementos, donde belleza y paisaje quedan asociados de manera que las manifestaciones artísticas que se protegen en el marco del patrimonio representan valores objeto de preocupación por las cuestiones medioambientales, y así queda reflejado en ambas normativas en las que se concilian ambos valores y actúan en coherencia (Orozco, 2006). Más allá de la obvia vinculación, la inclusión de la cuestión patrimonial en el grupo del medio ambiente se basa en dos características comunes:

- **Necesidad de conservación.** El entendimiento del valor y significado que presenta el Patrimonio Histórico es clave para lograr una adecuada valoración, difusión y protección, reflexión sin la cual, las actuaciones para su puesta en valor serán actuaciones carentes de sentido en un contexto en el que se necesita de acuerdo común y conocimiento generalizado para la salvaguarda de este patrimonio (Sardón de Taboada, 2015). Esta situación recuerda a los albores del movimiento ecologista y conservacionista de la naturaleza en el que se reclama la necesidad de conocimiento y comprensión de nuestro entorno por su esencial importancia social y que gracias a los esfuerzos a día de hoy se van alcanzando poco a poco las mejoras para su mejor estado.
- **Especial valorización.** Tanto el medio ambiente como los elementos patrimoniales presentan una serie de particularidades que hace necesaria una perspectiva renovada que no pase por alto los aspectos de conservación y valorización de estos elementos que la economía tradicional no ha tratado con tanto interés. En este sentido es necesario ante la carencia de mercados relevantes que expresen el valor en forma de precios reales de las funciones que estos elementos cumplen, el recurso de una valoración basada en mercados indirectos o en la creación de mercados hipotéticos que permitan realizar la estimación del valor implícito que presentan (Herrero, 2001).

La inclusión de las cuestiones medioambientales en la planificación sectorial es el reflejo de la mayor preocupación de la ordenación del territorio por llevar a cabo las premisas de sostenibilidad y distribución de usos de acuerdo con la capacidad de acogida de los suelos, con una oportunidad de actuar supramunicipalmente para actuar como contrapeso de la liberación extrema del suelo y sus prejuicios para la preservación de entornos naturales a pesar de las constantes amenazas derivadas de las normativas como la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones o el Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberación en el sector inmobiliario y transportes, d marcado carácter liberizador y flexible a la hora de ocupar espacios naturales (Mata, 2005), que encontrará soluciones en la ordenación del territorio gracias a nuevos enfoques sobre la realidad y la planificación del territorio (Folch, 2003).

En este sentido, la planificación sectorial da un paso en favor de un paradigma basado en la integración de dinámicas y procesos ecológicos, económicos y sociales al contemplar la gestión en estos espacios de determinadas cuestiones acordes a las necesidades de los mismos, de una manera que vaya más allá de la suma de políticas sectoriales para dar paso a instrumentos que superen la mera yuxtaposición de ideas (Camagni, 2003). Los instrumentos de planificación relacionados con los espacios naturales se enfrentan a un reto complejo, permitir la coexistencia de dos sistemas con características particulares y cuya relación ha variado con el paso del tiempo. Por una parte están los **sistemas antrópicos**, medios construidos por la acción colectiva de la sociedad a lo largo de la historia como resultado tanto de los procesos presentes como de los pasados, heredados y acumulativos, claves para entender las características actuales (Sauer, 2005), por otro lado, los **sistemas naturales** representan el conjunto de ecosistemas, tanto aquellos que han evolucionado sin alteración antrópica únicamente mediante los procesos naturales y que actualmente prácticamente son ejemplos relictos en determinadas zonas como consecuencia del crecimiento de los sistemas antrópicos y sus dinámicas, como aquellos modificados por la acción antrópica pero que conservan en esencia las estructuras, procesos y componentes primigenios (Ortuño, 1982).

Entre ambos sistemas las relaciones han evolucionado con el paso del tiempo. Ya se ha dejado entrever cuál ha sido la tónica dominante, la perspectiva antropocéntrica de separación entre sociedad y medio ambiente como espacio destinado a la ocupación y aprovechamiento ha dado paso recientemente a un sentimiento de pertenencia con una mayor concienciación sobre el medioambiente y sus problemas y necesidades asociados (Boulding, 1967). Así, la tradicional apuesta del ser humano por modificar su entorno para satisfacer sus necesidades adaptando los largos tiempos de evolución propios de los procesos naturales a la exigencias sociales con tiempos de respuesta muy breves gracias al uso de la tecnología, entendida en sentido lato como el conjunto de conocimientos y técnicas aplicadas de manera lógica y ordenada (Kates, 1988), debe mediante la adecuada ordenación del territorio permitir la coexistencia de ambos sistemas con sus tiempos y procesos asociados para la persistencia de ambos con el paso del tiempo.

CAPÍTULO 5. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DIAGNÓSTICO Y LA TIPIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SECTORIAL

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA UN INTENTO DE CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Sin lugar a dudas, un desarrollo metodológico es un elemento fundamental para llevar a cabo un adecuado trabajo de investigación, permitiendo la consecución de los objetivos previstos gracias a la formulación clara, concreta y precisa de la problemática objeto de estudio y la manera de abordarlo desde una metodología rigurosa y adecuada al tipo de trabajo (López, 2002), ya que cada investigación debe usar las estrategias que se consideren más adecuadas acorde al modelo conceptual en el que se sustenta, sin el cual, no tendría lugar un análisis e interpretación de la información preciso y objetivo (Pérez, 1994). Así, se plantea una metodología que aunque sencilla, permite la consecución de los objetivos del estudio.

Uno de los elementos claves a la hora de llevar a cabo el estudio, es la evaluación del comportamiento de cada comunidad autónoma como paso esencial no solo para el conocimiento de la situación sectorial caso a caso, sino también para la caracterización de la disciplina en su conjunto. Así, la metodología debe encontrar la manera de valorar a partir de la producción legislativa en materia de ordenación del territorio, la producción instrumental que ha tenido lugar, como reflejo del compromiso de cada caso tanto para con la ordenación del territorio en general como para la Planificación Sectorial en particular.

Se trata de una metodología que busca la concreción de resultados, pues el trabajo presente representa una primera aproximación a la Planificación Sectorial (pues no deja de ser un primer estudio focalizado única y exclusivamente en cuestiones de Planificación Sectorial como protagonistas indiscutibles del texto), y que presentará una serie de limitaciones que deben ser y serán abordadas en un futuro.

Así, a partir de los resultados derivados de la aplicación metodológica a continuación expuesta, se inicia una etapa de debate, confrontación, actualización y depuración de la información presentada, y que encuentra en el presente texto un punto de encuentro para toda persona interesada en la materia, donde poder abordar y consultar una materia compleja por la diversidad de casos y la heterogeneidad asociada desde un enfoque de conjunto.

Se presenta así la metodología para la realización del trabajo, basada en dos bloques. Un primer trabajo de contextualización que ha permitido la elaboración del texto que hasta el momento se ha presentado, obteniendo la sólida contextualización que actúe como base para la comprensión de la situación actual y las propuestas de futuro que se llevarán a cabo, que se complementa con un segundo bloque basado en el análisis multicriterio para la categorización de la situación actual, como base para llevar a cabo una tipificación y diagnóstico por comunidad autónoma.

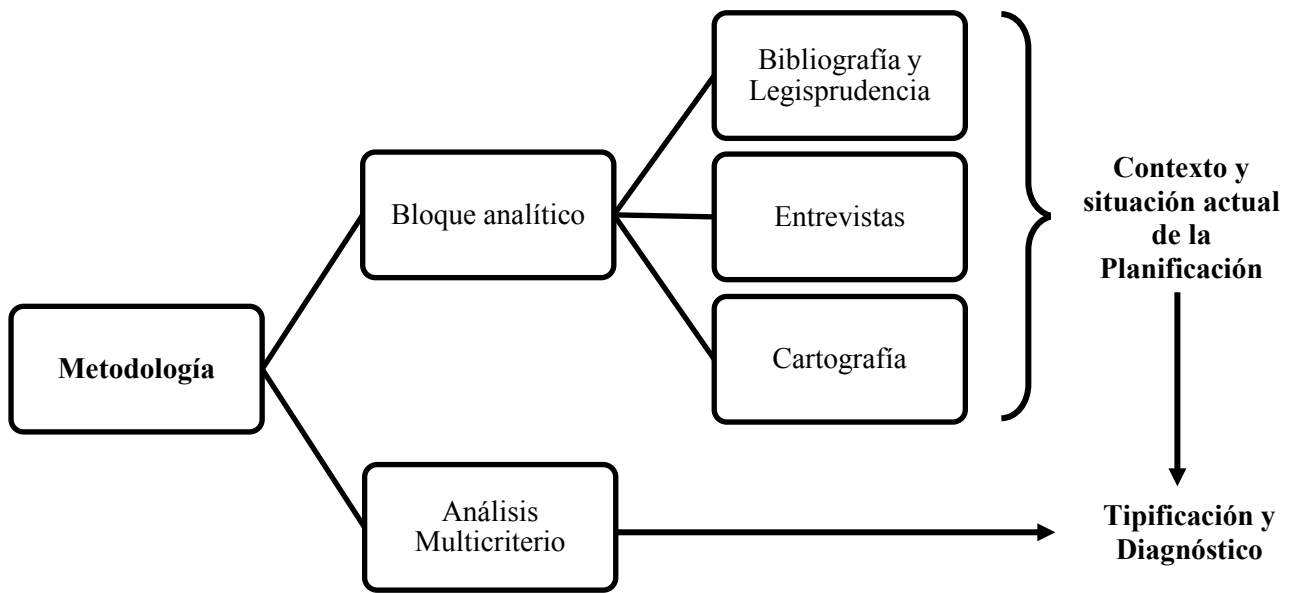


Ilustración 9. Desarrollo metodológico seguido en el presente trabajo

METODOLOGÍA ANALÍTICA

Si la metodología como se citaba anteriormente debe permitir la identificación de la problemática, no es de extrañar que el primer bloque trate precisamente de buscar respuestas a la situación actual en base al desarrollo histórico de la práctica y su tratamiento actual.

Trabajo bibliográfico y legisprudencia. Bases para el contexto y la identificación de los instrumentos sectoriales y sus características

Representa la etapa fundamental de todo proyecto de investigación que ha de asegurar la consecución de la información más relevante entre todo el conjunto de documentos acerca de la materia de objeto de estudio, muy extenso la mayoría de ocasiones (Aleixandre-Benabent, 2011), en un momento de mayor disponibilidad de información, que debe ser manejado de manera eficiente por el investigador para abordar el objeto de estudio (Vilanova, 2012). Por ello, la primera etapa presentada hasta el momento es el compendio de la búsqueda bibliográfica adecuada a las necesidades de la investigación entre las fuentes informativas (Gómez-Luna et al., 2014) destacando los libros como punto de partida por su buena base como fuente de una visión global del tema en cuestión (Cisneros & Olave, 2012), así como de revistas de investigación científica donde los artículos presentes aportan información actualizada, precisa y revisada por expertos.

Pero más allá de la situación actual de la ordenación del territorio y su funcionamiento teórico, la base esencial de este trabajo es la valoración de los instrumentos derivados de la normativa de la disciplina, motivo por el cual, se lleva a cabo un estudio del contenido de la producción legislativa. La producción del Derecho es una materia con gran interés desde la perspectiva investigadora, llamando la atención a diferentes disciplinas tales como la filosofía, el derecho teórico, la política etc. desde largo tiempo atrás, y en particular desde la aparición del estado moderno, responsable de la producción legislativa (Carrillo, 2009). En este caso, el estudio de la legislación y su contenido se asemeja notoriamente al trabajo de búsqueda bibliográfica, ya que se basa en el conocimiento de la situación

actual de la misma en su vertiente práctica. No obstante, y en materia de legislación, se conoce como Legisprudencia como la forma genérica para denominar aquellos estudios relacionados con la legislación en los que la argumentación ocupa un lugar central, y que en última instancia refleja la voluntad del investigador por conocer la relación entre la aplicabilidad de la norma y su creación, permitiendo conocer así la adecuación de la norma y su utilidad real, combinando así la perspectiva teórico y práctica (Wintgens, 2003), tratándose de un enfoque el de la legisprudencia que recoge en su seno a sectores del conocimiento que se diferencian notablemente por su interés y aplicación de metodologías tradicionales que suelen utilizar (Carrillo, 2009), adecuándose perfectamente a las necesidades de la investigación.

Así, el estudio mediante la legisprudencia permite llevar a cabo la identificación de los instrumentos sectoriales, a partir de la cual llevar a cabo el inventario actual de instrumentos que presenta cada comunidad autónoma tras la consulta a las Webs de las consejerías responsables en materia de ordenación del territorio, recopilando la información obtenida.

Metodologías cualitativas: La entrevista

Este procedimiento en el que se debe llevar a cabo necesariamente la consulta de documentación pública de las diferentes administraciones públicas autonómicas va más allá de la consulta única y exclusivamente de las legislaciones, sino que además reclama la búsqueda y estudio de los diferentes instrumentos promulgados por la normativa de carácter sectorial para conocer su estado, ámbito de aplicación, relaciones de jerarquía con otros instrumentos de ordenación y de urbanismo, etc. Esta situación hace que deba lidiarse con un problema, la falta de información o la dificultad de acceso y obtención, fruto de la falta de unos esquemas de organización adecuados en la relación a los archivos administrativos que aumenta la complejidad administrativa para la consulta de documentación de la propia administración pública (Sánchez, 1989). Mientras que la legislación tanto vigente como ya derogada es muy sencilla de encontrar, los documentos relativos a los instrumentos de ordenación del territorio no siempre presentan un fácil acceso para su consulta o no se encuentran disponibles para su consulta.

Por ello, y con el fin de subsanar los problemas relacionados con la falta de información se considera oportuno llevar a cabo una sencilla entrevista a los responsables de las diferentes comunidades autónomas de llevar a cabo la ordenación del territorio. Pero más allá de la búsqueda de la información no disponible, y dentro de una investigación concebida como un proceso reflexivo, sistemático, metódico y crítico que permite la obtención de nuevos conocimientos gracias a los métodos y técnicas empleados para la obtención de la información, debe plantearse un método de verificación del sistema hipotético planteado (Castañeda et al., 2007), así las entrevistas no se limitan a los casos carentes de información sino a la totalidad de Comunidades Autónomas ajustándose a las necesidades de cada caso, permitiendo la verificación de los resultados obtenidos.

Representa la entrevista una de las técnicas de investigación de mayor difusión en las Ciencias Sociales, entendida como una conversación estructurada y con un propósito (Álvarez-Gayou, 2004), caracterizándose por tratarse de un proceso dinámico de comunicación interpersonal (Ander-Egg, 2004), suscitada con la finalidad de obtener información como parte de un sistema metodológico hipotético y verificado (Morin, 2000). Se presentan a continuación la entrevista realizada, recordando que se trata de una herramienta más para la obtención de información y por tanto no se llega a desarrollar el total de su potencial como técnica de investigación, evitando alejarse de los objetivos plantados.

Existen dos formatos de entrevista atendiendo a las dos situaciones a las que se ha hecho ilusión anteriormente:

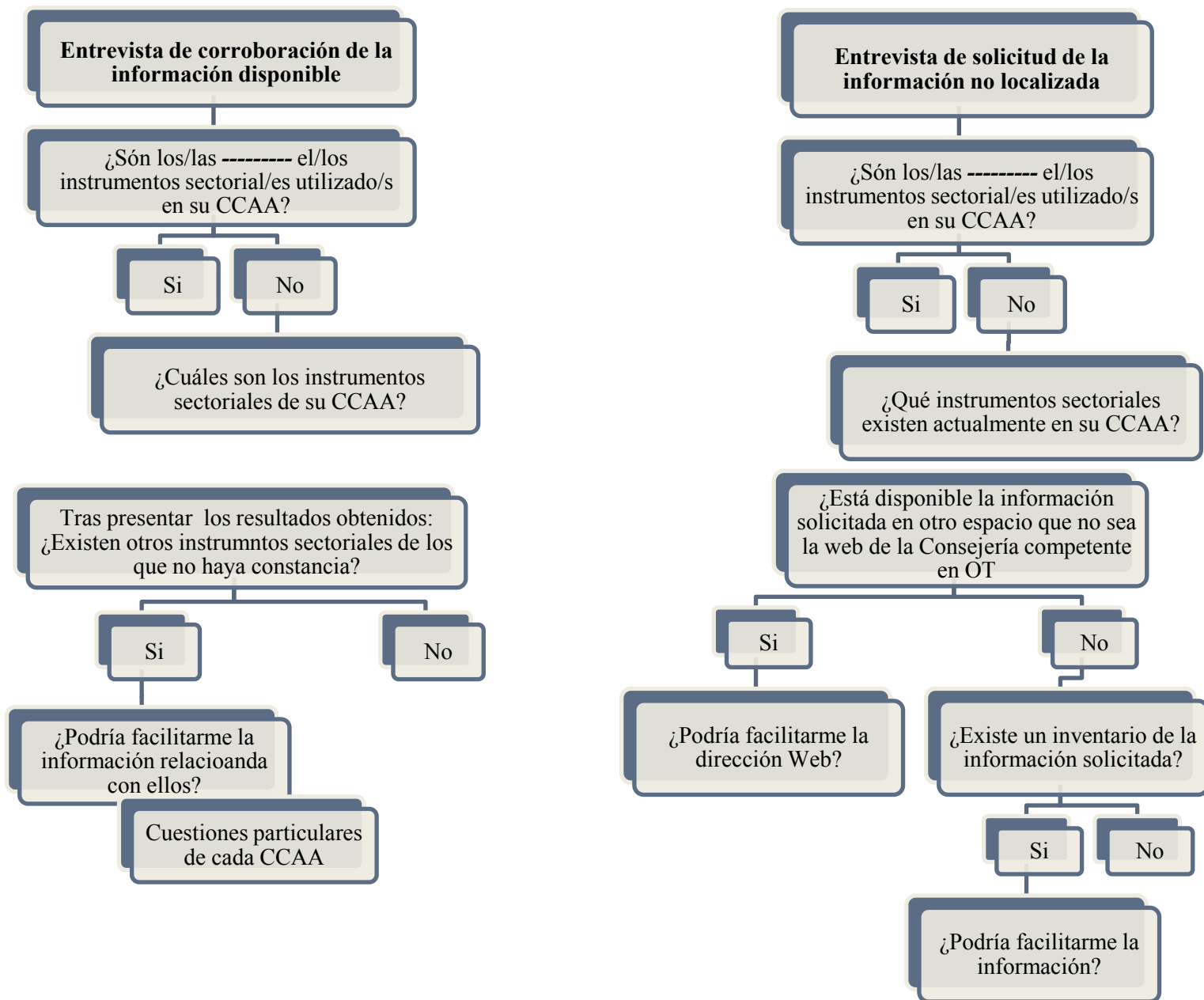


Ilustración 10. Cuestionario de la entrevista seguido en el presente trabajo.

En el caso de la **Entrevista de corroboración de la información disponible**, está pensada para aquellas comunidades de las cuales se ha encontrado información, por escasa que sea de los instrumentos sectoriales previstos en las correspondientes textos legales. La primera pregunta busca confirmar la obvedad, confirmando que la legislación indica unos instrumentos como sectoriales que efectivamente son los considerados como tal por la administración. Así se da paso a una segunda cuestión para iniciar un proceso de retroalimentación de la información basado en la confirmación del inventario que hasta se momento se tiene, buscando subsanar errores, actualizar la información y completarla con aquellos instrumentos que aún no están disponibles para su consulta o no se han incorporado. De esta manera, se cierra la información para estas comunidades autónomas.

En el caso de la **Entrevista de solicitud de la información no localizada**, está pensada para las comunidades autónomas donde no se dispone de ninguna información a parte de la obtenida de la legislación vigente, por tanto, y tras una primera pregunta como en el caso anterior de confirmación de la tipología del instrumento en cuestión, se plantean una serie de cuestiones destinadas a la obtención de la información relativa a la planificación sectorial en cada comunidad autónoma. Para ello, se pregunta por la disponibilidad de información en otros espacios no consultados, y en caso de su ausencia se solicita el envío de la misma para la realización del trabajo.

Para su realización se contempla como formato principal la llamada telefónica, que a pesar de no tratarse de un formato de entrevista considerado como tal dentro de la investigación científica clásica, y como tal no aparece dentro de las diferentes categorías de entrevistas, algunos autores si la consideran como tal destacando la idea de Hernández et al., (2003) quién afirma que no se diferencia tanto de una entrevista personal, pues aun no tratándose de un proceso cara a cara también se basa en una guía de interrogantes a los respondientes a través de una llamada. Se trata por su composición y desarrollo una entrevista estructurada, de carácter exploratorio con el fin de iniciar el conocimiento d la situación actual de aquella información hasta ahora no recopilada.

Serán cuestiones económicas y temporales las que hagan de la llamada telefónica la mejor alternativa para el procedimiento, pues asegura la obtención de los resultados en el corto-medio plazo, sin la necesidad de desplazarse para estar en contacto con los entrevistados (1 por comunidad autónoma). Sin embargo, y para asegurar la consecución de los resultados solicitados, se plantea la posibilidad de hacer uso del mail y de que el entrevistado sea otra persona responsable en materia de ordenación del territorio que conozca la materia.

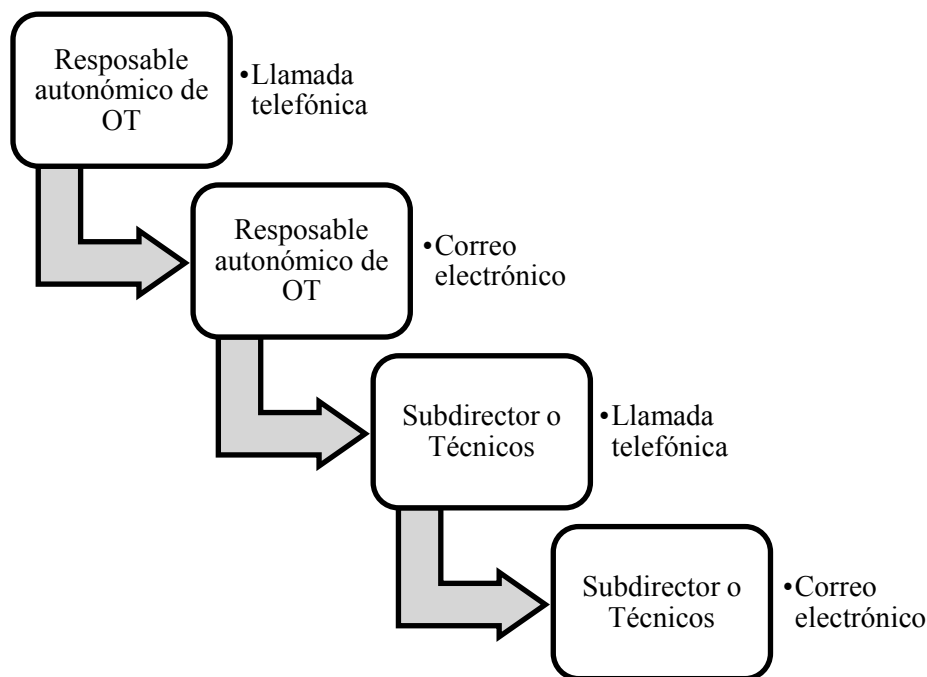


Ilustración 11. Desarrollo de la entrevista seguido en el presente trabajo.

Es necesario presentar especial atención a los casos carentes de información, pues del éxito de la entrevista depende la obtención de la información que permita la inclusión de la totalidad de las comunidades autónomas en la investigación.

SIG y Cartografía

Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y la producción de cartografía asociada representan un gran aliado para los investigadores expertos en las ciencias ambientales y sociales, y resultan esenciales en las investigaciones aplicadas con la aportación de las nuevas metodologías y enfoques que permitirán la mejora de los trabajos relacionados con la ordenación del territorio (Benjamín, 1997), gracias a una representación cartográfica que resulta el mejor modo de plasma el estado actual de un territorio objeto de estudio en el que convergen sus características físicas, geográficas e históricas, sobre las que señalar las pautas de planificación, base para el conocimiento de transformación del territorio y su ordenación (Maza, 2015), gracias a la capacidad de generar nueva información a partir de la incorporación de datos espaciales que permite conjugar la información para atender a problemas ambientales, sociales y económicos, con la ventaja asociada a la gestión digital de la información con un menor tiempo de manipulación y actuando de manera más eficiente con los recursos disponibles por las administraciones que de manera analógica (Mena et al., 2007).

El presente trabajo presenta asociado una cartografía muy básica, centrada única y exclusivamente en la presentación de la cobertura territorial de los instrumentos sectoriales conforme a la clasificación temática presentada anteriormente. Si bien el resultado físico es muy simple, su elaboración implica la base para la posterior actualización y combinación de información para análisis más detallados. En este sentido, de las dos estructuras asociadas a los SIG se trabaja con el modelo vectorial, ya que su delineación de los contornos de los elementos representados por medio de vectores o polilíneas se adecua perfectamente a las necesidades de delimitar el ámbito de actuación de los instrumentos (Mena, 2005).

Así, el trabajo con instrumentos cuyo ámbito de aplicación está basado en delimitaciones administrativas de carácter local (el ámbito de los instrumentos sectoriales es el compendio de varios municipios), evita que tenga lugar uno de los principales problemas asociados a los SIG, el error de una representación asociada las formas no regulares o vagas de los elementos representados (Schneider, 2003), ya que el proceso de captura de información y el procesamiento aplicado no alteran los resultados dotando de total confiabilidad la base de datos (Mena et al., 2007) respecto a la verdadera afección del instrumento en el territorio.

Por tanto el procedimiento para la elaboración de la cartografía se basa en la representación del conjunto de municipios afectados por los diferentes instrumentos sectoriales. Asociada a las capas Shape generadas se crea una base de datos (Tabla) en la que poder incorporar datos alfanuméricos de los documentos estudiados, de manera que se obtiene una herramienta dinámica sujeta a modificaciones, pudiendo obtener dos funciones asociadas, por una parte como visualizador de la información almacenada, expresada atendiendo a las variables que resulten de interés, así como su rol como herramienta para el análisis y diagnóstico del planeamiento realizado (Buenaga et al., 2005).

Esto resulta de particular interés para unos observatorios Territoriales y Urbanos en auge tanto a nivel nacional como a nivel europeo, respuesta a la complejidad de los sistemas antrópicos actuales predominantemente urbanos, en el contexto de un gran desarrollo de la información geográfica y políticas territoriales europeas que no acaban de tener una incidencia real sobre la planificación, siendo necesario el desarrollo de un material cartográfico temático que se adecue en diseño y complejidad de codificación temática a los agentes potenciales (Gestores Públicos, Técnico-Planificadores y Ciudadanía) (Zúñiga, 2014). Así los resultados obtenidos se enmarcan en las herramientas de análisis geográficos tan comunes en la actualidad gracias a su versatilidad para realizar una serie de actividades (Bosque & García, 2000):

- **Gestión y descripción del territorio.** Buscando dar respuesta al por qué de la ubicación de los elementos en el territorio y como gestionarlos, aludiendo a cuestiones como:
 - Mantenimiento, cartografía y control de las infraestructuras que conforman los sistemas AM/FM (abastecimiento y evacuación de aguas, comunicación etc.).
 - Gestión urbana y municipal
 - Control y gestión de datos catastrales (Sistemas LIS/SIC)

Dentro de estas actividades se incorpora la Incorporación de datos para la creación de base d datos, su gestión y organización y su presentación cartográfica a modo de resumen de los resultados.

- **Ordenación y planificación del territorio.** Buscando dar respuesta a los futuros emplazamientos de los elementos territoriales, aludiendo a cuestiones como:
 - Planificación urbana
 - Ordenación del territorio y planificación ambiental
 - Análisis y preparación de políticas sobre transporte
 - Geomarketing y/o geodemografía

Dentro de estas actividades se incorpora la búsqueda selectiva de información, gracias a una exploración y una descripción de datos que permite la generación de modelos explicativos que justifican la situación existente, con la capacidad de interactuar con información mediante superposición, modificaciones, actualización etc.

De esta manera se presenta una base de datos cartográfica como base para el desarrollo de las anteriores actividades citadas.

ANÁLISIS MULTICRITERIO

¿Por qué hacer uso de un análisis multicriterio? El Proceso de Análisis Jerárquico (AHP)

La valoración de una política pública, como la ordenación del territorio, en la que tiene lugar como en cualquier política colectiva un conflicto de intereses y valores asociados (Munda, 2004), reclama la aplicación de una metodología capaz de clasificar la situación de cada comunidad autónoma de una manera objetiva en base a al estudio de una serie de variables y su combinación conjunta independientemente de que puedan entrar en conflicto entre sí, complementadas mediante un criterio generalizado o una función de preferencia de cuyo cálculo se obtendrá una matriz de índices asociado (Fernández, 2002).

La valoración un elemento de estas características, hace que resulte necesario el establecimiento de una serie de principios o postulados a partir de los cuales tenga lugar una organización de los pensamientos que permitan estructurar el proceso mental interno sistematizando a su vez el proceso de resolución seguido (Moreno-Jiménez et al.,1998). Serán muchos los instrumentos al servicio de la resolución de problemas multicriterio de manera sistemática y científica, haciendo uso para el presente estudio del Proceso de Análisis Jerárquico (AHP), ya que va a permitir la descomposición de estructuras complejas en sus componentes, los cuales quedarán ordenados de manera jerárquica, con la obtención asociada de valores numéricos para los juicios de preferencia, siendo sintetizados al final para determinar que opción presenta más alta prioridad, trasladando así la realidad percibida por el individuo a una escala de razón priorizada (Saaty, 1980).

Se trata de una técnica que más allá de la utilización de conglomerados y la modelización jerárquica, presenta como elementos diferenciadores la posibilidad de trabajar con aspectos intangibles y la posibilidad de evaluar la consistencia de los juicios emitidos por el decisor (Moreno-Jiménez et al., 1998). Así mismo, respecto al comportamiento de la AHP, destacar su consideración como técnica perfecta para la aproximación multicriterio (Vargas, 1994; Zanakis et al., 1998) y su robustez ante cambios estructurales que provoquen un cambio de rango en la ordenación de alternativas. De esta manera la propuesta que se lleva a cabo queda sujeto a las modificaciones necesarias ante cambios de paradigma que hacen comparables los resultados entre sí.

Las variables de estudio y su ponderación

De esta manera se establecen cuatro grandes grupos de valoración en los que quedan incluidos una serie de criterios que formarán parte del análisis multicriterio (Vid. fig 13), y que se presentan a continuación:

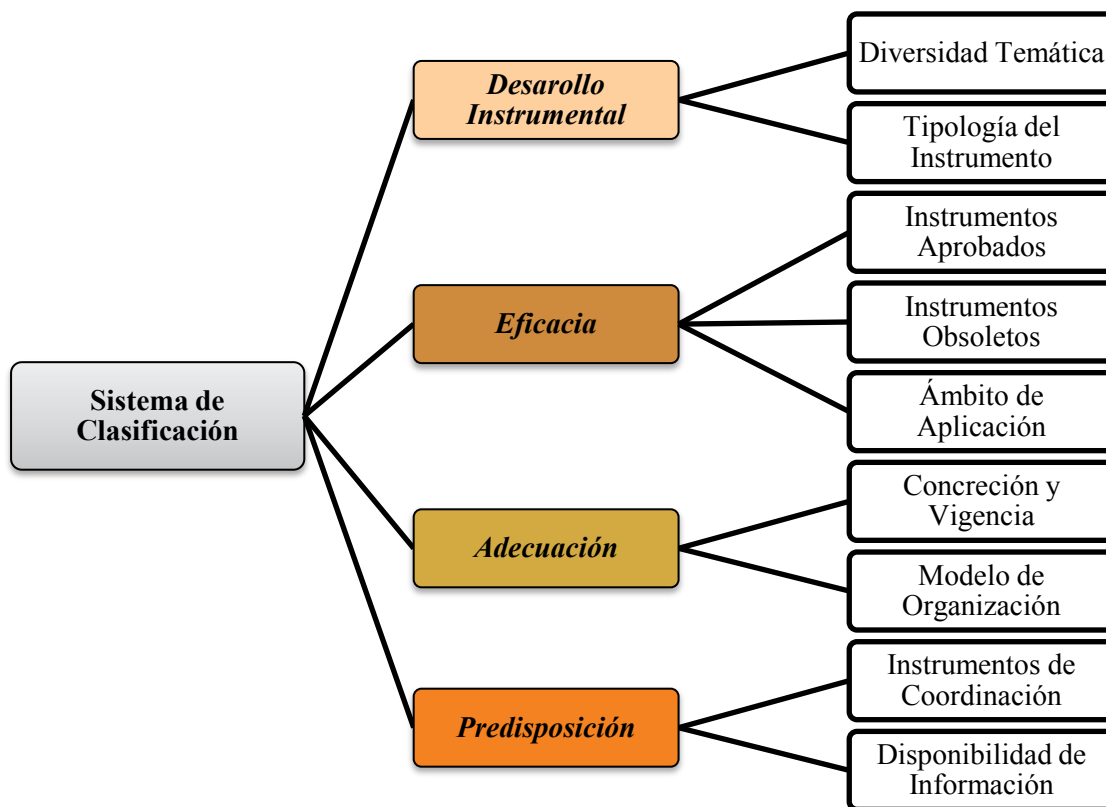


Ilustración 12. Variables contempladas para el análisis multicriterio realizado.

A la hora de realizar la ponderación, cada uno de los cuatro grupos de valoración presenta una serie de variables asociadas que representan características de la planificación sectorial en base al estudio de la situación actual de la práctica. Cada variable presentará un valor para su posterior ponderación en función de la idoneidad o inadecuación de la misma para una planificación sectorial adecuada con un valor de 0 a 1 y un criterio de proporcionalidad basado en el número de variables estudiadas en cada caso. Así, una variable con 5 posibilidades presentará 5 intervalos de 0,2, mientras que una variable con 3 posibilidades tendrá 3 intervalos de 0,33 etc. Se otorga únicamente un

valor 0 a los casos donde la información no está disponible¹⁵ y por tanto se considera que no se puede aplicar adecuadamente el análisis planteado, para el resto de casos siempre habrá una puntuación mínima por criterio que refleje la realidad, una aplicación sectorial inadecuada.

Desarrollo Instrumental. Destinado a valorar la forma en la que tiene lugar la concreción de las políticas territoriales mediante los instrumentos asociados. La valoración de este grupo se basa en el análisis de los dos siguientes criterios:

- **Diversidad Temática.** Un modelo territorial asentado y maduro debe abordar la totalidad de cuestiones relacionadas con su territorio. Así, la planificación sectorial asociada a este modelo debe abordar la totalidad de las temáticas que le competen asegurando la integración de las mismas en la práctica de la ordenación del territorio para un desarrollo holístico y una planificación comprehensiva del territorio.
- **Tipología del instrumento.** El papel que debe llevar a cabo la planificación sectorial dentro del modelo territorial de cada comunidad autónoma como marco de desarrollo de actuaciones territoriales marcadas por instrumentos de rango superior de carácter subregional, y a su vez con capacidad de dirigir a los instrumentos de índole urbanística, limita el tipo de instrumentos que pueden ser utilizados.

Desarrollo Instrumental			
<i>Diversidad Temática</i>		<i>Tipología del Instrumento</i>	
Intervalos	Ponderación	Intervalos	Ponderación
1	0,2	Directriz	0,33
2	0,4		
3	0,6	Programas	0,66
4	0,8	Proyectos	
5	1	Planes	1

Tabla 3. Valor de ponderación para las variables relacionadas con el Desarrollo Instrumental.

Se valorarán positivamente las comunidades autónomas que presenten al menos un instrumento sectorial para cada bloque temático. Si bien el caso ideal es la inclusión de la totalidad de las temáticas presentes en los 5 grupos, con el fin de simplificar el modelo, se premia que al menos una de ellas quede presente en los instrumentos sectoriales.

En cuanto a la tipología del instrumento, las directrices pecan de un excesivo carácter estratégico que dificulta su subordinación. Si bien se valoran más positivamente los proyectos y programas, ya que fácilmente pueden subordinarse a los instrumentos subregionales, el exceso de concreción reclamaría el desarrollo y promulgación de un gran número de instrumentos, haciendo que no sea eficiente. En este caso se considera que plan es el instrumento idóneo por su vocación de aplicabilidad pero con rango de actuación temporal a medio plazo y su capacidad de actuar tanto como instrumento de desarrollo a varias escalas como de marco de referencia para el posterior desarrollo de proyectos de carácter urbanístico.

¹⁵ Prueba de ello los casos de Madrid y Extremadura, de los que se carece de la información para la adecuada valoración

Eficacia. Destinado a valorar la capacidad de las comunidades autónomas de tramitar y aprobar instrumentos de planificación funcionales y que marcan la filosofía y la apuesta real por la ordenación del territorio. La valoración de este grupo se basa en el análisis de los tres siguientes criterios:

- **Número de Instrumentos aprobados.** Más allá del número de instrumentos aprobados, se valora el porcentaje de instrumentos actualmente vigentes respecto del total desarrollado. Se hace una valoración en términos absolutos.
- **Instrumentos obsoletos.** Criterio complementario al anterior al contemplar no solo su aprobación y desarrollo sino su revisión y adaptación para su funcionamiento con el paso del tiempo como instrumentos versátiles y adaptados a los cambios que tengan lugar, tal y como debe actuar un instrumento de planificación asociado a la ordenación territorial.
- **Ámbito de aplicación.** Se trata de un criterio particularmente complejo al conjugar dos cuestiones relacionadas. Se valoran positivamente instrumentos destinados a la acción supralocal, es decir su escala de gestión debe ser supralocal, independientemente de que el ámbito de planificación asociados se de carácter regional o se adecue a las necesidades de la temática sectorial¹⁶
- Un ámbito de actuación adecuado es esencial para que las actuaciones y objetivos del instrumento sectorial puedan materializarse en el territorio, tratándose de instrumentos con escalas de actuación asociadas muy diversas que van desde lo regional hasta lo local y que en determinadas ocasiones y por el tratamiento de cuestiones medioambientales la escala de actuación está predeterminada por la cuestión planificada.

Eficacia					
<i>Nº de Instrumentos Aprobados</i>		<i>Instrumentos Obsoletos</i>		<i>Ámbito de Aplicación</i>	
Intervalos (%)	Ponderación	Intervalos (%)	Ponderación	Intervalos	Ponderación
0-30	0,25	0	1	Local	0,25
		0-25	0,8	Regional	
30-60	0,5	25-50	0,6	Subregional	0,5
		50-75	0,4	Comarcal	0,75
60-90	0,75	>75	0,2	Supramunicipal	1
>90	1			Regional-Provincial	

Tabla 4. Valor de ponderación para las variables relacionadas con la Eficacia.

Con el fin de poder hacer una comparativa entre comunidades autónomas se plantean porcentajes de aprobación basados en el resultado de la división entre el número de instrumentos aprobados y el número de instrumentos tramitados, obteniendo el valor absoluto independientemente de la tipología de instrumentos que va a condicionar el número de instrumentos aprobados que aquellos casos en los que los instrumentos sectoriales sean proyectos, altamente prolíficos, no tendrían comparativa con aquellas con otros instrumentos como las directrices que por sus contenidos y características son menos cuantiosos.

¹⁶ Recordemos que en el apartado 2 del capítulo 3 se hablaba de las escalas y se indicaba como la planificación es la única que por definición no presenta una escala de actuación predefinida y por tanto deben conjugar una escala de planificación y una escala de actuación.

De manera similar se opera para los instrumentos obsoletos, valorados en términos absolutos, conociendo así los instrumentos que a pesar de haber sido aprobados no han sabido adaptarse a las necesidades del problema en cuestión o incardinarse en una dinámica de planificación del modelo territorial del que deben formar parte. Quedan excluidos de valoración los instrumentos que presentan una continuación tras su revisión y adaptación a las nuevas necesidades. Recordemos que los instrumentos de planificación deben presentar una periodicidad de actuación con vocación de renovación, y más en el caso de los instrumentos sectoriales. En este sentido, se penaliza no la pérdida del instrumento sino la pérdida de regulación de los aspectos sectoriales cuando los instrumentos obsoletos no presentan continuación.

En relación a las escalas de actuación, las generales son competencia de los instrumentos regionales con un enfoque holístico, mientras que actuaciones a escalas muy concretas van en detrimento de la capacidad de acción estratégica. Por tanto se valoran positivamente aquellos instrumentos con una escala de planificación genérica pues permite un enfoque conjunto de la gestión sectorial pero que presenta asociada una escala de aplicación de carácter supralocal donde sus funciones son efectivas en el marco de la planificación subregional.

Adecuación. Destinado a valorar las condiciones a las que se debe hacer frente a la hora de aplicar la planificación sectorial, que favorecerá o no su óptimo desarrollo. La valoración de este grupo se basa en el análisis de los dos siguientes criterios:

- **Concreción Temática y Vigencia.** La planificación sectorial debe actuar a corto plazo sin caer en actuaciones inmediatas para regular cuestiones concretas. De esta manera será eficiente y no actuará competitivamente con otros instrumentos de la ordenación del territorio.
- **Modelo de Organización.** Valorado en función de lo que la propia ordenación del territorio y su concepción teórica establecen.

Adecuación			
<i>Concreción y Vigencia Instrumental</i>		<i>Modelo de Organización</i>	
Intervalos	Ponderación	Intervalos	Ponderación
Inst. excesivamente concretos	0,33	Reticular	0,4
Vigencia efímera			
Instrumentos generalistas	0,66	Abierto	0,8
Vigencia excesivamente larga			
Precisión temática	1	Cerrado	1
Duración			

Tabla 5. Valor de ponderación para las variables relacionadas con la Adecuación.

Se penalizan los instrumentos que se caracterizan por su escasa duración temporal llevando a cabo actuaciones muy concretas y aisladas del resto, así como aquellos instrumentos generalistas y que actúan en el largo plazo suplantando el rol de los instrumentos subregionales-regionales integrales. Es de esperar que la planificación sectorial aborde un tema concreto pero con la capacidad de integrarlo en un modelo territorial multidisciplinar con una duración intermedia tras la cual se revise el documento y se hagan las modificaciones pertinentes que se consideren necesarias.

La ordenación del territorio en su concepción teórica establece como modelo a seguir el piramidal cerrado, es decir, a mayor jerarquía exista entre los instrumentos mejor y por tanto se penalizan los modelos donde la jerarquía es menor o nula.

Predisposición. Se valora la actitud de la administración pública respecto a la planificación sectorial y a la ordenación del territorio, y por tanto valorando si hay una apuesta real por su aplicación. Para ello, se analizan:

- **Instrumentos de Coordinación.** Es necesario que los instrumentos de carácter sectorial estén destinados a favorecer el desarrollo de una ordenación del territorio integral y sinérgica con el urbanismo para alcanzar los objetivos propios de la comunidad autónoma marcados en su modelo territorial, así como la coordinación interadministrativa para agilizar los procesos de aprobación y desarrollo de los instrumentos, y la coordinación entre las diferentes administraciones afectadas por los diferentes instrumentos de planificación, y la facilitación de las cuestiones con competencias compartidas en el ámbito regional y estatal.
- **Disponibilidad de Información.** Un sistema de información accesible en el que queden reflejados todos los documentos de los instrumentos de ordenación territorial es un claro indicador de un modelo maduro donde hay una apuesta y un desarrollo por la planificación.

Predisposición			
Instrumentos de Coordinación		Disponibilidad de Información	
Intervalos	Ponderación	Intervalos	Ponderación
Carencia de Instrumentos de coordinación	0,33	Carencia de Información	0,25
Coordinación Administrativa	0,66	Listado de Instrumentos	0,5
Coordinación Instrumental y Administraciones	1	Total Disponibilidad	1

Tabla 6. Valor de ponderación para las variables relacionadas con la Predisposición.

Así, se consideran como instrumentos de coordinación aquellos instrumentos que lejos de regular de manera aislada de las cuestiones aisladas y en ámbitos espaciales puntuales, marcan el desarrollo de cuestiones de manera integrada, incluso en consonancia con las cuestiones a nivel nacional en las que Estado y comunidades autónomas son competentes.

¿Cómo se tipifican las comunidades autónomas en función de las variables contempladas?

Se configura un sistema de ponderación a partir del cual realizar el cálculo y clasificación de la situación de la planificación sectorial en cada comunidad autónoma a partir de un cálculo sencillo basado en una media ponderada, entre los diferentes criterios planteados:

$$\text{Pond} = \frac{(10 \times \text{DTP}) + (10 \times \text{TIP}) + (10 \times \text{IAP}) + (10 \times \text{IOP}) + (10 \times \text{AAP}) + (10 \times \text{CVIP}) + (10 \times \text{MOP}) + (10 \times \text{ICP}) + (10 \times \text{IDP})}{9}$$

9

De esta manera, se obtiene un resultado numérico comprendido entre el 0 y el 10, que sirve para conocer el estado de la planificación sectorial en cada comunidad autónoma. La apuesta por el intervalo numérico de los resultados tan común en el ámbito académico se debe a una extrapolación de conceptos como rendimiento académico o efectividad escolar, entendidos como el logro de los objetivos establecidos en los programas oficiales de estudio (Reyes, 2003), el nivel de conocimientos demostrados en un área o materia atendiendo a la edad o el nivel académico (Hedel, 2003). De esta manera, se hace una evaluación del logro de los objetivos cumplidos en relación a la legislación en materia de ordenación del territorio, y de las características y funciones que la disciplina impone a los instrumentos sectoriales. De esta manera, con una valoración tan próxima a los criterios se arrojan unos resultados de muy fácil interpretación.

Más allá de una valoración individual caso por caso, se plantea una tipificación en cuatro categorías según los resultados obtenidos que permita valorar patrones y características comunes como base para entender la situación en la que se encuentran y poder establecer las recomendaciones a futuro para la mejora de la situación.

Clasificación		
Puntuación numérica	Categorías	Clasificación cromática
9-10	A	
8-9	B	
5-8	C	
0-5	D	

Tabla 7. Categorías derivadas de la tipificación

¿Qué implica cada categoría?

A: Incluye las comunidades autónomas en las que la planificación sectorial colabora en el desarrollo de una ordenación integral que permita la consecución del modelo territorial propuesto, con escalas de actuación adecuadas, abordando la amplia mayoría o la totalidad de las cuestiones temáticas y con unas relaciones jerárquicas adecuadas.

B: Incluye las comunidades autónomas en las que la planificación sectorial tienen elevada presencia y relevancia, encontrándose su desarrollo en la última etapa para ser considerada una práctica adecuada y exitosa.

C: Incluye las comunidades autónomas en las que la planificación sectorial bien actúa suplantando la función de la ordenación del territorio integral y restando así el componente estratégico de la disciplina, bien presenta un marco teórico pero no ha tenido lugar un desarrollo adecuado fruto de la carencia de interés por la ordenación del territorio, bien por la falta de instrumentos de aplicación del marco teórico planteado. Se trata de casos en una etapa de desarrollo que necesita reflexión y trabajo asociado para la mejora de la situación.

D: Incluye las comunidades autónomas donde la planificación sectorial es ajena a la ordenación integral del territorio, con escaso desarrollo y repercusión, y cuyas actuaciones asociadas carecen de la escala y temporalidad adecuadas para su ejecución óptima, siendo utilizados con otras finalidades que atañen a otros instrumentos de la ordenación del territorio o el urbanismo. Es síntoma de comunidades autónomas con modelos muy complejos de ordenación del territorio, en la disciplina no representa una apuesta real por parte de la administración y tanto la planificación sectorial como la ordenación del territorio en general apenas han tenido desarrollo.

CAPÍTULO 6. DIAGNÓSTICO Y TIPIFICACIÓN TERRITORIAL. RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA.






Se presenta a continuación los resultados obtenidos durante el desarrollo de la investigación. Se compone en primer lugar de la tipificación, entendida como el ejercicio de denominación de los diferentes elementos de estudio, en este caso, instrumentos de ordenación territorial sectorial. Esta idea tan presente en las ciencias naturales, con la nomenclatura de especies vegetales que haría el botánico o de animales que realizaría un zoólogo (Ferrer-Gallego & Laguna, 2015) queda al servicio de las ciencias sociales con la particularidad de trabajar con unos instrumentos sectoriales de marcado carácter dinámico y que por tanto está sujeto a las modificaciones propias de la revisión y modificación, y que por tanto, y al contrario que la tipificación realizada en las ciencias naturales, no se tratará de una tipificación fija y vinculante de manera permanente, sino que es reflejo de la situación actual, y establece el punto de partida para la continua y constante actualización de la información obtenida.

En este sentido, la presente tipificación va a permitir dar solución a un problema básico de la investigación, ya que cualquier disciplina de estudio con el paso del tiempo presenta asociada una progresiva especialización que otorga un mayor conocimiento, ocasionando en muchas ocasiones una pérdida de conectividad entre la información de detalle y la base que originó el estudio, así el presente texto recoge esas ideas básicas y establece el punto de partida para la actualización y progresiva ampliación del conocimiento disponible al respecto.

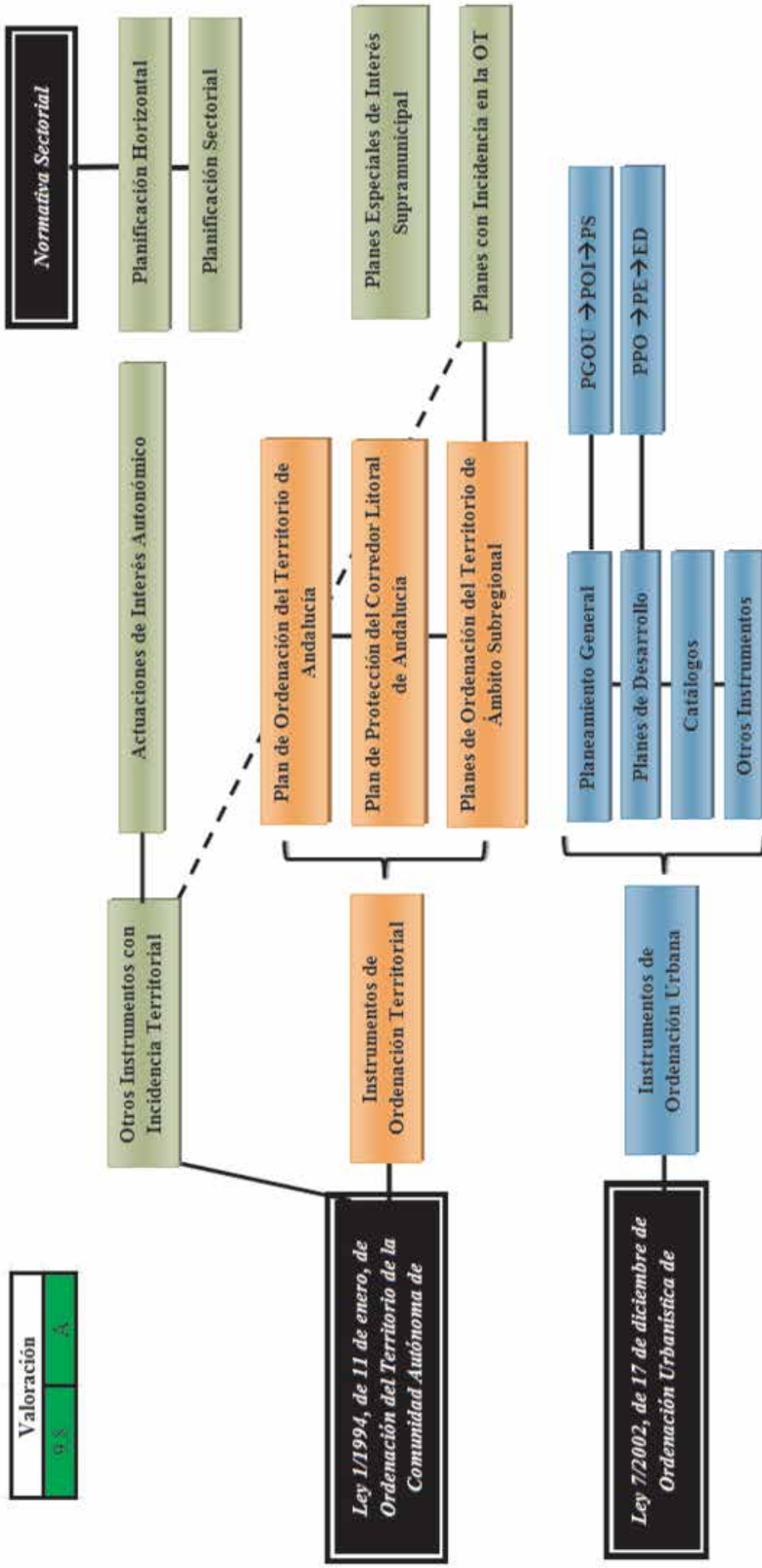
Esta tipificación inicial implica la realización de un gran trabajo de análisis de la legislación se complementa por un diagnóstico acerca del estado de la ordenación del territorio en general y la planificación sectorial en cada comunidad autónoma, en la medida en la que además del ya citado contexto legal se plantea la valoración de unos documentos que deben actuar en pos de un modelo territorial que supone la transformación de la realidad territorial por la puesta en práctica de una planificación con una determinada gestión (Gómez, 2010) que también es objeto de valoración.

De esta manera, los resultados se materializan en una serie de diagramas en los que queda plasmada la tipificación en la que se presentan los instrumentos presentes en cada comunidad autónoma en materia tanto de ordenación del territorio como de urbanismo, así como sus relaciones jerárquicas y los resultados de la metodología de ponderación aplicada, junto con el diagnóstico redactado en las páginas siguientes

Para facilitar la lectura de los diagramas, se exponen a continuación la leyenda de colores utilizados:

-  Se marcan de negro las **legislaciones** responsables de la descripción y desarrollo de los diferentes instrumentos, bien sean legislaciones conjuntas para ordenación territorial y urbanismo, bien se trate de legislaciones separadas
-  Se marcan de naranja aquellos instrumentos propios de la **ordenación del territorio** presentes en las diferentes comunidades autónomas
-  Se marcan de azul aquellos instrumentos propios del **urbanismo** presentes en las diferentes comunidades autónomas
-  Se marcan de verde aquellos instrumentos que presentan **incidencia** sobre la **ordenación del territorio**
-  Se marcan de rojo los **instrumentos de carácter sectorial** presentes en cada comunidad autónoma.

ANDALUCÍA



La política territorial de la comunidad autónoma ha sido desarrollada durante más de tres décadas, y a pesar de la larga trayectoria de la misma, no presenta el nivel de asentamiento adecuado. No obstante, no puede negarse el buen reconocimiento jurídico y la implantación administrativa de la práctica, así como el desarrollo de instrumentos de planificación (Zoido, 2011).

Será el caso andaluz muy particular al encontrar una planificación sectorial carente de sentido territorial que presenta en otras comunidades autónomas. Esto no implica que aquellos aspectos regulados de manera sectorial en el resto de España, en el caso andaluz queden sin la adecuada ordenación. Con la finalidad de evitar una problemática muy común propia de la planificación sectorial, al tratarse de instrumentos enmarcados en un contexto planificador poco asentado en el que los aspectos sectoriales se han realizado al margen o incumpliendo los dispuestos por los instrumentos de ordenación territorio y urbanística (Zoido, 2001), la planificación sectorial, queda en manos de un desarrollo normativo en un contexto en el que la autonomía andaluza ha perseguido la consecución de un territorio integrado tanto socioeconómica como territorialmente, gracias al desarrollo de políticas públicas transversales en materia territorial, que más allá del desarrollo legislativo, necesitan de un soporte económico y social (Rodríguez & Sánchez, 2011). Así, Andalucía apuesta por una ordenación del territorio integral clásica basada en instrumentos subregionales para el desarrollo del instrumento de ámbito regional y como marco de referencia para el urbanismo.

En este sentido, la promulgación de los instrumentos de ordenación de ámbito sectorial no se incardinan directamente con los instrumentos de ordenación del territorio promulgados en la actualidad por la vigente Ley 1/1994, de 11 de enero donde se reflejan los instrumentos que marcan la pauta y desarrollo de la práctica de la ordenación territorial en el ámbito de la comunidad autónoma, competencia adquirida con exclusividad por dicha Comunidad en su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 16/81), en su artículo 13.8. y cuyos objetivos a cumplir mediante la práctica de la ordenación del territorio, de acuerdo con esta Ley, son la articulación territorial interna y con el exterior de la comunidad autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la comunidad autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

Para ello, se plantea para la aplicación de la práctica de ordenación territorial el ámbito supralocal, regional y subregional, y para ello la Ley establece dos instrumentos de ordenación integral, el **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía** y **Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional**. Asimismo, la Ley establece el contenido territorial y el procedimiento que, sin perjuicio de lo regulado por la correspondiente legislación especial, y con el debido respeto a las competencias atribuidas a las restantes Administraciones Públicas, ha de seguir la planificación de materias que inciden en el orden territorial y que, a los efectos de esta Ley, se consideran **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio**.

Así, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía establecerá los elementos básicos para la organización y estructura territorial, actuando como marco de referencia territorial, desarrollado por los Planes de ámbito subregional, de ámbito de aplicación más concreto y más numerosos.

Dentro de las cuestiones sobre las que la ordenación del territorio pretende actuar presentan un enfoque sectorial, muchos de los cuales quedan como elementos de planificación sectorial en planes autonómicos tramitados y elaborados como instrumentos ajenos pero con incidencia en la ordenación del territorio, sobre todo en el caso de aquellos relacionados con la acción pública regional de aspectos condicionados por la política estatal en el marco del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Zoido, 2011).

En este sentido, destacar que la planificación de los tres grandes sistemas territoriales (ciudades, infraestructuras de comunicación y espacios naturales) depende de las políticas públicas. Instrumentos como el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013) o el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020. Aspectos como la Planificación y Ordenación Energética queda en manos de instrumentos de planificación como el Plan Energético de Andalucía 2003-2006 (PLEAN) o el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética

2007-2013 (PASENER) ya finalizados que han dado paso a un nuevo marco dentro de la Estrategia Energética de Andalucía 2020, como elementos orientados de la política energética de la comunidad autónoma.

Más allá de los presentes elementos resaltados, la comunidad autónoma andaluza regula sectorialmente la totalidad de las cuestiones sectoriales, con este enfoque propio que le caracteriza. Así, mediante instrumentos con incidencia en la ordenación del territorio con características diferentes entre sí, pero con un enfoque común, el ámbito de aplicación de carácter regional, actuando como marco de referencia para el desarrollo posterior de sus previsiones. Así encontramos:

- **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.** Se trata de instrumentos enmarcados en la Ley 1/1994 de ordenación del territorio de Andalucía, en la medida en la que aluden a una serie de actividades de planificación de la Junta de Andalucía incluidas en su Anexo, que ha sido modificado continuamente. Así, se tramitan unos instrumentos que no se crean para ser enmarcados dentro del esquema general del sistema de planificación, sino que fruto del carácter territorial del contenido y temáticas algunos planes quedan sometidos a ciertas pautas de tramitación, y cierto contenido adicional, de tipo territorial. De esta manera, cuestiones como un análisis y diagnóstico deben presentar una valoración de carácter territorial así como una valoración de los efectos y enfoques de carácter territorial que presentará el plan.
- **Planificación Horizontal y Sectorial.** La planificación horizontal a pesar de su denominación generalista alude a la planificación ambiental de la comunidad autónoma en su función de instrumentos de orientación para la Planificación Sectorial ambiental aplicada mediante los instrumentos de planificación básicos que comparten el enfoque de transversalidad establecido en el marco de referencia de estrategias y planes (minoritariamente en la planificación horizontal) para el desarrollo de la política ambiental afectando a diferentes ámbitos para un período de tiempo determinado, y unas escalas que comprende de lo local a lo regional en función de los elementos regulados.
- **Resto de Instrumentos de Planificación.** Carecen de relación con la ordenación del territorio a pesar de los efectos que tienen sobre el territorio y la incidencia sobre la misma. Se trata de instrumentos y elementos sectoriales regulados por las diferentes consejerías competentes. Se trata de las cuestiones ya citadas relativas con las infraestructuras y la economía.

En todos los casos citados con anterioridad no queda recogida la perspectiva de influencia sobre el territorio, sino los objetivos que se pretenden alcanzar en cada materia sectorial, y que relegan el aspecto territorial a los instrumentos de ordenación del territorio destinados a la organización espacial, enmarcados en los ámbitos de la planificación subregional. En este sentido, uno de los problemas que se asocia al modelo territorial andaluz, es la falta de cooperación y coordinación de objetivos de aquellas administraciones responsables del desarrollo de las políticas sectoriales que encontrarán un marco común, pero no propio del tema sectorial en cuestión, en la legislación vigente en materia de ordenación del territorio y su Plan de Ordenación del Territorio (Rodríguez & Sánchez, 2011), representando un claro ejemplo del papel de instrumento coordinador interadministrativo que pueden llegar a realizar los instrumentos de planificación sectorial en aquellas comunidades autónomas donde tiene lugar su desarrollo.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- La presencia de un excelente marco de referencia para el desarrollo sectorial basado en el desarrollo por las consejerías competentes de la mayor parte de los instrumentos de carácter sectorial.
- La regulación de la totalidad de cuestiones sectoriales.
- Una planificación sectorial que presenta un periodo temporal corto tras el cual se revisan y renuevan.

- Apuesta por una articulación que más allá de la propia comunidad autónoma considera una escala interregional
- El modelo de organización es previo a la aplicación de la ordenación del territorio y no viceversa.

A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Andalucía:

- La nula relación entre la planificación de algunas cuestiones sectoriales con clara afección con la estructuración del territorio y la ordenación del territorio que hace necesaria una gran coordinación horizontal y vertical para el adecuado funcionamiento del modelo territorial.
- La planificación sectorial ha sido el eje central del desarrollo territorial, problema común a todos los casos.

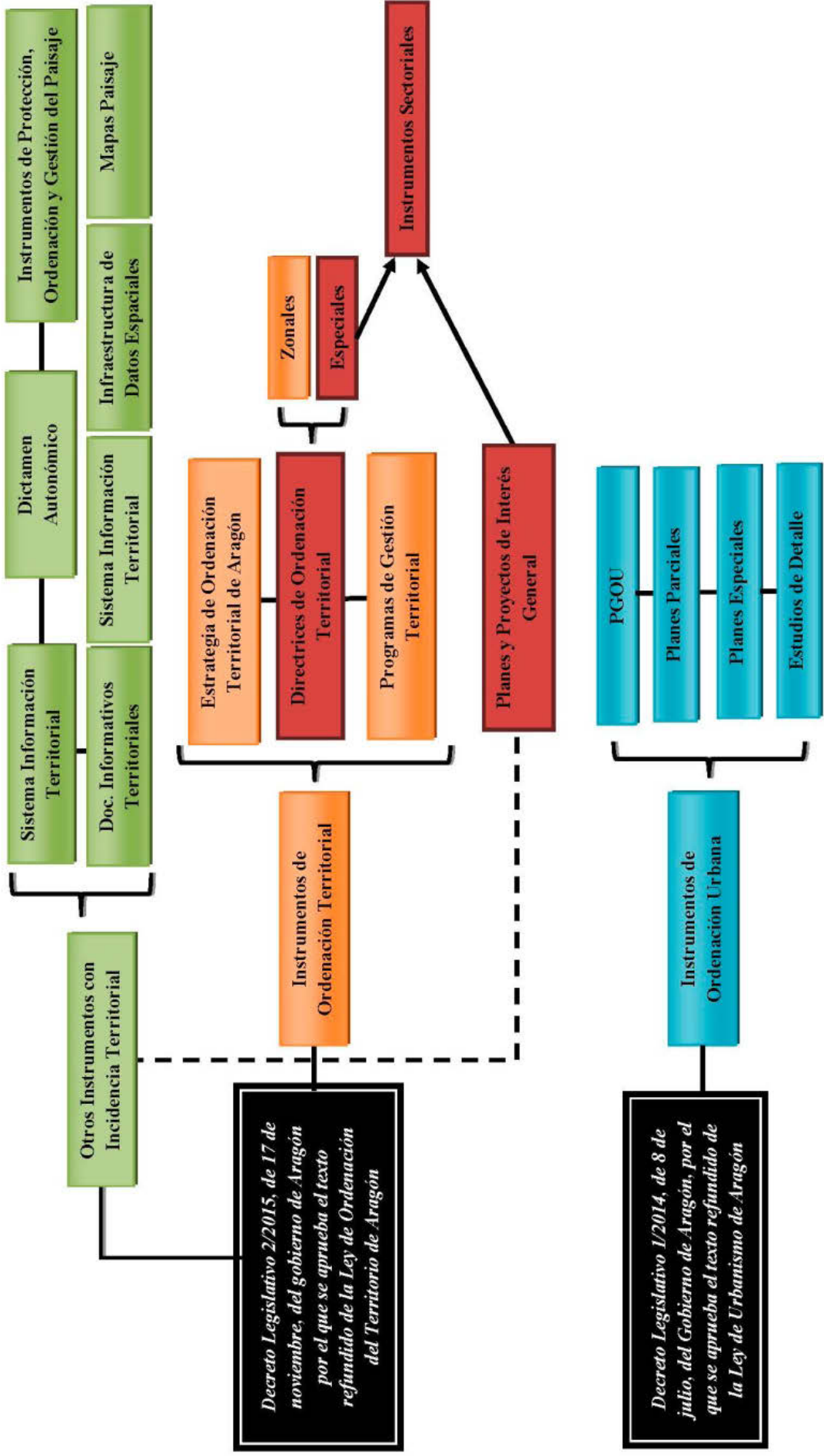
Se debe hacer especial mención al modelo de organización del caso andaluz. Si bien no es un modelo de organización único (como el caso de Navarra) ni se trata del único ejemplo presente (Cataluña y el País Vasco también tienen el modelo de organización piramidal cerrado) presenta una particularidad que lo hace de gran interés.

Mientras que en el caso andaluz el modelo de organización piramidal cerrado es la única opción viable fruto de un modelo de ordenación del territorio de carácter integral en el que las relaciones de los instrumentos siguen los preceptos que marca la propia disciplina de ordenación del territorio¹⁷, el resto de comunidades autónomas presentan modelo de organización configurado a partir de las relaciones entre instrumentos según el interés asociado al desarrollo de la práctica. Por tanto el caso andaluz es el único que adecua el desarrollo instrumental y sus relaciones a las consideraciones de la disciplina y no viceversa como en el resto de comunidades autónomas, en las que la legislación establece un desarrollo instrumental y unas relaciones que atienden a criterios funcionales y no adecuados siempre a la disciplina, condicionando los resultados de la puesta en práctica del planteamiento teórico no siempre acertado.

¹⁷ Un instrumento regional que marca el modelo territorial, a desarrollar por la planificación subregional que a su vez actúa como marco de referencia para la Planificación Sectorial y el Urbanismo.

ARAGÓN

Valoración	
6,0	C



Desde la perspectiva de la primera legislación en materia de ordenación del territorio promulgada en la comunidad autónoma en el año 1992 de planificación regional que ha dado paso a una planificación de índole física también, junto con la nueva perspectiva de sostenibilidad materializada la anterior ley 4/2009 refundida en el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, se encuentra una práctica basada en instrumentos de gestión y planificadores, caracterizados por su desarrollo en cascada (Bielza, 2010).

Este desarrollo en cascada se materializa en unos instrumentos, con la característica peculiar de que en ocasiones, se caracterizan por un componente estratégico fruto del modelo de organización presente en la comunidad autónoma, donde la diversidad instrumental es muy elevada. En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por dos tipos de instrumentos, otorgándole diferentes roles dentro de la práctica de la ordenación del territorio:

- Las **Directrices de Ordenación del Territorio Especiales**. Se trata de instrumentos de planeamiento territorial destinados a ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, así como de elementos relevantes del sistema territorial.
- **Planes sectoriales y Proyectos con Incidencia Territorial**. Se trata de instrumentos complementarios de la ordenación del territorio, cuya función reside en asegurar una adecuada inserción en el marco territorial definido por los instrumentos de ordenación del territorio de aquellos elementos de competencia estatal.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- La superación de uno de los principales problemas de la práctica de ordenación territorial, la falta de coordinación interadministrativa, con la presencia de un instrumento que asegure el desarrollo de las prácticas sectoriales cuya competencia no sea de la comunidad autónoma, adaptándola así a los objetivos planteados en la Estrategia Territorial.
- Comarcalización del territorio que establezca zonas donde se favorezca la cooperación y comunicación interadministrativa de ámbito local, como espacios predeterminados para la planificación subregional.
- Desarrollo en cascada que permite la concreción de los objetivos planteados en los instrumentos de rango regional, que actúan como marco de referencia, en ámbitos particulares, con una proximidad al modelo piramidal cerrado.

A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Aragón:

- Las Directrices de Ordenación del Territorio Especiales van a marcar un marco de referencia para el desarrollo de las actuaciones territoriales, que sin embargo, no presentan un instrumento de desarrollo posterior enmarcado dentro de los instrumentos de ordenación del territorio, de manera que se pierde un paso intermedio y será competencia del urbanismo planificar en última instancia el desarrollo de unas actuaciones que perderán por tanto la vocación estratégica propia de la ordenación del territorio.
- La escasa concreción en la definición de los instrumentos de que aspectos serán regulados desde la perspectiva de la planificación sectorial.
- La elevada disparidad entre las zonas del territorio que reclaman actuaciones acorde a las necesidades
- Escasez de desarrollo de instrumentos de ordenación del territorio subregionales, incluso sectoriales para una comunidad autónoma en la que disciplina aún es incipiente.

Se trata de un ejemplo de renovación en materia de ordenación del territorio, aún por consolidar en el que el estado actual de desarrollo del contenido de la Estrategia Territorial, en un contexto en el que la información disponible es escasa, no ha alcanzado el grado más adecuado.

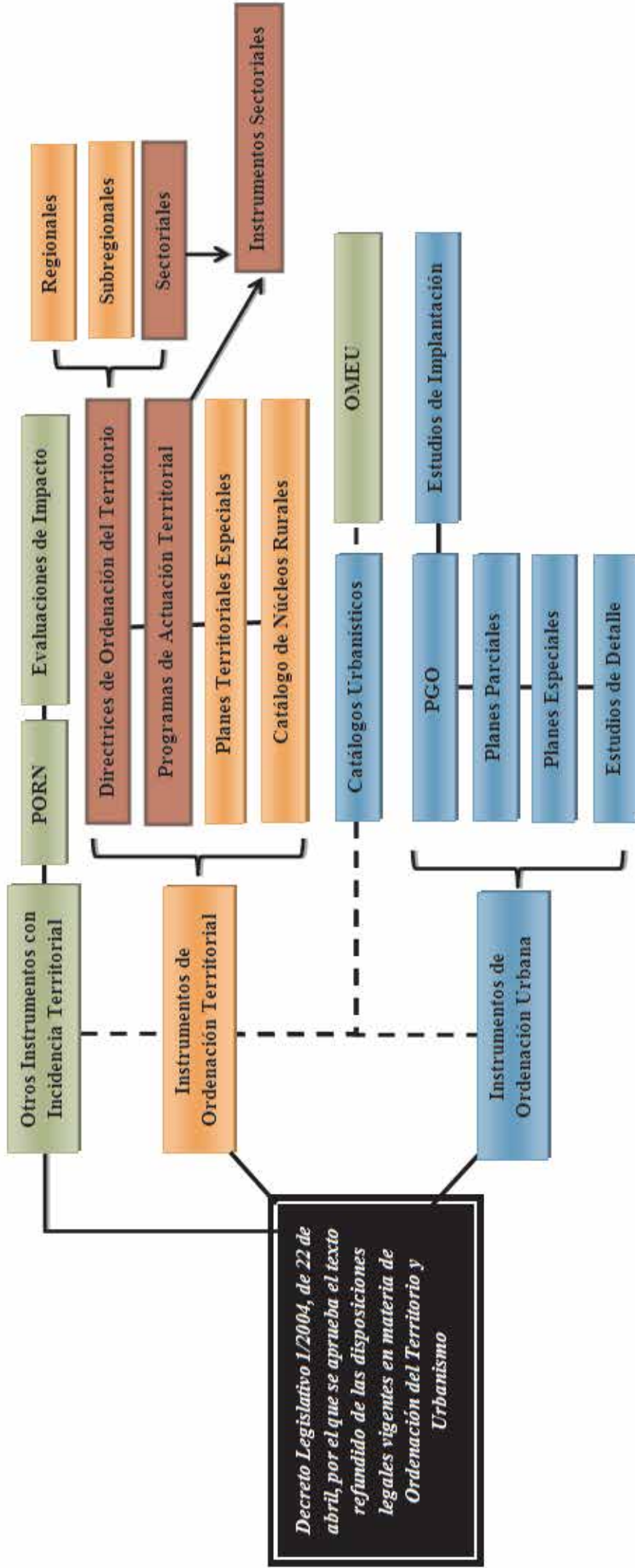
Es muy característico en el ámbito de Aragón, entre la zona del valle del Ebro y el resto de la región la existencia de un fuerte desequilibrio territorial donde la dinámica poblacional es la responsable (Infante, 2003), y que se remonta a épocas pasadas en los inicios de una industrialización

que favoreció el crecimiento de las comarcas del eje del Valle del Ebro (Zaragoza y entrono) frente la depresión de las zonas de montaña (Germán, 2001). En este sentido, la apuesta inicial por la comarcalización como solución para este problema, que no es idéntico a la práctica de ordenación del territorio pero a la que suele asociarse, actuando el primer concepto a favor de la acción organizativa y administrativa, frente a la segunda en relación a las actuaciones de índole más económico (Infante, 2003), crea un marco idóneo para el desarrollo de una planificación estratégica al marcar un ámbito de actuación muy concreto, comarcas, donde se busca el desarrollo económico mediante la puesta en marcha de actividades industriales, la prestación de servicios y desarrollo de equipamientos e infraestructuras para la mejora del bienestar social.

Estas temáticas propias de la planificación sectorial que representan los objetivos a alcanzar por las diferentes comarcas encuentran en la ordenación del territorio el marco de referencia para su desarrollo desde una perspectiva de conjunto para el territorio, en el que el nuevo modelo territorial se encuentra todavía en pleno desarrollo y por tanto, además de un cambio con respecto a la práctica tradicional, no ha permitido que tenga lugar efecto las diferentes medidas y el completo desarrollo de los instrumentos en relación a la práctica sectorial.

Se refleja en este modelo territorial un aspecto muy relevante de la planificación sectorial, el adecuado ámbito de aplicación que mejore los resultados a obtener. En este sentido la descentralización hacia un ámbito local en el que aumentan las probabilidades de un mayor ajuste entre demanda ciudadana y oferta política pública, que en Aragón y sus comarcas se relaciona con los consejos comarcales, reflejan que la planificación sectorial, encargada de la ocupación de temáticas similares, debe superar una escala local para que sea funcional y no ser una escala tan general que diluya sus efectos.

Valoración	
7.4	C



Encontramos en el Principado de Asturias una situación que más adelante se repetirá en otras comunidades autónomas, donde la política de ordenación territorial coexiste, incluso queda subordinada a otros aspectos. En este caso particular, la ordenación del territorio está en estrecha relación con el sistema de transportes, que da lugar a un entramado de infraestructuras que actúa como elemento ordenador del territorio (Rodríguez, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por dos tipos de instrumentos, otorgándole diferentes roles dentro de la práctica de la ordenación del territorio:

- Las **Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio**. Las Directrices de Ordenación Territorial son el instrumento expresivo de los fines y objetivos de la política territorial del Principado de Asturias, constituyendo el principal elemento de planificación y coordinación territorial y la base para el desarrollo de las actuaciones con incidencia territorial que hayan de producirse en la comunidad autónoma. Servirán como marco de referencia obligado para la actuación territorial de la Administración pública en el Principado de Asturias, en los términos que establezca el Decreto de aprobación de las mismas, y sin perjuicio de lo establecido en la normativa específica sobre conservación de los espacios naturales y protección del patrimonio cultural. Asimismo, el contenido de las Directrices de Ordenación Territorial servirá de marco territorial de referencia para la elaboración de los planes y programas económicos del Principado de Asturias. Las Directrices podrán servir para fijar las previsiones de índole social y económica que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, haya de suministrar la comunidad autónoma a la Administración General del Estado. En particular, serán las **Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio**, las destinadas a regular y orientar la incidencia territorial de las actividades sectoriales en el ámbito de la totalidad del Principado de Asturias o en un ámbito más reducido que se determine al efecto.
- En desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio podrán elaborarse **Programas de Actuación Territorial**, como instrumento que tendrá por objeto recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades de la Administración del Principado de Asturias. Respecto a su ámbito de aplicación, los PAT podrán referirse a actuaciones públicas con impacto territorial, y en particular a las incluidas dentro de un determinado sector o destinadas a una finalidad específica. En este último caso, el ámbito espacial corresponderá a la totalidad o parte del territorio del Principado de Asturias. En función de su ámbito espacial y de aplicación, la competencia de los PAT recae sobre diferentes entidades.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- La flexibilidad con la que se articula la ordenación del territorio, permitiendo la adecuación perfecta entre escala de actuación en función del interés, pues no depende del instrumento el ámbito de actuación, sino del aspecto objeto de ordenación.
- La subordinación de la planificación económica a los marcos establecidos por la planificación territorial que permita un adecuado desarrollo económico que no vaya en detrimento del territorio y sus componentes, sino que actúen de manera sinérgica.
- La valoración de la totalidad de temáticas sectoriales abordadas desde la planificación sectorial.
- El establecimiento de un modelo basado en la coordinación instrumental y administrativa.
- Consideración tanto por el ámbito rural como por el ámbito urbano de manera explícita.
- Ampliación del turismo más allá de la franja costera para contemplar un turismo rural, y por planificar la actividad económica como tal por encima de las limitaciones a la construcción litoral.

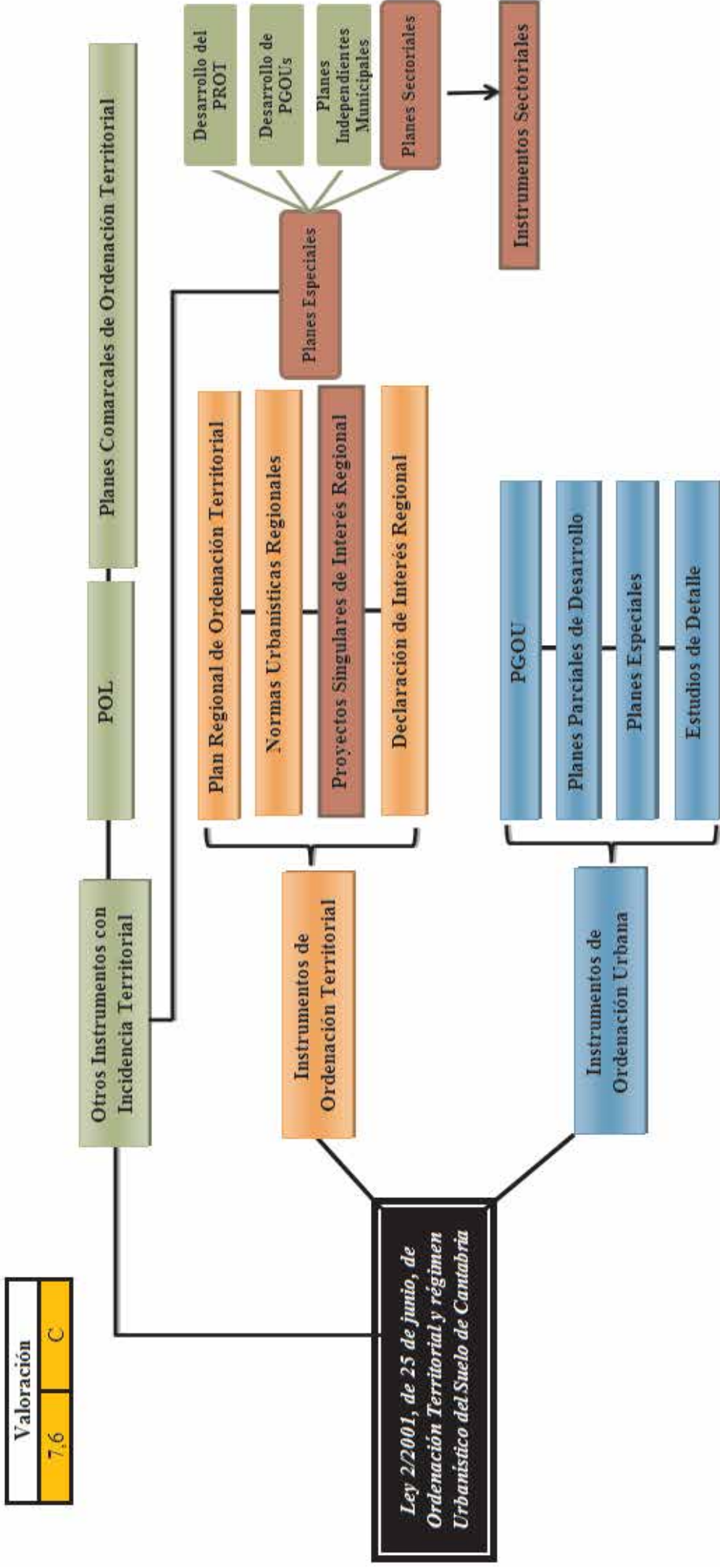
A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en el Principado de Asturias:

- Un sistema en el que la perspectiva de actuación a gran escala mediante instrumentos como las directrices, marco de referencia para las actuaciones, en un modelo de organización reticular carente de jerarquía asociada, favorecen que no tenga lugar una aplicación real de las medidas y actuaciones contempladas, a pesar de su contemplación y desarrollo.

El acceso a la autonomía por la conocida “vía lenta” (tal y como indica el artículo 143 de la Constitución) alargando el proceso de transferencia de competencias en una comunidad uniprovincial, ha favorecido dentro del ámbito nacional la confluencia de tres niveles administrativos (Estado, Regional y Local) que serán complementados mediante unas comarcas “artificiales” (ante la carencia de comarcas naturales, tradicionales o históricas reconocidas tradicionalmente) que fue la principal preocupación de las primeras directrices de ordenación del territorio (Benito Del Pozo, 1999), pretendían favorecer la aplicación de un modelo en el que predomina la flexibilidad en la práctica de la ordenación del territorio, donde tiene lugar una política territorial en la que la planificación regional, subregional y sectorial no presenten diferenciación real ya que en última instancia, cualquiera de esos instrumentos puede actuar como marco de referencia para el conjunto del territorio, y que nuevamente en el caso de las infraestructuras encontramos el mejor ejemplo al tratarse de un instrumento de aplicación regional, con características que recuerdan a instrumentos de planificación de dicha escala pero de contenido sectorial que determina su inclusión en este conjunto de instrumentos de manera diferencial.

Por tanto, queda un modelo en el que más allá del marco de referencia, no hay una práctica de ordenación del territorio ante la carencia de unos instrumentos que favorezcan su aplicación cada vez de manera más concreta, con una planificación sectorial escasa, que incluso, con vocación de ser aplicada, y que tenga un efecto real, pasa a ser de competencia legislativa (tal y como sucede en el caso de los aspectos relacionados con turismo).

CANTABRIA



No será hasta la entrada del siglo XXI cuando la comunidad cántabra de sus primeros pasos en la ordenación del territorio, dando lugar a un planeamiento marcado por su actualidad pero a su vez por una escasez e insuficiencia, fruto de la falta de instrumentos que se adecuen a la realidad territorial, con un alto conflicto con los instrumentos y prácticas de urbanística, que han dado pie a día de hoy a dificultades que permitan llevar a cabo una ordenación territorial y ambiental óptima, representando una amenaza para una disciplina neonata en la citada comunidad autónoma que sin embargo podría hacer frente a unas prácticas urbanísticas inapropiadas (Delgado, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los **Planes Especiales**, instrumentos relacionados con la OT, cuya función prioritaria será desarrollar o completar el planeamiento territorial y urbanístico de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. Tiene por objeto el desarrollo directo de las previsiones contenidas en el Plan Regional de Ordenación Territorial y en las Normas Urbanísticas Regionales o, en su caso, en los Planes y Normas Comarcales, con las siguientes finalidades: a) Desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones aéreas, terrestres o marítimas; b) Protección de zonas de litoral y de montaña; c) Abastecimiento y saneamiento de aguas; d) Ordenación de residuos; e) Suministro de energía y comunicaciones por cable; f) Protección del subsuelo, en especial el que afecte a estructuras y yacimientos arqueológicos; g) Protección del paisaje, la riqueza etnográfica, los recursos naturales y el medio rural

En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Ayuntamientos podrán asimismo formular Planes Especiales, con las siguientes finalidades; a) Desarrollo del sistema general de comunicaciones; b) Sistema de espacios libres públicos y equipamiento comunitario; c) Reforma interior en suelo urbano; d) Saneamiento de las poblaciones; e) Cualesquiera otras finalidades análogas.

En ausencia de Plan General de Ordenación Urbana, los Ayuntamientos podrán asimismo formular Planes Especiales con las mismas finalidades circunscribiendo su operatividad exclusivamente al ámbito municipal. Hasta la aprobación del Plan Regional de Ordenación Territorial la Comunidad Autónoma igualmente podrá formular y aprobar uno o varios planes especiales anteriormente citados. Con independencia de lo dispuesto en los apartados anteriores, deberán también formularse Planes Especiales cuando éstos vinieren impuestos por una normativa sectorial, en especial la relativa a la protección ambiental, de los recursos naturales, piscícolas, cinegéticos, forestales o del patrimonio histórico y cultural. La formulación de los Planes Especiales a que se refiere este apartado podrá no ser necesaria si las determinaciones propias de los mismos se hallan ya incorporadas o se incorporan a otro planeamiento en vigor. En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir al Plan Regional de Ordenación Territorial, a las Normas Urbanísticas Regionales o a los Planes Generales de Ordenación Urbana en su función de ordenación integral del territorio.

Además, existen en el caso de Cantabria los **Proyectos Singulares de Interés Regional**, instrumentos del planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones y usos productivos y terciarios, de desarrollo rural, turísticos, deportivos, culturales, actuaciones de mejora ambiental, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en un solo, trasciendan a dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características. Pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo, con independencia de su clasificación y calificación urbanística, sin perjuicio de lo establecido en el planeamiento territorial. Cuando se proyecten sobre suelos respecto de los que los planes y normas de ordenación territorial y urbanística o la legislación sectorial sujeten a un régimen incompatible con su transformación mediante la urbanización, el Proyecto Singular podrá legitimar actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. No obstante lo dispuesto anteriormente, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable quedará sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- Una figura sectorial ajena tanto a la planificación territorial como urbanística, los planes especiales, que puede actuar como puente entre ambas materias, como elemento de desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial, y marco de referencia para las actuaciones urbanísticas, con un enfoque teórico en el que la ordenación del territorio integral se complementa con una planificación sectorial no incluida en su organigrama tal y como debería ser.
- La elevada concreción tanto territorial como temática asociada a la planificación sectorial en el caso de los Planes, que no abarcan grandes objetivos o regulan aspectos que reclaman de un instrumento más integral.
- El uso de la planificación sectorial como instrumento de sustitución en los casos en los que se carece de instrumentos de planificación urbana, teniendo en cuenta la subordinación de estos a los de rango superior, y que aseguran la adecuada integración territorial de los aspectos regulados en el plan regional.

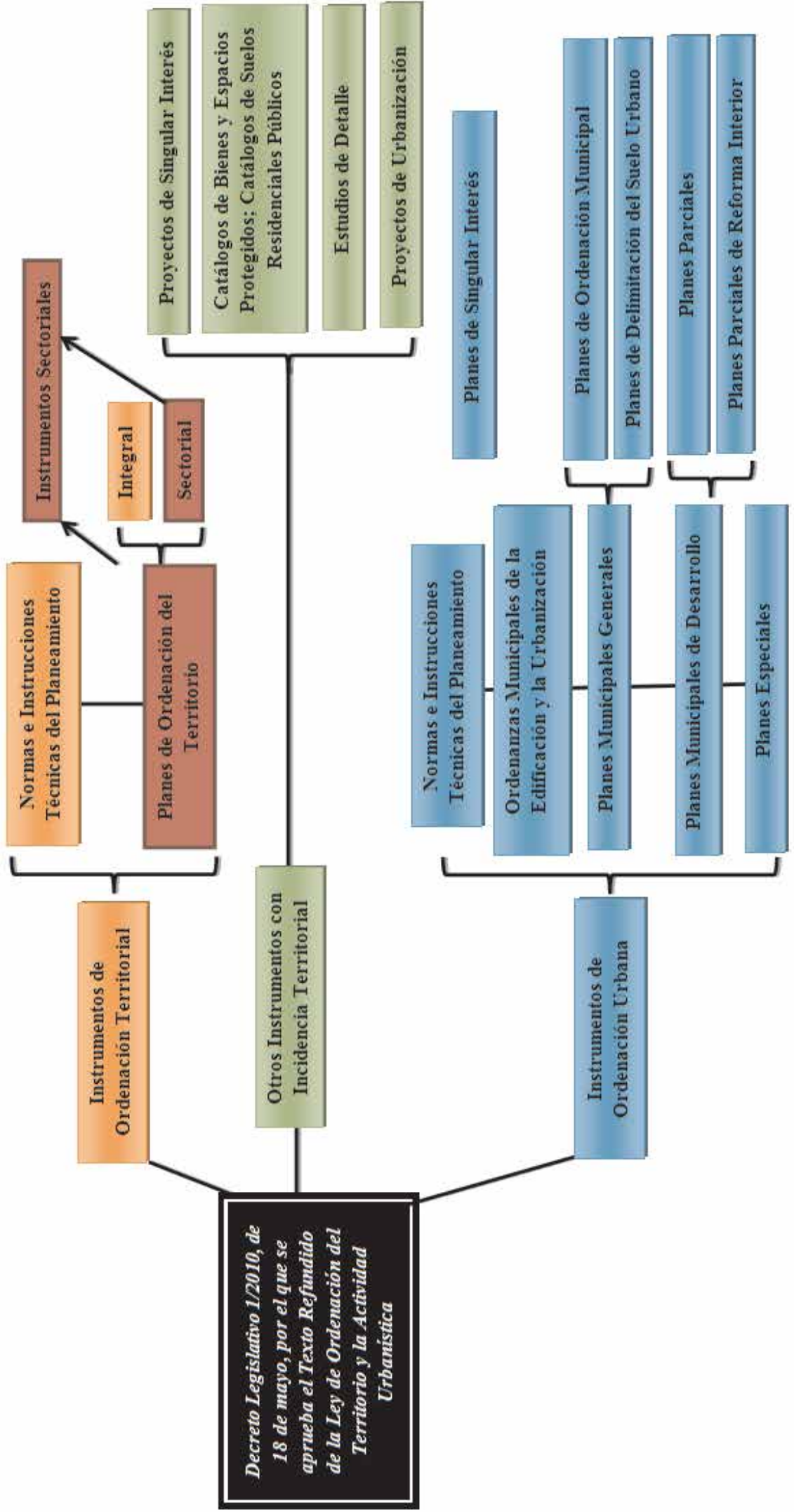
A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Cantabria:

- El escaso desarrollo que ha tenido lugar en la comunidad autónoma, quedando la gran parte de los aspectos comprendidos en la planificación sectorial sin cobertura instrumental, quedando por tanto sin regulación más allá de los aspectos legislativos.
- El uso de los proyectos como instrumentos sectoriales con un marco referencia de marcado carácter urbanístico, las normas urbanísticas regionales, resta capacidad estratégica a una toma de decisiones que atenderá a aspectos propios del urbanismo y por tanto queda enmarcado de un contexto de ámbito muy local.
- La apuesta por una planificación sectorial predominante que no contempla un desarrollo de los planes especiales, oportunidad para una ordenación integral desaprovechada.

En este contexto, queda mucho trabajo que realizar para completar una adecuada planificación sectorial en el ámbito de Cantabria, sobre todo en aspectos esenciales como las infraestructuras de transporte, o de prestación de suministros que en el ámbito de estudio carecen de instrumentación sectorial que aseguren una regulación desde una perspectiva estratégica que asegure la adecuación a los objetivos territoriales planteados en el Plan Regional. En general se trata de un caso en el que la planificación sectorial carece de desarrollo y consolidación, encontrando únicamente regulados de manera sectorial con un alto componente territorial aquellos instrumentos vigentes relacionados con las zonas litorales, que bajo el amparo del Plan de Ordenación del Litoral, han visto favorecido su desarrollo. Así, se trata de un ejemplo en el que si bien existe una planificación sectorial que tiende a la territorialidad, no acaba de abandonar su estrecha relación con las prácticas urbanísticas, y no acaba de dar el salto a una regulación basada en una visión de conjunto a favor de una regulación basada en el desarrollo de las actuaciones territoriales particulares.

No todo son aspectos negativos, ya que Cantabria es reflejo de una de las principales novedades en el ámbito de la planificación sectorial, la regulación de espacios naturales, esenciales para la dinamización de cualquier territorio ante la cada vez mayor demanda de por parte de la sociedad de los valores ambientales asociados a estos espacios. En este sentido, y con una perspectiva cada vez más integrada entre un enfoque conservacionista de protección estricta y una perspectiva de usos del territorio que deben quedar regulados desde los instrumentos de planificación, los aspectos de protección territorial quedan cada vez más integrados dentro de la ordenación del territorio (Delgado, 2012). No es de extrañar por tanto que ante un aumento de la superficie y número de espacios naturales sobre los que tiene lugar una presión territorial diferente en función del contexto territorial de su localización así como de las características socioeconómicas de la zona, hacen de la planificación sectorial el instrumento adecuado para complementar la regulación de aquellos aspectos de índole medioambiental.

Valoración	
5,2	C



Fruto de las características geográficas y las dinámicas económicas, en particular consecuencia de la puesta en práctica de políticas sectoriales en el medio-corto plazo, han dejado a la ordenación del territorio como una práctica minoritaria en un segundo plano, que ido cobrando protagonismo con la aparición paulatina de problemas de índole territorial y ambiental que reclamaban soluciones, y que ha permitido un proceso de aprendizaje territorial (Plaza et al., 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los **Planes de Ordenación del Territorio Sectorial** son instrumentos que, abarcando la totalidad o parte del territorio de la comunidad autónoma, tienen por objeto bien la ordenación integral, bien la de una o varias cuestiones sectoriales del ámbito a que se refieran. Los Planes de Ordenación del Territorio tienen como objetivo principal la organización racional y equilibrada del territorio y, en general, de los recursos naturales que procure la articulación, integración y cohesión de la comunidad autónoma tanto internamente como con el resto de España, así como la disposición de las actividades y usos que optimice las condiciones de vida en colectividad y armonice el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio arquitectónico y del histórico y cultural. Los Planes de Ordenación del Territorio definen un modelo territorial que deberá cumplir alguna de las siguientes funciones: a) Establecer los objetivos y criterios de coordinación general para la formulación del planeamiento municipal. b) Determinar los objetivos de carácter territorial y los criterios de compatibilidad espacial que deban cumplir las actuaciones sectoriales de las diferentes Administraciones Públicas. c) Establecer las previsiones espaciales precisas, incluso realizando reservas de suelo dotacional en cualquier clase de suelo, para actuaciones y proyectos de las Administraciones Públicas o de interés regional.

El contenido de los Planes de Ordenación del Territorio deberá distinguir con precisión las determinaciones de aplicación directa de las directrices, orientativas o vinculantes, para la redacción de los planes municipales.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- La elevada instrumentación para la actuación a diferentes escalas y ámbitos de aplicación que favorece la concreción de las medidas.

A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Castilla- La Mancha:

- La falta de diferenciación entre urbanismo y ordenación del territorio en la definición de los instrumentos de planificación, realizada en la legislación de manera conjunta y difusa.
- Predominio de una perspectiva urbanística en el modelo territorial que resta relevancia al aspecto estratégico propio de la ordenación del territorio, ya que el enfoque predominante es el desarrollo de los instrumentos de ordenación urbanística de ámbito local.
- La carencia de información relacionada con los aspectos territoriales disponible para el ámbito territorial en cuestión, más allá de la legislación vigente.
- Escasez de instrumentos sectoriales, cuyo ámbito regional en una comunidad autónoma de gran extensión dificulta su puesta en práctica.
- Subordinación de la regulación sectorial de carácter territorial al desarrollo de una legislación de los aspectos sectoriales que actúe como marco de referencia y que no implica la posterior aplicación de medidas sobre el territorio.
- Los escasos instrumentos de carácter sectorial han sido promulgados largo tiempo atrás y su denominación no favorece su entendimiento como instrumentos de carácter sectorial.
- En última instancia, falta desarrollo de una ordenación del territorio integral.

En este contexto representa un caso donde la política territorial gana en complejidad al tratarse de un modelo de organización reticular, incapaz de establecer una jerarquía que asegure un adecuado desarrollo de la gran instrumentación planteada en la legislación, donde cualquier figura de planeamiento tanto de disciplina urbanística como de ordenación del territorio, tiene la capacidad de definición del modelo territorial, siendo tal vez necesario un modelo jerárquico más rígido en estas primeras etapas de consolidación de la práctica que asegure el desarrollo de la práctica de ordenación

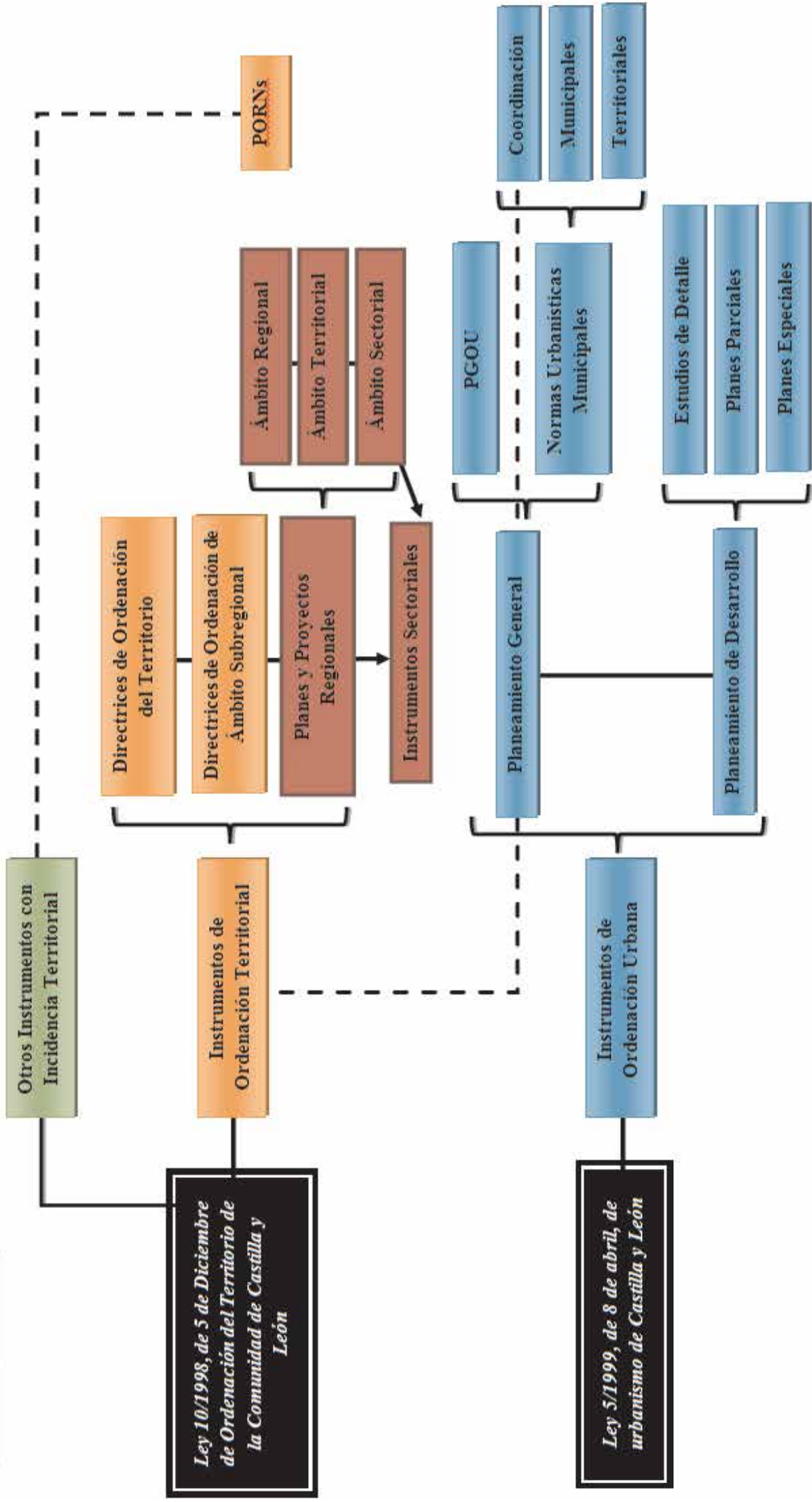
de manera coherente y con un enfoque más territorial que supere la perspectiva de desarrollo únicamente centrada en el desarrollo final de unos instrumentos urbanísticos.

La planificación sectorial presenta un reto muy particular en Castilla-La Mancha, y es actuar como marco de referencia para el desarrollo de la actividad urbanística y afines de una manera adecuada y sostenible con el territorio. La posibilidad, dentro del modelo de organización reticular de actuar como instrumento marco de referencia para el desarrollo mediante figuras urbanísticas restaría eficiencia a un modelo que encontraría una ordenación del territorio de mayor eficiencia si otorgase a la planificación sectorial la capacidad de actuar como instrumentos de referencia para el desarrollo de infraestructuras de transporte, energía o hidráulicas en desarrollo de planes integrales en dichas materias, aportando actuaciones de carácter estratégico a una comunidad autónoma donde las actuaciones en el territorio han carecido tradicionalmente de la supervisión y control adecuados, y han tenido lugar sin valorar el interés colectivo.

El reto para la ordenación del territorio es grande en una comunidad autónoma pluriprovincial con un gran problema de ordenación integral (Pillet, 2015), donde la apuesta por un policentrismo como manera de consolidación de una cohesión territorial en un territorio con marcadas desigualdades internas que presentan su origen en actuaciones pasadas y medidas actuales (Pillet, 2012). En este sentido, encontramos en Castilla La-Mancha una región que representa la sexta parte del territorio nacional con un ámbito, la llanura de La Mancha altamente homogéneo tanto natural como culturalmente en la que encontramos una de las densidades más débiles de población en toda Europa (Panadero & Pillet, 1999). Así la apuesta por una comarcalización similar a Aragón que carece de éxito en esta comunidad autónoma, ha dado paso a la apuesta por la creación de Áreas Funcionales Urbanas que buscan dar solución a los problemas de cohesión territorial.

Así, encontramos un modelo de ordenación del territorio muy próximo al urbanismo, en el que la planificación sectorial actualmente carece de un gran desarrollo, pero donde tiene la oportunidad de realizar un papel esencial que le otorga la capacidad de actuar como instrumentos limitantes para un desarrollo basado en el urbanismo que actúe de manera local y sin carácter estratégico, en un territorio en el que el rechazo a las actuaciones desde una perspectiva provincial hacen de la escala de actuación de la planificación sectorial un marco de referencia esencial.

Valoración	
8,5	B



Encontramos un territorio en el que el factor decisivo que marca las prácticas de la política territorial es la amplia extensión con una escasa ocupación demográfica, encaminando así las medidas y propuestas para solventar uno de los principales problemas de la región, el despoblamiento, con unas políticas que persiguen el objetivo de aumentar el desarrollo del territorio (Plaza, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los **Planes y Proyectos Regionales** son los instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la comunidad, distinguiéndose, en función de su naturaleza y objeto, los siguientes:

- a) Planes regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la comunidad.
- b) Planes Regionales de ámbito territorial, que tienen por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales, de implantación de infraestructuras o de regeneración o renovación urbana, que se consideren de interés para la comunidad.
- c) Proyectos regionales, que tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de las infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social, que se consideren de interés para la comunidad.

Esta aprobación se justificará por el interés general del sector afectado o de las actuaciones previstas, o bien porque a causa de su magnitud o características, la influencia del Plan o Proyecto trascienda el ámbito local, o por la necesidad de satisfacer la demanda de viviendas con protección pública. La aprobación de los Planes y Proyectos Regionales comportará la declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos que resulten necesarios para la ejecución del Plan o Proyecto, incluidos los enlaces y conexiones con las redes de infraestructura previstas en los planes de ordenación urbanística o en la planificación sectorial, en su caso, a efectos de su expropiación forzosa, ocupación temporal o modificación de servidumbres.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- Representa una comunidad donde la planificación sectorial es una realidad, donde se hace una apuesta real por una praxis marcado por su carácter territorial, que debe mejorar en el desarrollo de instrumentos de carácter subregional.
- La subdivisión desde una perspectiva provincial para la aplicación de los instrumentos de carácter sectorial más concretos, los proyectos, favorece la coordinación y cooperación administrativa.

A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Castilla y León:

- La regulación de los aspectos relacionados con el tratamiento de residuos con un gran número de instrumentos sectoriales en función de la tipología del residuo, en lugar de llevar a cabo un plan sectorial único en el que regular por completo los aspectos relacionados con el tratamiento de residuos, al considerarlo una única temática que reclama necesidades similares en cuanto a su afección al territorio se refiere.
- Pérdida de capacidad de la planificación sectorial como instrumentos limitadores al urbanismo y coordinadores de la planificación territorial y económica al acaparar la regulación de los aspectos sectoriales.
- El ámbito de aplicación regional no representa el más idóneo para la aplicación de la planificación sectorial, y más teniendo en cuenta el adecuado desarrollo de los instrumentos de rango regional y subregional presentes, fruto de una regulación desde los planes para la aplicación posterior de proyectos, en lugar de apostar por la regulación desde el ámbito subregional para la concreción en planes de ámbito supramunicipal.
- La subdivisión desde una perspectiva provincial para la aplicación de los instrumentos de carácter sectorial más concretos, los proyectos, carece del refuerzo de la aprobación de instrumentos regionales a esta misma escala.
- Se trata de la única comunidad autónoma que presentando un modelo de organización piramidal cerrado, presenta instrumentos sectoriales basados en un instrumento de marco

regulador, los planes, y a su vez el desarrollo de los mismos mediante proyectos. En este tipo de modelos de organización, la planificación sectorial suele ser el último escalafón que actúa como marco regulador para una aplicación posterior de las actuaciones territoriales mediante instrumentos propios del urbanismo, mientras que en el caso de Castilla y León, la propia ordenación del territorio se hace cargo de esta aplicación.

En este contexto, encontramos un modelo territorial que desde la adquisición de las competencias en materia de ordenación del territorio, ha ido conformando un modelo cada vez más maduro y completo, en consolidación y desarrollo, pero con perspectivas de futuro muy positivas, en el cual, la planificación sectorial ha ido adquiriendo la regulación de aspectos esenciales con el paso del tiempo. Se trata de un ejemplo claro de modelo de organización piramidal de desarrollo similar al de Aragón, con instrumentos que concretan al de rango jerárquico inmediatamente superior.

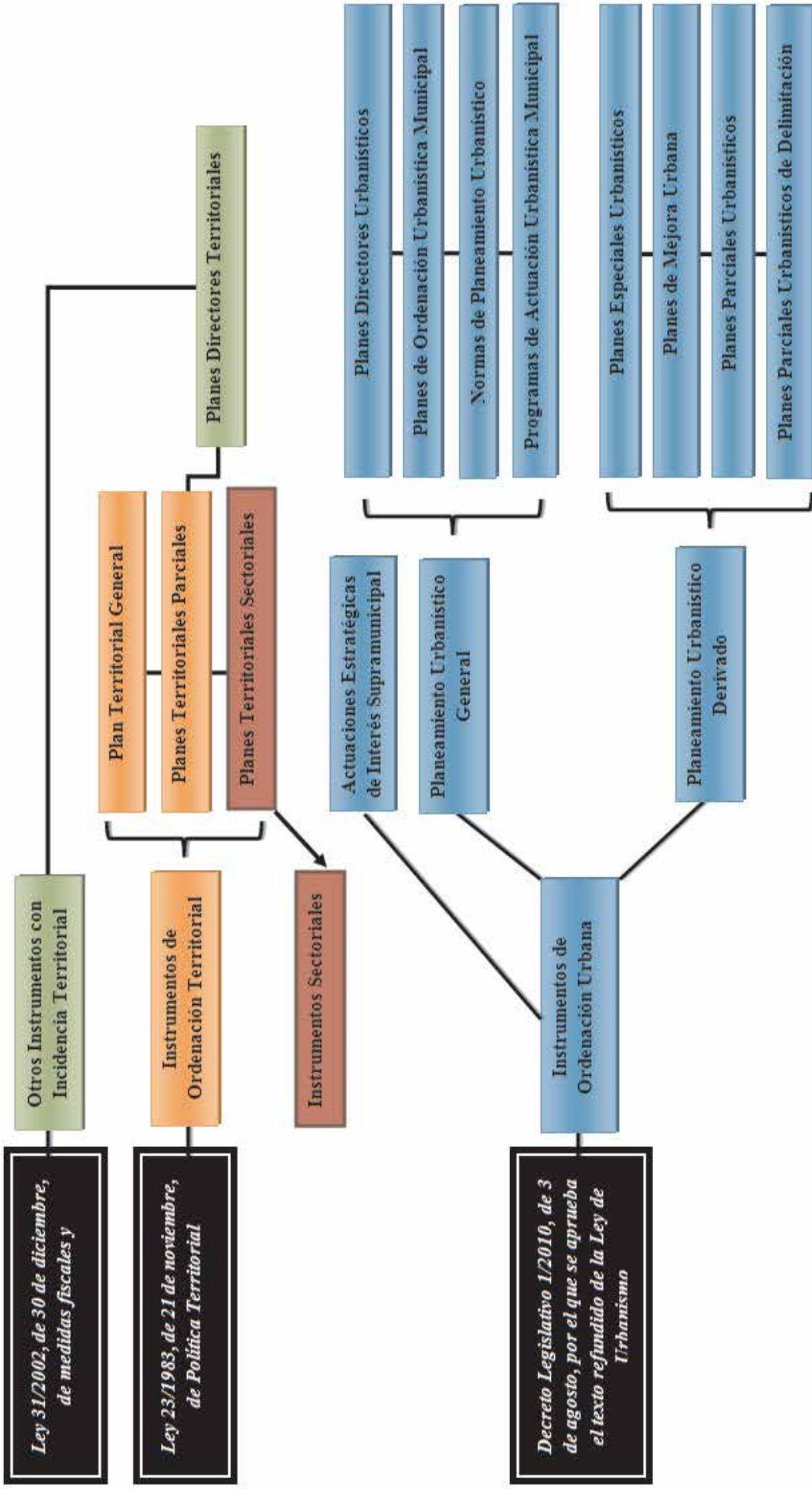
Se dará en el caso de Castilla y León una de los principales retos a los que debe enfrentarse la planificación sectorial, un territorio de gran extensión superficial en el que cohabitan un gran número de términos municipales muchos de los cuales presentan una escasa población dificultando de esta manera la prestación de servicios (Martínez & Delgado, 2013), que puede encontrar en el desarrollo de una adecuada planificación sectorial la respuesta a la necesidad del buen gobierno del territorio gracias a la superación de los problemas organizativos y de gestión entre los entes administrativos locales existentes, actuando la planificación sectorial como instrumentos de cooperación y coordinación que además representarán los instrumentos racionalizadores en la asignación, ordenación y manejo de los recursos que diversos autores indican como necesarios¹⁸.

De esta manera superar los desequilibrios espaciales fruto de la dicotomía generada por la concentración de actividades económicas y población en las áreas urbanas y las ciudades que dan lugar a un ámbito rural, que en el caso de Castilla y León representa una de las principales señas de identidad, afectada por un vaciamiento continuo, que no ha encontrado la respuesta adecuada en una comarcalización que no se ha generalizado en la totalidad de la comunidad autónoma (Martínez & Delgado, 2013).

La planificación sectorial debe dar por tanto solución a una situación en la que la unión de interés locales en una escala supramunicipal no ha asegurado unos criterios óptimos en la formación de mancomunidades, en número exagerado para las necesidades territoriales y en muchas ocasiones disfuncionales. Así, se caracteriza otro aspecto clave de la planificación sectorial, la capacidad de actuar como instrumento que permita reunificar la planificación territorial y la planificación económica de manera que se eviten sobrecostes y duplicidades dentro del ámbito autonómico, aseguran la prestación de servicios de manera más económica, así como la apuesta por una solución a los conflictos territoriales desde una perspectiva de planificación y no apostando por la continua creación de entidades administrativas que no hacen sino aumentar la complejidad a la hora de gobernar los territorios, en detrimento de una planificación que además de permitir alcanzar los objetivos propuestos, asegura la coordinación y cooperación que será cada vez más difícil y compleja ante la creación continua de estas nuevas entidades.

¹⁸ Manero (1993); Martínez (2002); Orduña (2002); García (2004); Romero (2005); Rodríguez (2010)

Valoración	
9.5	A



Sin duda se trata de una comunidad autónoma donde la práctica de la ordenación territorial no es novedosa, pues ya en la década de los 30 del siglo pasado surgen instrumentos de planificación de índole regional de inspiración anglosajona y su Regional Planning, que a día de hoy se refleja en un sistema de planificación maduro, que ha requerido de largos periodos de tiempo para la promulgación y desarrollo de los diferentes instrumentos que componen esta práctica (Nel.lo, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los planes de incidencia territorial que elaboren los departamentos de la Generalidad tendrán el carácter de **Planes Territoriales Sectoriales** y se formularán cuando el Consejo Ejecutivo lo determine. Los planes territoriales sectoriales contendrán una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y del déficit, territorializados en el sector correspondiente. También contendrán la determinación de las prioridades de actuación y la definición de standards y normas de distribución territorial. Los planes territoriales sectoriales tendrán como ámbito de aplicación todo el territorio de Cataluña.

El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas colaborará con el departamento responsable en la elaboración del plan sectorial y emitirá sobre éste un informe preceptivo.

Mientras que el Plan Territorial General tiene como objetivo la ordenación del territorio para el conjunto de Cataluña, sus prescripciones deben concretarse en ámbitos y aspectos concretos por los planes territoriales parciales en relación a materias específicas.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- La cobertura total del territorio mediante instrumentos de ámbito regional y subregional que permiten el desarrollo adecuado de los diferentes instrumentos de carácter sectorial, que si bien muchos de ellos presentan ámbitos de aplicación superiores a los instrumentos de ámbito subregional, quedarán subordinados para su desarrollo adecuado conforme al modelo establecido en los instrumentos de rango superior.
- Cobertura de una gran temática sectorial en los instrumentos desarrollados que abarca desde los aspectos clásicos de la planificación sectorial a aquellas nuevas temáticas que surgen y reclaman atención por su incidencia territorial como el cambio climático.
- Vigencia temporal de unos instrumentos sectoriales adecuada para llevar a cabo las actuaciones previstas y a su vez asegurar la supervisión en un horizonte temporal que a su fin, implica la evaluación de la vigencia y necesidad de unos instrumentos con vocación de actuar como marco de referencia estratégico en un marco temporal restringido.

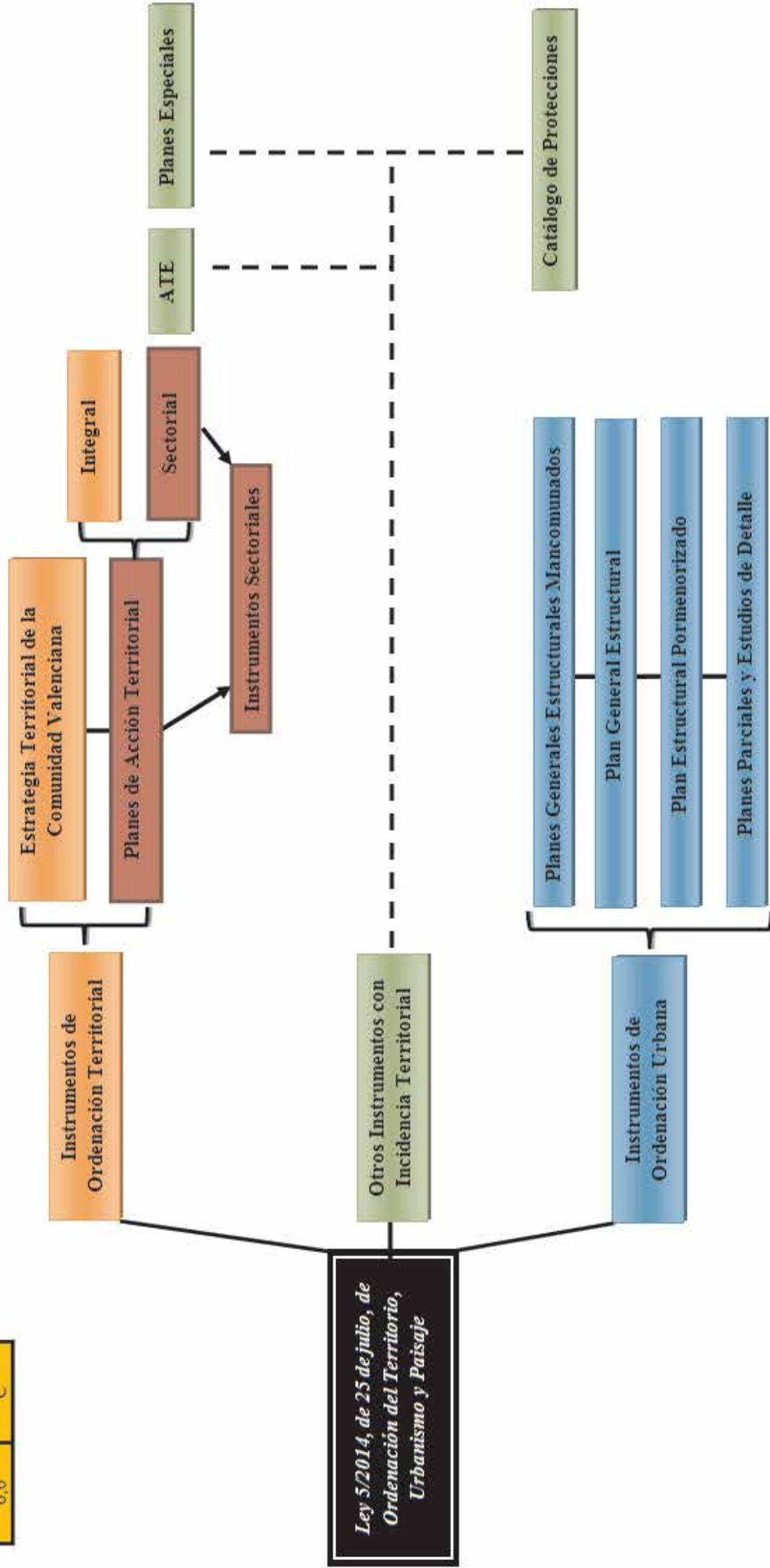
A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Cataluña:

- La necesidad de incluir la planificación sectorial en el organigrama de la ordenación del territorio para que esta tenga aplicabilidad útil, en detrimento del enfoque teórico de la disciplina

Con la legislación en materia de ordenación del territorio promulgada a nivel nacional, se trata de un documento sencillo de fácil lectura y comprensión donde se reflejan la manera en la que la ordenación del territorio se instrumenta y las características básicas de las figuras de planeamiento, representa uno de los modelos más sólidos a nivel nacional, con un buen desarrollo instrumental, la totalidad del territorio cubierto por instrumentos de planificación que aseguran el adecuado desarrollo y aprovechamiento, con una clara perspectiva de que objetivos se persiguen y como alcanzarlos. Resulta clave el consenso político que permitió la aprobación de las diferentes figuras de planeamiento que conformarían el actual sistema de ordenación para alcanzar un modelo territorial adecuado (Nel.lo, 2011).

Una planificación sectorial que ha conseguido romper la tradicional problemática que se encuentra en los aspectos relacionados con la ordenación del territorio, la falta de coordinación y diálogo. De esta manera, y con especial a las infraestructuras, el desarrollo de los planes de rango superior ha ido de la mano del desarrollo de los planes relacionados con las infraestructuras de movilidad, como ejemplo de la viabilidad de planificación territorial y sectorial de manera conjunta (Folch, 2004).

Valoración	
6.6	C



Encontramos en la Comunidad Valenciana una peculiar política de ordenación territorial, ya que esta cohabita y está estrechamente relacionada con la política del paisaje inspirada en el Convenio Europeo del Paisaje de Florencia, dando lugar a una situación en la cual se definen los procedimientos e instrumentos que articulan la política de la planificación territorial y urbanística (Muñoz, 2008).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los **Planes de Actuación Territorial**, instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales. Los planes de acción territorial serán de carácter sectorial o integrado, en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública. Son funciones de los planes de acción territorial, en su ámbito de actuación:

- a) Concretar y completar los objetivos, principios, criterios y propuestas de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, adaptándolos a la realidad territorial.
- b) Definir los objetivos, principios y criterios territoriales para las actuaciones sectoriales supramunicipales de las Administraciones públicas.
- c) Coordinar la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad.
- d) Definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación y establecer fórmulas participativas de gestión de la misma.
- e) Proponer acciones, proyectos, directrices y fórmulas de gobernanza territorial, para asegurar un desarrollo territorial eficiente y racional.

Estos planes podrán:

- a) Desarrollar, completar e, incluso, modificar aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat.
- b) Reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y clasificar terrenos directamente y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.
- c) Modificar las determinaciones de la ordenación estructural de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de estos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- Las limitaciones impuestas a la práctica urbanística desde una perspectiva de planificación territorial en materia de riesgos del territorio, con una gran incidencia en la comunidad autónoma, que hacen del sistema de asentamientos un modelo en el que se minimicen pérdidas económicas y daños a la sociedad, en definitiva los costes de planificación. Si bien aún son muchas las situaciones de malas praxis urbanísticas.

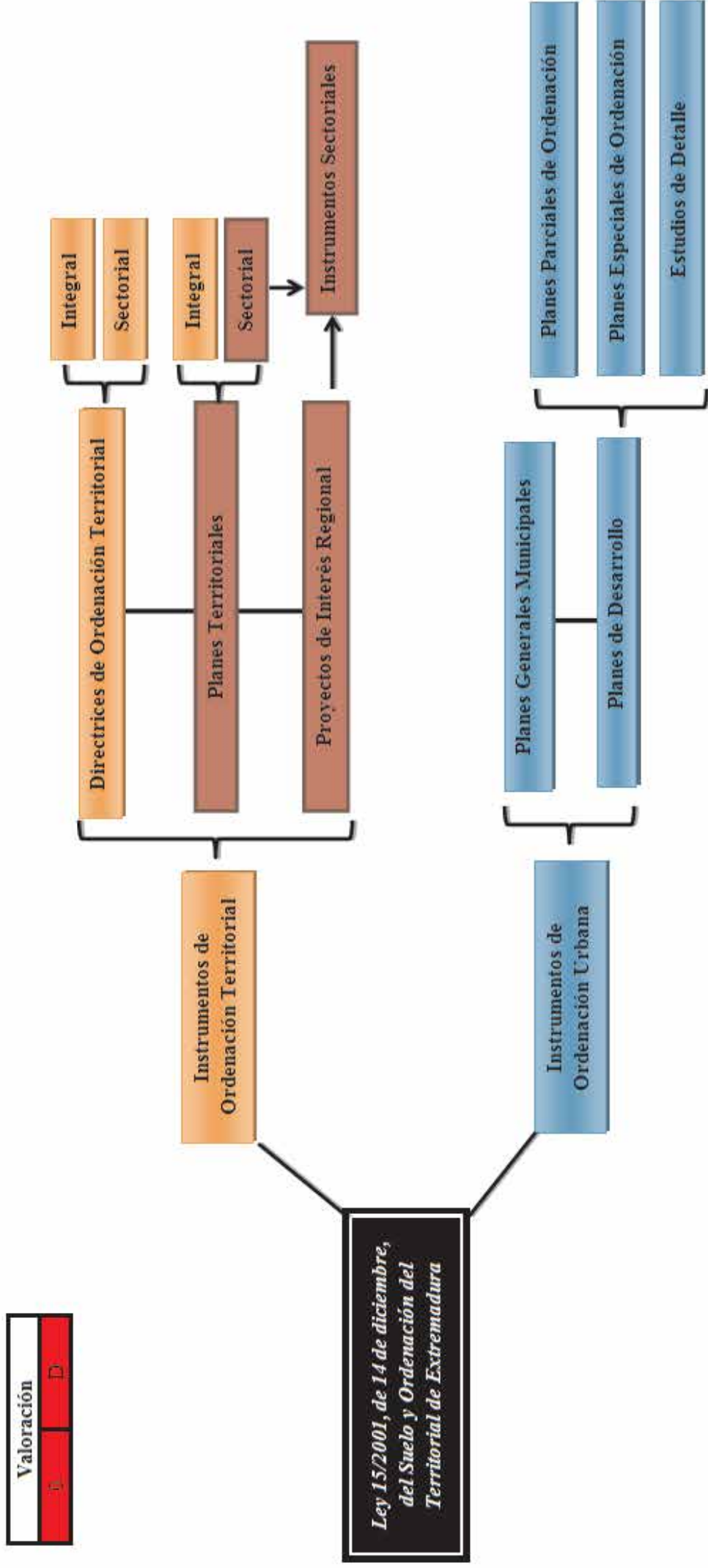
A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en la Comunidad Valenciana:

- La inclusión de aspectos desde una perspectiva sectorial que no recoge la complejidad territorial en la que se enmarcan, véase el PAT de l'Horta o el de corredores de infraestructuras, que buscan dar respuesta a problemáticas concretas, pero de una manera aislada y no con la vocación de conjunto que aseguraría mejores resultados al contemplar no solo el problema en cuestión, sino el contexto en el que se enmarca y que en muchas ocasiones lo origina.
- Los Planes de Acción Territorial presentan una doble vertiente, por un lado, instrumentos de carácter integral, destinados a la regulación de ámbito subregional en los que se contemplan una gran variedad de aspectos, mientras que los de carácter sectorial objeto de estudio presentan una temática particular sectorial. Estos segundos, con una tramitación administrativa

más rápida pueden ser utilizados inadecuadamente para dar respuestas más rápidas a problemas que reclaman una valoración desde una perspectiva de carácter más integral.

- La tradicional apuesta por una planificación sectorial como solución temporal e ineficaz ante problemas territoriales que reclamaban rápidas respuestas y encontraban en los Planes de Acción Territorial la solución, dando pie a instrumentos obsoletos que no han llegado a ser aplicados.

En este contexto, la política territorial de la Comunidad Valenciana en desarrollo y consolidación actualmente, presenta una política sectorial que parece ofertar soluciones rápidas a las necesidades territoriales que van surgiendo, en lugar de enmarcarse en un modelo territorial adecuado en el que las medidas sectoriales se enmarcan en las determinaciones de instrumentos de rango superior. No parece pues funcionar el modelo de organización de pirámide abierta en contextos como el valenciano en el que el modelo de ordenación del territorio no es maduro y desarrollado, y es que en este caso, la importancia entre los instrumentos sectoriales y subregionales es similar, sin encontrar una adecuada delimitación a la planificación sectorial que enmarque los objetivos que se desean seguir. Únicamente el PATRICOVA, con un largo periodo de desarrollo y con vocación de marco de referencia se ha adaptado adecuadamente al modelo tanto de organización como territorial, al ser sectorial pero con vocación estratégica de referencia para el conjunto de la Comunidad Autónoma. Y es que durante 25 años, ha tenido lugar una carencia de planificación territorial vigente tanto para el conjunto del territorio, como para escalas subregionales, y sectoriales en un contexto de auge de una práctica olvidada en el ámbito de la comunidad valenciana, que debe ejercer un rol esencial en un ámbito como el valenciano caracterizado por su diversidad, complejidad y el intenso dinamismo económico que da pie a grandes impactos en el ámbito territorial, en un ejemplo claro en el que no solo no se han desarrollado apenas instrumentos, sino que además apenas existe difusión informativa en relación a estos aspectos (Burriel, 2009), y que por tanto hacen de los trabajos descriptivos y valorativos de estos aspectos elementos de gran interés.



Representa Extremadura una comunidad autónoma con dos periodos temporales diferenciados en función de la carencia (1983-2001) o la promulgación (a partir de 2001) de una legislación de ordenación del territorio, pero con un denominador común, unos resultados claramente insatisfactorios en cuanto a la práctica de la ordenación territorial ante la falta de un modelo propio que asegure la vertebración territorial, urbanística, patrimonial, turística y ambiental de Extremadura (Campesino, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por dos tipos de instrumentos, otorgándole diferentes roles dentro de la práctica de la ordenación del territorio:

- Los **Planes Territoriales** tienen como objeto la definición integral o **sectorial** de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrollando para la misma los criterios de ordenación establecidos, en su caso, por las Directrices de Ordenación Territorial. En ningún caso podrán tener ámbito territorial inferior al municipal. No podrán clasificar suelo, ni sustituir en ningún caso el planeamiento urbanístico en su función propia de conformidad con esta Ley. En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Territoriales podrán formularse y aprobarse Planes Especiales. Unos y otros se ejecutarán a través de los correspondientes proyectos de obras y servicios, formulados y aprobados por los órganos y organismos administrativos competentes por razón de la materia de conformidad con la legislación que sea de pertinente aplicación.
- Los **Proyectos de Interés Regional** son proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo, tengan o no planeamiento de desarrollo de los mismos. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, quedando adscritos los que se destinen a uso dotacional público, en todo caso, a los sistemas generales de la ordenación establecida por el planeamiento municipal. Los Proyectos de Interés Regional están jerárquicamente subordinados a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales previstos en esta Ley y deberán ser compatibles con la protección que, al margen del planeamiento municipal, dispensen al suelo en que se ubiquen las leyes de defensa del Medio Ambiente, del Patrimonio Histórico y demás leyes sectoriales.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- El alto potencial para el adecuado desarrollo de una planificación sectorial capaz de regular los aspectos de un territorio complejo como el extremeño.
- Existencia del marco de referencia adecuado para el desarrollo de la planificación sectorial gracias a una serie de instrumentos subregionales aprobados o en desarrollo.

A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Extremadura:

- Escasa actuación administrativa en materia de planificación sectorial, representando los agentes privados los principales promotores de los instrumentos que regulan las actividades sectoriales.
- La materialización de la planificación sectorial mediante proyectos favorece el desarrollo de aquellas actuaciones territoriales que generan mayor beneficios económicos (actuaciones empresariales, vivienda etc...) en detrimento de aquellos aspectos que generan beneficios colectivos como la protección de determinados enclaves territoriales, o la regulación de actividades.
- La falta absoluta de información relativa a una planificación sectorial que queda en manos únicamente de los Proyectos de Interés Regional.

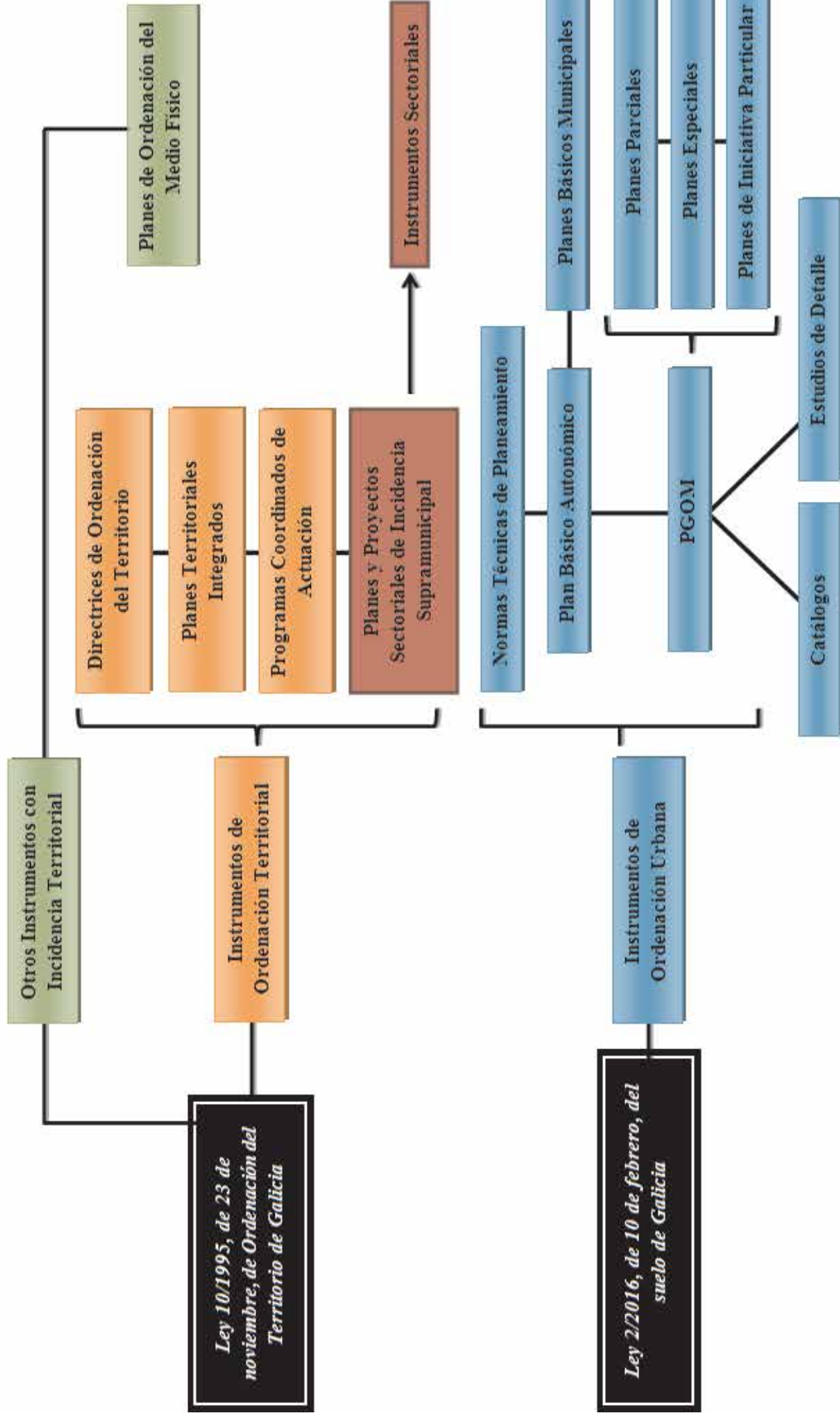
La falta de experiencia en materia de ordenación del territorio (recordemos que se trata de la última comunidad autónoma que lleva a cabo el desarrollo de una legislación en materia de ordenación del territorio) se traduce en un modelo territorial en el que se encuentra el marco para el desarrollo de una planificación sectorial, pero esta no se ha llevado a cabo convenientemente. No es de extrañar el contraste que se encuentra en este caso con aquellos sistemas de mayor arraigo a nivel nacional. Esta situación tiene su reflejo en el desarrollo de una política sectorial por agentes privados y no por la administración, en aspectos tan relevantes como la industria o la vivienda. No implica una desregulación absoluta de unas actuaciones que encontrarán en los instrumentos jerárquicos de orden superior las limitaciones impuestas, no obstante, la iniciativa privada puede no responder a necesidades territoriales o sociales. Otorgar a un instrumento como los proyectos la regulación de la planificación sectorial requiere de un sistema de planificación maduro en el que los objetivos perseguidos bien estén enmarcados por los instrumentos de rango superior y por tanto únicamente sea necesario su desarrollo, o bien estén muy claros desde la administración.

Se corre el riesgo de que los instrumentos destinados a realizar la planificación sectorial no lleven a cabo la concreción de una política sectorial de competencia autonómica, sino que estén destinados a realizar una planificación urbanística a la carta, en detrimento de los objetivos comunes para el territorio.

Representa Extremadura un territorio que fruto de los problemas específicos de ordenación, reclama un modelo de ordenación territorial propio que permita alcanzar los objetivos de los diferentes aspectos que reclaman atención (desde la vertebración del territorio, aspectos urbanísticos, sociales, económicos o ambientales entre otros) en una comunidad autónoma con una buena preservación de las riquezas naturales con un valor ambiental superior a la media nacional, un sistema demográfico donde la tónica general es el despoblamiento acentuado en las zonas de montaña y sin un sistema de asentamientos capaz de generar atracción de población y actividades económicas, donde el sistema de infraestructuras por tanto presenta un papel clave como estructurante del modelo al condicionar la accesibilidad y conectividad del territorio definiendo así los ejes y corredores del desarrollo económico (Campesino, 2003).

GALICIA

Valoración	
6,6	C



Se enfrenta la Comunidad Autónoma de Galicia al reto de llevar a cabo una política de ordenación del territorio que supere la aprobación de unas Directrices de Ordenación del territorio carentes de consenso promulgadas con rapidez y escasa solidez, frente a una producción legislativa en materia de urbanismo exacerbada, muestra de una carente capacidad de coordinación política (Lois & Aldrey, 2011)

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los **Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal**, instrumentos que tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia vaya más allá de un término municipal fruto de su magnitud, importancia o características particulares considerando como infraestructuras las construcciones y conducciones de comunicación, política hidráulica, contaminación y protección de la naturaleza así como de ejecución de la política energética. Dentro de las dotaciones quedan englobadas las construcciones para actividades y servicios de carácter sanitario, asistencial, educativo, cultura, comercial, administrativo, de seguridad y protección civil, recreativa y deportivo; y las instalaciones aluden a las actividades económicas en general que cumplan determinados requisitos.

Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal tienen por objeto regular la implantación territorial de suelo destinado a viviendas protegidas, infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localicen, por su magnitud, importancia, demanda social o especiales características, o que se asienten sobre varios términos.

Existe en el ámbito de Galicia los **Programas Coordinados de Actuación**, cuyas funciones son formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito comunitario o a algunas de las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la comunidad autónoma y determinar, conjuntamente y de acuerdo con el régimen de competencias establecido por la legislación vigente, las administraciones u organismos responsables de su ejecución y, en su caso, los criterios para establecer los necesarios acuerdos o convenios entre las administraciones públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto. Cuando los programas coordinados de actuación tengan por objeto un ámbito comarcal específico, su regulación y ejecución se llevará a cabo a través de planes de desarrollo comarcal, que se regirán por su legislación específica.

El contenido de los Programas Coordinados de Actuación podrá, asimismo, referirse a la ejecución de infraestructuras básicas, instalaciones productivas, industriales o agrícolas, equipamientos y viviendas.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- Un sistema territorial en el que la aplicación de proyectos de índole sectorial está enmarcado en el contexto de unos planes, referencia para su desarrollo que aseguran la aplicabilidad y éxito de las propuestas en cuestión.
- Lo efímero de los proyectos de aplicación de los planes será compensado por la perspectiva de mayor duración temporal de los planes en los que se enmarcan las actuaciones.

A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Galicia:

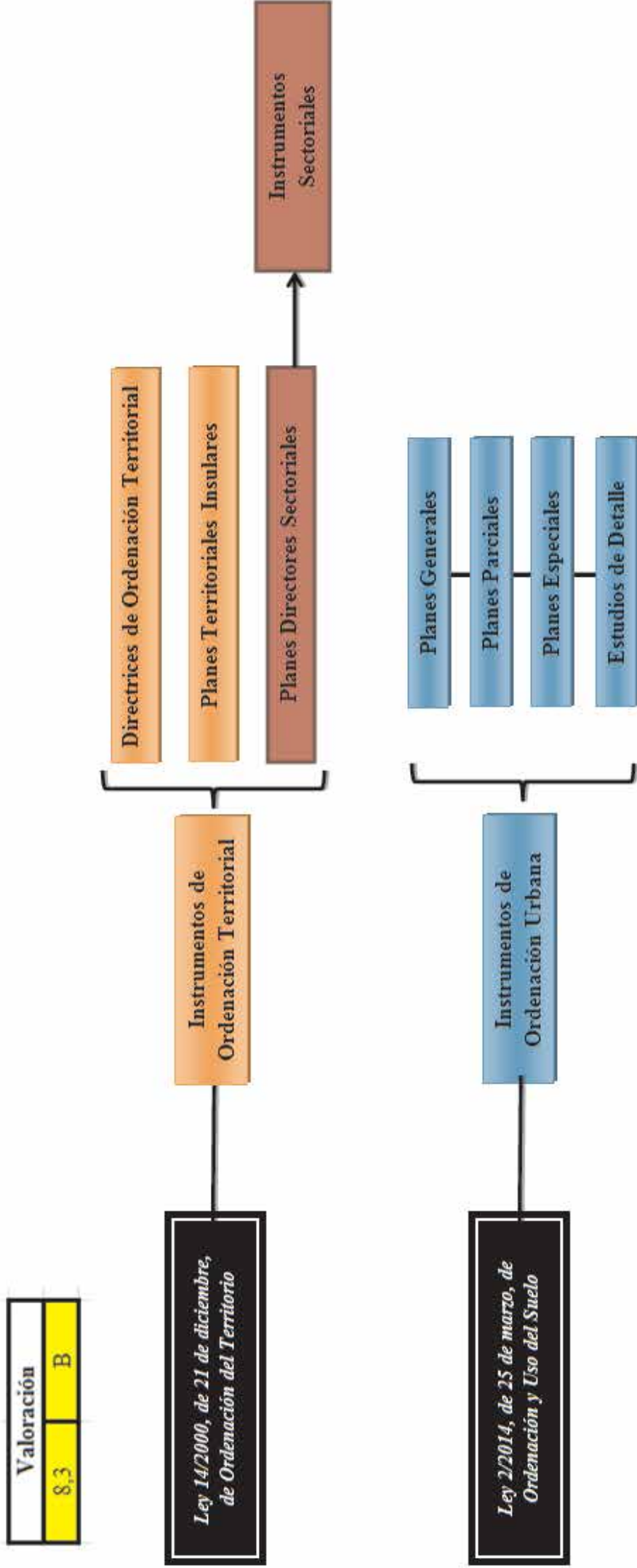
- Los Programas Coordinados de Actuación pueden inducir a error el ser considerados como instrumentos sectoriales, sin embargo, se trata de instrumentos de coordinación administrativa, en relación en muchas ocasiones con aspectos de los que se hace cargo la planificación sectorial, quedando determinadas actividades reguladas desde esta perspectiva, restando capacidad de planificación frente a un instrumento realmente sectorial como los planes y proyectos sectoriales.

- El desarrollo similar al que tiene lugar en Castilla y León, donde desde los instrumentos de rango superior hasta la concreción de las actuaciones recae sobre la ordenación del territorio no puede tener lugar fruto de la carencia de instrumentos de rango superior que no han encontrado apoyo para su desarrollo.
- Predominancia temática de las infraestructuras económicas como principal aspecto regulado desde una perspectiva muy próxima al urbanismo.

En este contexto, a pesar del gran volumen de aspectos que quedan en manos de la planificación sectorial, no se ha realizado un desarrollo instrumental acorde, pues la gran mayoría de las temáticas que se han citado con anterioridad no han sido incluidas en la política sectorial de la comunidad autónoma gallega. Y es que las Directrices de Ordenación del Territorio que deben actuar como marco de referencia para el posterior desarrollo de la planificación sectorial gracias al establecimiento de los criterios orientadores no han alcanzado el éxito adecuado fruto de un bloqueo institucional que no ha permitido el posterior desarrollo adecuado de una planificación sectorial, que aunque numerosa como consecuencia del instrumento responsable de llevar cabo (los proyectos), no satisface la totalidad de los aspectos sujetos a planificación sectorial.

Los procesos territoriales y socioeconómicos que en él tienen lugar dan lugar a unas necesidades que condicionan las respuestas que deben tener lugar, así en Galicia se encuentra una situación en la que la planificación se caracteriza por su fragmentación en un contexto de descoordinación entre gobiernos locales que favorecido la aparición de conflictos y problemas funcionales, donde a pesar del desarrollo tecnológico que modifica las relaciones con nuestro entorno, permanecen una serie de obstáculos de índole administrativo que dificultan la funcionalidad del sistema, que encuentra en el ámbito gallego un ejemplo de comunidad autónoma en la que los modelos de coordinación a escala supramunicipal han carecido de éxito fruto entre otros motivos de la falta de criterios comunes y reglas básicas en la práctica de la ordenación del territorio en Galicia (Díaz, 2011).

ISLAS BALEARES



La ordenación en el territorio insular debe resolver el conflicto de intereses presente en las Islas Baleares, donde la tradición conservacionista vinculada a la protección de los entornos naturales de gran valor debe enfrentarse a la tradición desarrollista, menos publicita y que tiene por objetivo, alejándose de la contención al crecimiento, el desarrollo de infraestructuras y fomento de la economía (Rullán, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los **Planes Directores Sectoriales**, instrumentos de ordenación específica que tienen por objeto regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos. Los planes directores sectoriales deben ser elaborados y aprobados por los Consejos Insulares cuando así lo prevean las leyes de atribución de competencias. De acuerdo con el plan territorial insular correspondiente, deben ordenar alguno de los elementos citados en el apartado anterior en su respectivo ámbito territorial. En los otros casos, la elaboración y la aprobación de los planes directores sectoriales, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, corresponden al Gobierno de las Illes Balears. Estos planes tienen ámbito insular o suprainisular. Los instrumentos regulados en este capítulo deben ajustarse a las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- La resolución de conflictos territoriales de aplicación basados en la promulgación de una legislación sencilla a nivel regional que busca favorecer su aplicación otorgan a los diferentes consells insulars la capacidad de desarrollo de su contenido.
- Instrumentos perfectamente adaptados al ámbito territorial al que hacen referencia, de manera que desde una perspectiva regional se desarrollan los instrumentos de interés colectivo, frente a unos instrumentos sectoriales de mayor concreción en el caso de los que son promovidos y desarrollados desde la perspectiva de los consells.
- Existencia de instrumentos sectoriales de carácter regional que representan el marco de referencia para el posterior desarrollo de instrumentos sectoriales de igual temática para su aplicación a nivel de cabildos.

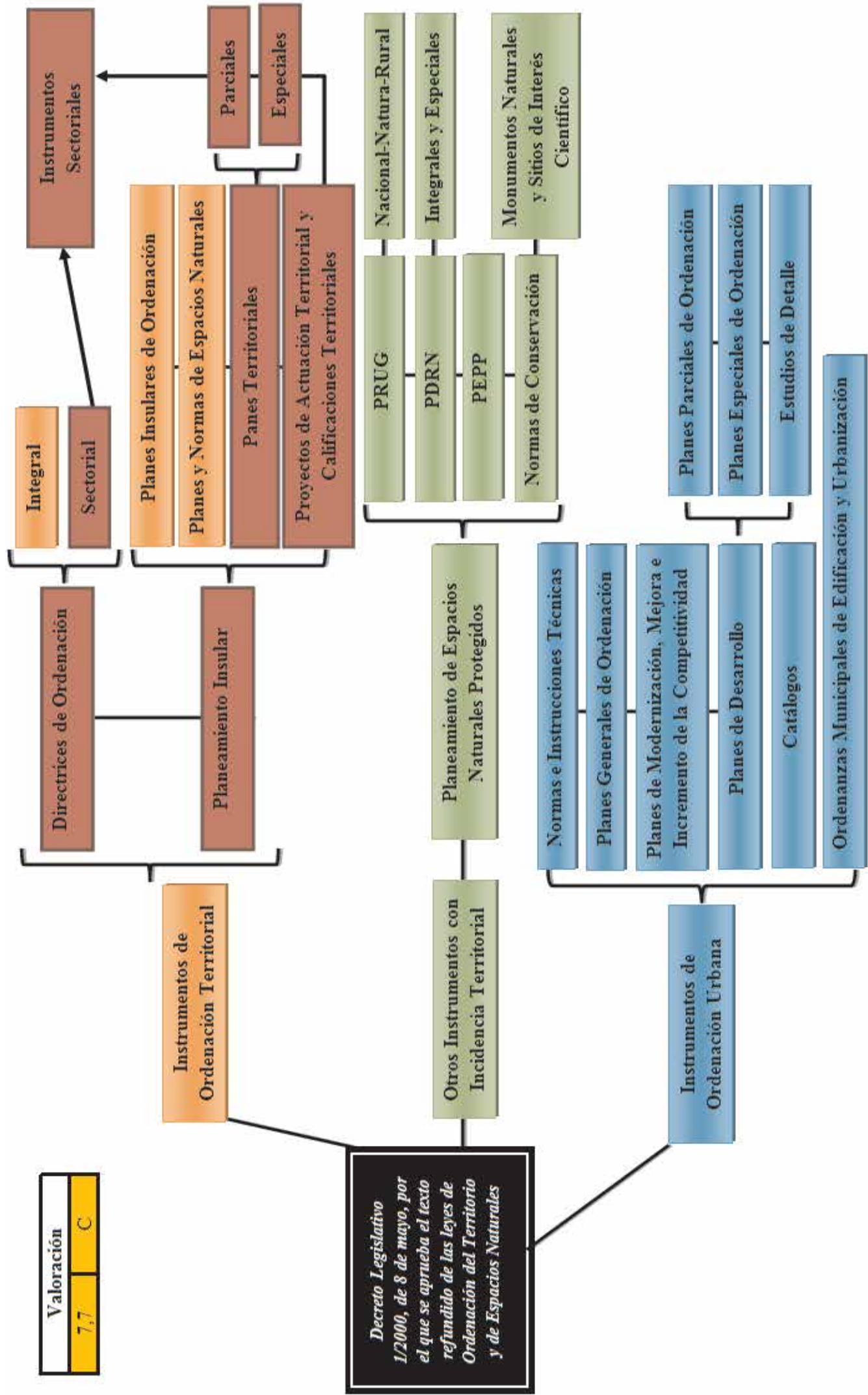
A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en las Islas Baleares:

- La incapacidad de dar solución a problemas territoriales desde una perspectiva de planificación del territorio sectorial. En concreto, a los problemas derivados de un turismo cada vez mayor que da lugar a conflictos tanto de ocupación de espacios costeros como de presión urbanística que no han podido controlarse desde un instrumento sectorial, recurriendo a instrumentos legales para su control.
- Desarrollo de la planificación sectorial muy alto en el ámbito de la isla de Mallorca, propio de la isla, frente a un desarrollo menor y conjunto para Menorca e Ibiza.
- Necesidad de desarrollo de instrumentos sectoriales a nivel de cabildos por los problemas de descoordinación y falta de cooperación presentes en la comunidad autónoma.

En este contexto, la planificación sectorial presenta una gran relevancia en el territorio balear, donde la práctica de la ordenación del territorio está condicionada por la insularidad, que hace de un recurso ya de por sí escaso como es el suelo, mucho más frágil y limitado, sometido a una presión de crecimiento exacerbado fruto de un cambio en la economía tradicional de la isla hacia un turismo voraz, que implica un desarrollo urbanístico desenfrenado y que aumenta las demandas de energía, comunicación, mayor volumen de residuos, consumo de agua etc... quedando la regulación de todas estas problemáticas al amparo de una planificación sectorial que tiene el reto de concretar una limitación a este modelo de desarrollo territorial que tradicionalmente se ha llevado a cabo, a favor de un nuevo modelo territorialmente sostenible.

Surge una reflexión fruto de la similitud con el caso asturiano, y es la incapacidad de la planificación sectorial de abordar de manera exitosa la regulación del turismo. La derogación del instrumento sectorial en el caso balear en favor de la legislación vigente en materia de turismo, y el desarrollo de un instrumento destinados a ser marco de referencia, pero sin aplicación de actuaciones de regulación concretas, y bajo el respaldo de la legislación vigente de turismo del caso asturiano, demuestran la incapacidad de la planificación sectorial para regular, al menos por su cuenta y con vocación de actuar con concreción un aspectos como el turismo, que engloba aspectos económicos, demográficos, territoriales y medioambientales, que reclaman de otra perspectiva de actuación.

Muchos han sido los debates acerca del funcionamiento regional del archipiélago, con resultados que han variado en función de las escalas de estudio, pero que en el contexto actual de internacionalización de las relaciones económicas y la globalización permiten afirmar un funcionamiento balear, como término que alude al conjunto del archipiélago fruto de la similitud entre las tres islas. En este sentido, surge para un debate ya citado como la adecuada escala de actuación, un nuevo paradigma. Y es que si la planificación pasa por determinar el rol que ejerce cada territorio en un contexto de escala superior (bien nacional o europeo) a partir del cual establecer el debate acerca de cómo debe organizarse y ordenarse el territorio en un contexto en el que más del determinismo tradicional basado en las limitaciones impuestas por el medio natural influyen factores de índole político y económico (Rullán, 2001) se otorga a la planificación sectorial un rol único. Si la consecución de los objetivos plantados desde una perspectiva regional debe atender a estancias superiores, la planificación sectorial puede actuar como instrumento de coordinación e integración que permita asegurar ambos objetivos.



Valoración	
7,7	C

Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales

Tras un largo periodo de dos décadas de desarrollo normativo, la llegada del siglo XXI permite que la política territorial del archipiélago culmine con una legislación en materia de ordenación destinada a regular jerárquicamente la ordenación territorial, urbanismo y protección de unos espacios naturales, claves para entender la nueva política de ordenación presente que busca como objetivo la sostenibilidad del modelo territorial (Parreño & Díaz, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por tres tipos de instrumentos, otorgándole diferentes roles dentro de la práctica de la ordenación del territorio.

Las Directrices de Ordenación constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio. Las Directrices de Ordenación tendrán por objeto:

- a) Articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias.
- b) Definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales.
- c) Fijar los objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades con relevancia territorial de acuerdo con la legislación sectorial que corresponda.
- d) Establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias.
- e) Articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

En particular, las **Directrices de Ordenación Sectoriales** son aquellas que se refieren a uno o a varios ámbitos de la actividad social o económica.

Dentro del Planeamiento Insular, se encuentran los **Planes Territoriales de Ordenación**, encargados del desarrollo del plan insular en lo que a aspectos sectoriales se refiere. Existen dos tipos de Planes Territoriales de Ordenación:

- a) Los planes territoriales **parciales**. Tienen por objeto la ordenación integrada de partes singulares y concretas del territorio, que en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos tenga trascendencia insular o supramunicipal. La delimitación de su ámbito y contenido de ordenación deberá estar previsto en el plan insular, por lo que exclusivamente podrán formularse por el cabildo respectivo en desarrollo de aquel. Solo serán vinculantes para el planeamiento general las determinaciones de los planes territoriales parciales relativas a los sistemas generales y equipamientos estructurantes supramunicipales. La ejecución de las obras correspondientes a los sistemas generales y equipamientos quedará legitimada con la aprobación del respectivo proyecto técnico. No obstante, si pese a la previsión del planeamiento insular se hubiera iniciado la tramitación del planeamiento general municipal y hubiera alcanzado la aprobación previa, antes del inicio de la tramitación del plan territorial parcial, sus determinaciones tendrán para aquel el carácter de meras recomendaciones.
- b) Los planes territoriales **especiales**. Podrán tener ámbito insular o comarcal, tendrán por objeto la ordenación de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social, pudiendo desarrollar, entre otras, las siguientes determinaciones:
 - Definir los equipamientos, dotaciones e infraestructuras de uso público y recreativo vinculados a los recursos naturales y espacios protegidos.
 - Ordenar los aprovechamientos de los recursos naturales de carácter hidrológico, minero, extractivo u otros.

El último instrumento sectorial presente en las Islas Canarias son los **Proyectos de Actuación Territorial**, instrumentos de ordenación de carácter excepcional que, por razones de justificado interés general, legitimen las obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades

industriales o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento.

En este contexto, la planificación sectorial presenta un claro objetivo de desarrollo de los instrumentos regionales de ordenación presentes en el ámbito insular, con una elevada heterogeneidad de instrumentos con capacidad de actuación de manera sectorial, con la particularidad de la insularidad que hace de cada isla el ámbito de aplicación del marco de referencia en el que se articularán los aspectos sectoriales. La heterogeneidad en la instrumentación de la planificación sectorial está condicionada por su rol de desarrollo, ya que en función de la tipología de instrumento de referencia utilizado, el sectorial será diferente. . Es decir, mientras que para el desarrollo sectorial de las directrices de ordenación del territorio se utilizarán las **Directrices de Ordenación Territorial Sectorial**, los planes territoriales de ordenación desarrollados por los Cabildos o la propia Comunidad Autónoma serán desarrollados por **Planes Territoriales Especiales y Sectoriales**, con una gran variedad de escalas de aplicación que oscilan desde el ámbito regional al comarcal pasando por el insular. El último instrumento de carácter sectorial, los **Proyectos de Actuación Territorial y Calificaciones Territoriales**, si bien regula como el resto de instrumentos actividades propias del ámbito sectorial, son de carácter excepcional con el fin de llevar a cabo actuaciones en aquellos espacios naturales protegidos, pero que fruto de las características de la actividad o dotación en cuestión, requieren de esta ubicación.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

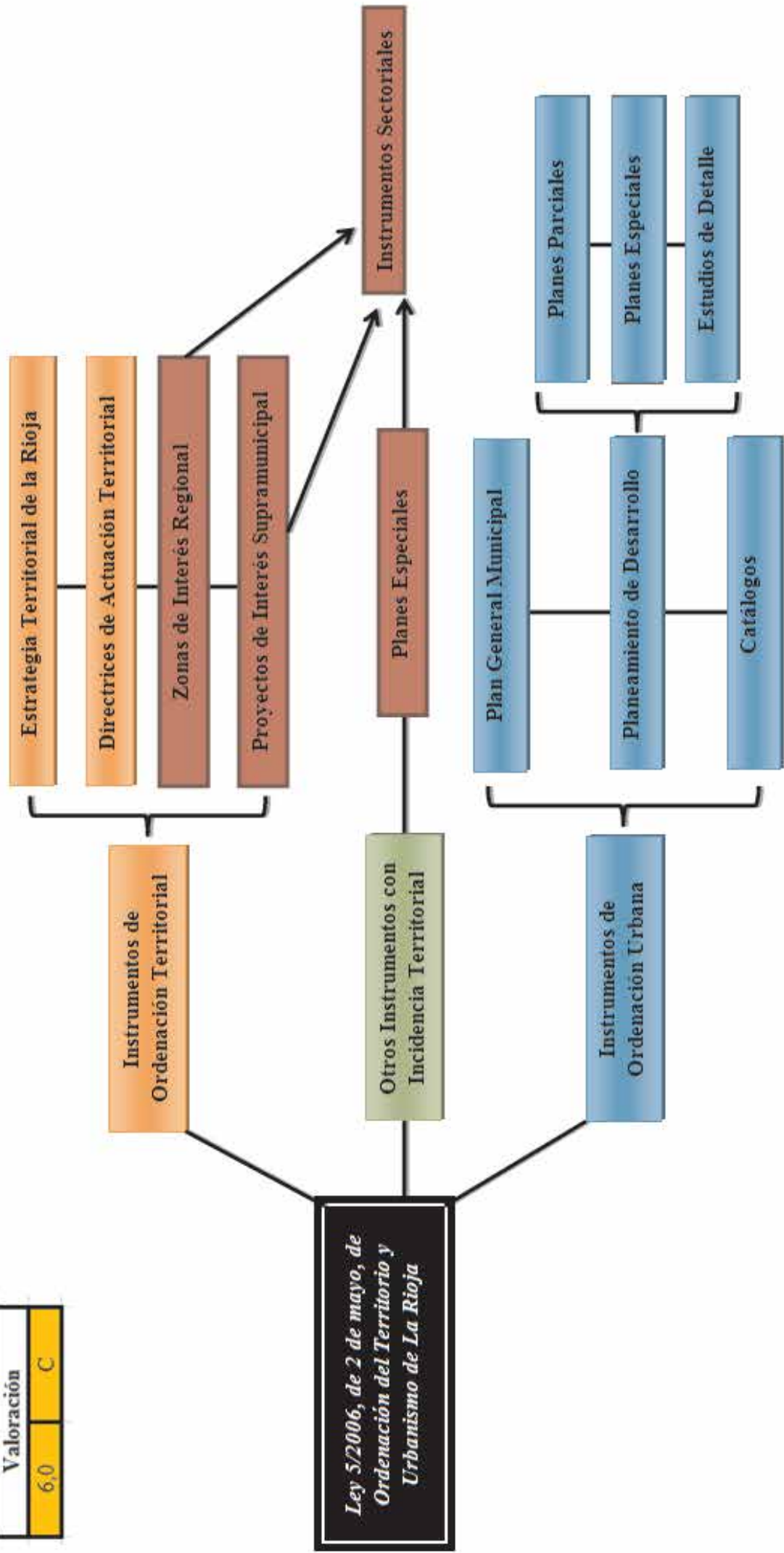
- Un sistema de ordenación del territorio perfectamente definido en el que tiene lugar un desarrollo en cascada desde una perspectiva general hasta la concreción de la actuación con un enfoque en el ámbito de la ordenación del territorio.
- La existencia de instrumentos sectoriales destinados a la planificación de actividades que deben ubicarse necesariamente en ámbitos protegidos de especial fragilidad.
- El elevado desarrollo de instrumentos destinados a la protección de un entorno natural muy afectado por la continua explotación antrópica, en un contexto en el que su escasez fruto de la insularidad del territorio le otorga una especial fragilidad, así como una particular riqueza.

A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en las Islas Canarias:

- La escasa aprobación de instrumentos de rango superior (Directrices) que han de marcar las pautas para su desarrollo de unos instrumentos de rango inferior que si se están desarrollando y aplicando a nivel territorial.
- La carencia de aprobación de la amplia mayoría de los instrumentos sectoriales, representando una gran oportunidad perdida por la diversidad temática englobada en instrumentos aun tramitándose.

El archipiélago canario, en su condición de insularidad, padece de un mal similar al de las islas baleares, la escasez de un recurso como el suelo. Así, la ocupación tradicional se ha caracterizado por su ubicación en la zonas conocidas como medianas, espacios de relieve acusado comprendido entre los 300-400 y los 1000-1500 metros en función de su exposición espacial a barlovento o sotavento (García & Pestana, 2010), siendo una zona ubicada entre la costa y la corona forestal de las cumbres, donde además se dan las condiciones ambientales (tanto edáficas como hídricas) para que se desarrolle un policultivo de secano que permitía abastecer el autoconsumo y el mercado interior (Martín, 2012). Así, se lograba preservar espacios litorales y forestales de las actuaciones antrópicas más agresivas, sin olvidar que sobre estos espacios si existía una intervención basada en la complementación de los recursos obtenidos en las medianas. Sin embargo, la decadencia de la práctica agrícola sustituida por importaciones foráneas con una progresiva mejora de los problemas de comunicación terrestre gracias a la creación de una red densa y articulada de carreteras en mayor o menor medida la totalidad del territorio, se inicia una etapa en la que la intervención antrópica se traslada al conjunto de espacios litorales con especial incidencia en una costa ahora transformada en espacio agrocomercial y de ocio a gran escala (Martín, 2012).

Valoración	
6,0	C



La aplicación de medidas de evaluación ambiental más allá de proyectos, incorporando así los planes y programas conforme lo exigido en el Derecho Comunitario, ha sido aplicado en la Rioja con anterioridad a su desarrollo en el ordenamiento jurídico español, si bien de una manera parcial respecto a los múltiples instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo presente. De esta manera, la normativa riojana representa un insuficiente punto de apoyo para superar las limitaciones asociadas, partiendo como ejemplo de una praxis muy discutible haciendo necesario revisar los criterios de sostenibilidad territorial aportados desde la legislación del suelo vigente (Santamaría, 2006).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por tres tipos de instrumentos, otorgándole diferentes roles dentro de la práctica de la ordenación del territorio:

- Las **Zonas de Interés Regional**, tienen por objeto delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional. Las Zonas de Interés Regional podrán dictarse en desarrollo de una Directriz de Actuación Territorial, en cuyo caso se ajustarán a sus previsiones, o bien de forma independiente. Las determinaciones de la Zona de Interés Regional vincularán al planeamiento urbanístico del municipio o municipios afectados, que deberá adaptarse a sus previsiones en la primera modificación o revisión. Las Zonas de Interés Regional podrán dictarse en desarrollo de una Directriz de Actuación Territorial, en cuyo caso se ajustarán a sus previsiones, o bien de forma independiente. Se delimitarán en terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable. Excepcionalmente, y para conseguir una adecuada integración con los sistemas y redes existentes o previstos en el resto del suelo, podrán comprender también terrenos destinados a sistemas generales.
- Los **Proyectos de Interés Supramunicipal** tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características.
- Los **Planes Especiales**, que podrán formularse con carácter independiente o en desarrollo de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento municipal. Contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo de los correspondientes instrumentos de ordenación, y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes. En desarrollo de las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio y sin necesidad de previa aprobación del planeamiento municipal, podrán formularse y aprobarse planes especiales con las siguientes finalidades:
 - a) Desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, y aéreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energías y otras análogas.
 - b) Protección de recintos y conjuntos histórico-artísticos y protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo y subsuelo, del medio urbano y natural, para su conservación y mejora.
 - c) Cualesquiera otras finalidades análogas.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- La rápida regulación desde una perspectiva sectorial de los aspectos relacionados con la protección del medio ambiente y sus componentes, de gran relevancia en el ámbito de La Rioja.
- De manera similar al caso cántabro, presencia de unos planes especiales no incluidos en el organigrama de la ordenación del territorio que permiten plantearse la posibilidad de llevar a cabo una ordenación del territorio integral como en Andalucía ante una situación de escaso desarrollo de la disciplina.

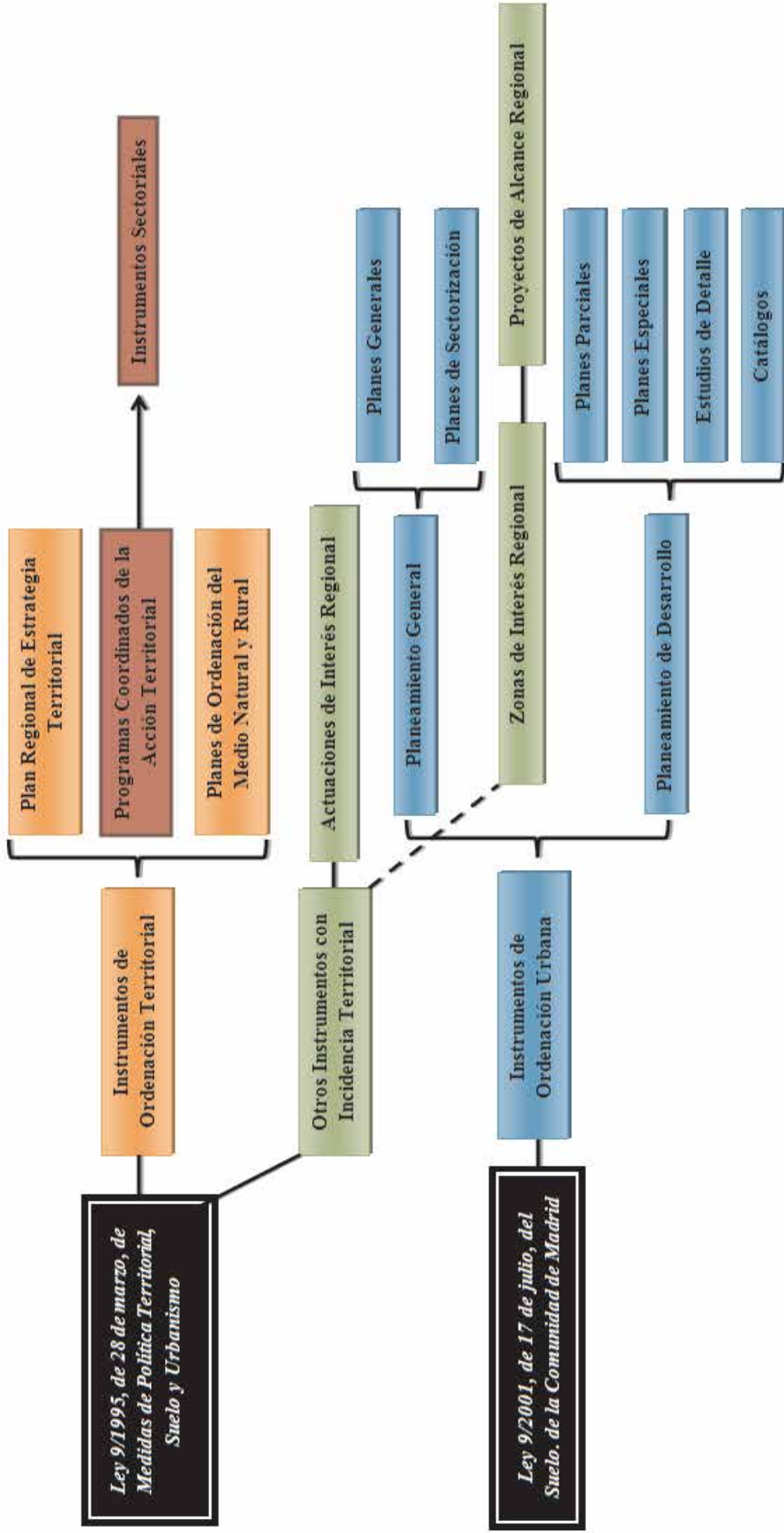
A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en la Rioja:

- El uso de un instrumento propio del urbanismo, como los Planes Especiales, para el desarrollo de la ordenación del territorio. Se genera así un instrumento confuso pues se caracteriza por su desarrollo similar al que lleva a cabo en el caso del urbanismo, pero en aspectos que requieren de otras perspectivas más estratégicas.
- Un desarrollo instrumental sectorial (y para el resto de figuras del planeamiento territorial) muy anticuado, elaborado y aprobado en su amplia mayoría tras la divulgación de la legislación vigente en materia de ordenación del territorio, momento de auge de esta disciplina en la comunidad autónoma, y escaso en general.

En este contexto, encontramos un modelo territorial aun por desarrollar y necesitado del desarrollo del potencial instrumental que queda definido en su legislación vigente en materia de ordenación del territorio. Apenas se han desarrollado instrumentos de ordenación del territorio en el ámbito de estudio, así como escasas perspectivas de desarrollo en el corto plazo, incluyendo en esta valoración a unos instrumentos de planificación sectorial imprecisos entre los que se encuentra un planteamiento teórico muy interesante de desarrollo en cascada que asegure la planificación sectorial en un modelo reticular donde la concreción puede ser un aspecto difícil de alcanzar, que sin embargo, en la práctica no se realiza fruto de la falta de desarrollo de estos instrumentos que han de marcar la referencia.

En este sentido, destaca la dificultad de considerar como elementos de planificación sectorial determinados aspectos que en otras comunidades autónomas sí lo son como infraestructuras de transporte (aeropuertos, como el caso de Cataluña) o patrimonio cultural (monasterios en La Rioja) que por el tratamiento individualista de los casos muy particulares y desde una perspectiva de actuación aislada lo asemejan a una actuación urbanística sin componente territorial, dejando a estos instrumentos en un término intermedio muy desfavorable.

Valoración	
0	D



Reflejo de la principal problemática a la hora de llevar a cabo planificación territorial, Madrid representa un claro caso donde la gestión integrada de las metrópolis contemporáneas no ha sido posible fruto de la carencia de un marco normativo en el que basarse las administraciones locales y regionales, que les inhabilita a afrontarse a una realidad que les sobrepasa. La carencia de cooperación y coordinación, así como la nula participación activa de los agentes territoriales ha hecho inviable una planificación que resuelva la peculiar estructura urbano-territorial de Madrid (Valenzuela, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los **Programas Coordinados de Actuación**, que establecerán, en el marco de las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial, la articulación de las acciones de las Administraciones públicas que requieran la ocupación o uso del suelo y tengan una relevante repercusión territorial.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

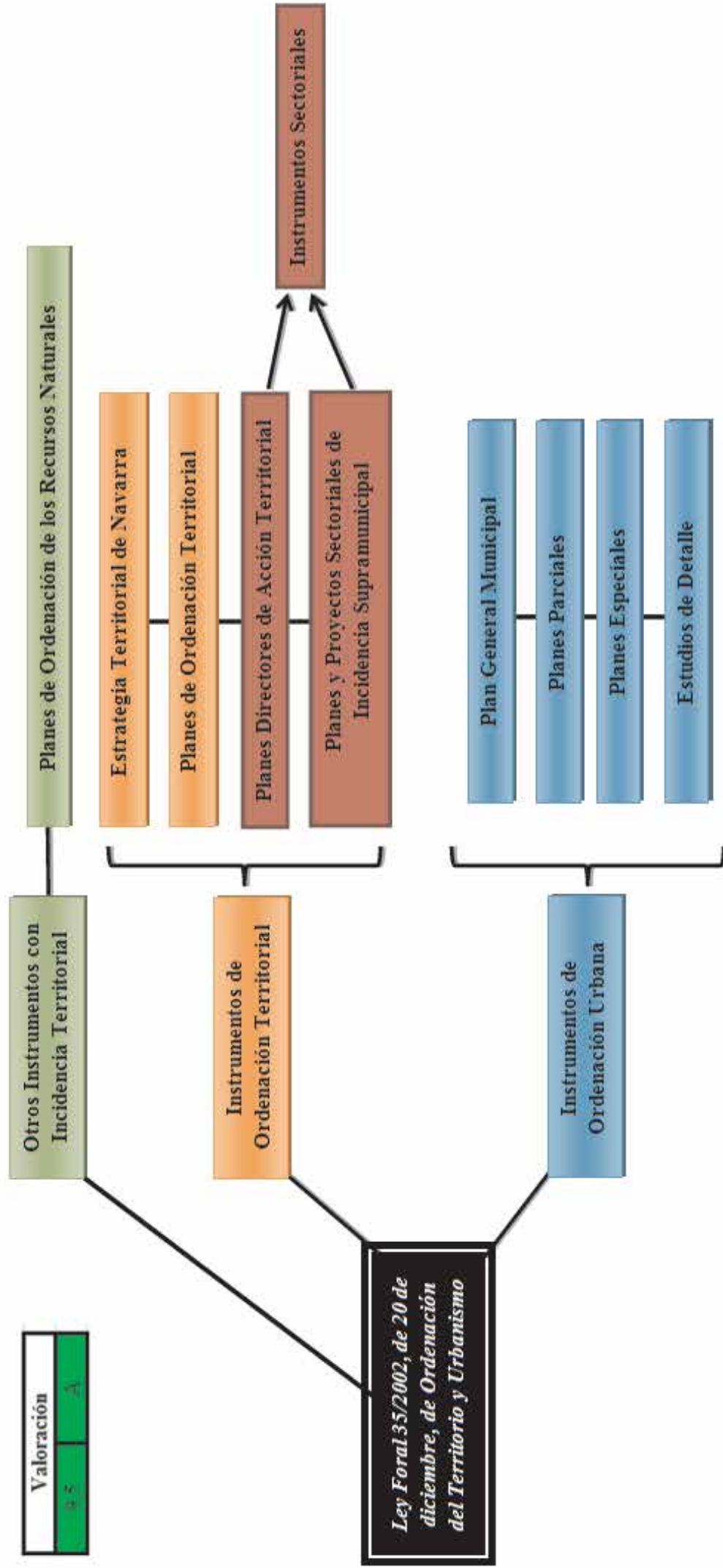
- El alto potencial para el adecuado desarrollo de una necesaria planificación sectorial en una comunidad autónoma altamente urbana y donde es esencial la coordinación.

A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en Madrid:

- Escasa tradición en la práctica de ordenación del territorio que no adquiere la relevancia que debería tener ante los problemas territoriales tan particulares de la comunidad autónoma, donde aspectos como la protección de un escaso entorno natural o la presencia de grandes infraestructuras reclama una atención particularizada.
- Se trata de una región altamente urbanizada en la que la planificación urbanística resulta más efectiva que una planificación territorial desde un enfoque de la ordenación del territorio, apostando así por actuaciones particulares en ámbitos excesivamente concretos que no buscan dar respuestas para el conjunto del territorio.
- La carencia total de instrumentos sectoriales, delegando la regulación de los aspectos sectoriales en instrumentos complementarios con incidencia en la praxis de la ordenación del territorio, pero que carecen de territorialidad.
- Una legislación breve sin resultar esclarecedora, donde la regulación de los aspectos sectoriales apenas tienen cabida y desarrollo, representando una comunidad donde la apuesta por la regulación desde un enfoque integral parece prevalecer a la praxis de ordenación sectorial.

En este contexto, las peculiaridades territoriales de Madrid hacen necesario que, como región urbana de tal entidad, requiera de una densa red de infraestructuras de transporte que sustente el desarrollo económico de la región (Valenzuela, 1999), siendo por tanto esencial el rol que ejerce una planificación sectorial encargada de regularlo, pero con el clásico problema de necesidad de coordinación interadministrativo. Y es que la falta de comunicación y coordinación fruto de la confluencia territorial de tres administraciones competentes en materias de política sectorial (gobierno central, el regional y los municipios con una clara centralidad sobre Madrid ciudad), con particular nivel de conflicto cuando los poderes políticos los formaban diferentes formaciones políticas, refleja una oposición entre una planificación urbanística competencia de la administración local y una planificación sectorial competencia de la administración autonómica que limitan la capacidad competencial de los ayuntamientos mediante las políticas de vertebración del territorio de índole sectorial, y que hace a la administración local tener que asumir las directrices marcadas por las instituciones regionales competentes, con el consecuente sometimiento a la capacidad de compatibilización intermunicipal de los planes municipales de urbanismo (Fernández-Figueroa, 2006).

Representa Madrid una de las regiones urbanas más dinámicas de la Unión Europea, tanto desde una perspectiva económica como desde el punto de vista sociocultural, pero este desarrollo experimentado en los últimos 20 años presenta un coste asociado, y es que el sustento que ha tenido basado en un modelo de expansión físico-espacial ha dado lugar a un aumento sin precedentes amenazando así la sostenibilidad de un modelo que debe dar solución a los diferentes subsistemas relacionados para evitar la fragmentación del desarrollo de un conjunto relacionado entre sí (Fernández, 2008).



Valoración
9.7 A

Tal y como sucede con el resto de comunidades autónomas, Navarra asumió tras la constitución como comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, con una perspectiva que pretendía alcanzar, al menos desde una perspectiva formal, un nivel competencial análogo a Cataluña o el País Vasco, comunidades autónomas de primer grado, a pesar de la aplicación de un procedimiento constitucional diferenciado al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución en los que se reconoce y ampara los derechos históricos de los Territorios Forales permitiendo su actualización en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía (Enériz, 1989).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por dos tipos de instrumentos, otorgándole diferentes roles dentro de la práctica de la ordenación del territorio:

- Los **Planes Directores de Acción Territorial** tienen por objeto la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial. Dichas actuaciones sectoriales se corresponden con el desarrollo de grandes áreas residenciales o de actividad económica, los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, el sistema de transportes y comunicaciones, y el resto de infraestructuras territoriales tales como las de abastecimiento y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicación, energéticas o cualesquiera otras análogas. Los Planes Directores de Acción Territorial podrán establecer reservas de suelo con destino a las previsiones que definan con la finalidad de preservar dichos suelos de acciones que puedan dificultar o impedir su desarrollo, y, asimismo, para adquirir tales suelos con antelación a su urbanización o construcción. Tales determinaciones vincularán al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte. El Gobierno de Navarra podrá promover, en su caso, la modificación del planeamiento urbanístico afectado para adaptarlo a dichas previsiones. Los Planes Directores de Acción Territorial podrán ser desarrollados a través de Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, el Planeamiento Urbanístico Municipal o Proyectos de obras, según sus previsiones, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras o las características de los terrenos sobre los que operan. El ámbito de los Planes Directores de Acción Territorial comprenderá el del Plan de Ordenación Territorial al que desarrolla.
- Los **Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal** tienen por objeto actuaciones residenciales, de actividad económica o el desarrollo de planes y políticas públicas, cuya incidencia y efectos trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, del municipio o municipios sobre los que se asienten. Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto la implantación de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia y efectos, en cuanto a la ordenación territorial, trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten. Las determinaciones contenidas en los Planes o Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, que se enmarcarán y se ajustarán a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio de rango superior que resulten aplicables, vincularán al planeamiento del ente o de los entes locales a los que afecte. Además los entes locales afectados deberán adaptar el planeamiento urbanístico a aquellas determinaciones relativas al mismo con ocasión de su revisión o su modificación, siempre y cuando el objeto de esta se viera directamente afectado por dichas determinaciones.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- El tratamiento de los Planes Sectoriales desde una perspectiva propia de proyectos, basados en el desarrollo de actuaciones muy concretas en el territorio y temporalmente efímeras, que sin embargo presentan las características propias de un plan de ordenación per sé sin necesidad de un instrumento de rango superior que las dirija, aun existiendo estas figuras.
- Unos planes directores que actuarán como instrumentos independientes o como marco para la actuación de las acciones sectoriales en Navarra.

- El uso como referencia para la política territorial un modelo territorial asentado en la práctica y el desarrollo desde largo tiempo atrás, como el realizado en Cataluña y el País Vasco, evitando así llevar a cabo un modelo reticular que fruto de la falta de jerarquía no permita llevar a cabo las medidas necesarias en materia de ordenación.
- La gran cobertura territorial presente mediante los proyectos, reflejo del éxito de la práctica sectorial.
- La revisión del conjunto de proyectos aprobados, que una vez finalizados, son revisados y modificados conforme a las nuevas necesidades reclamen, asegurando así la adecuación de las medidas llevadas a cabo.

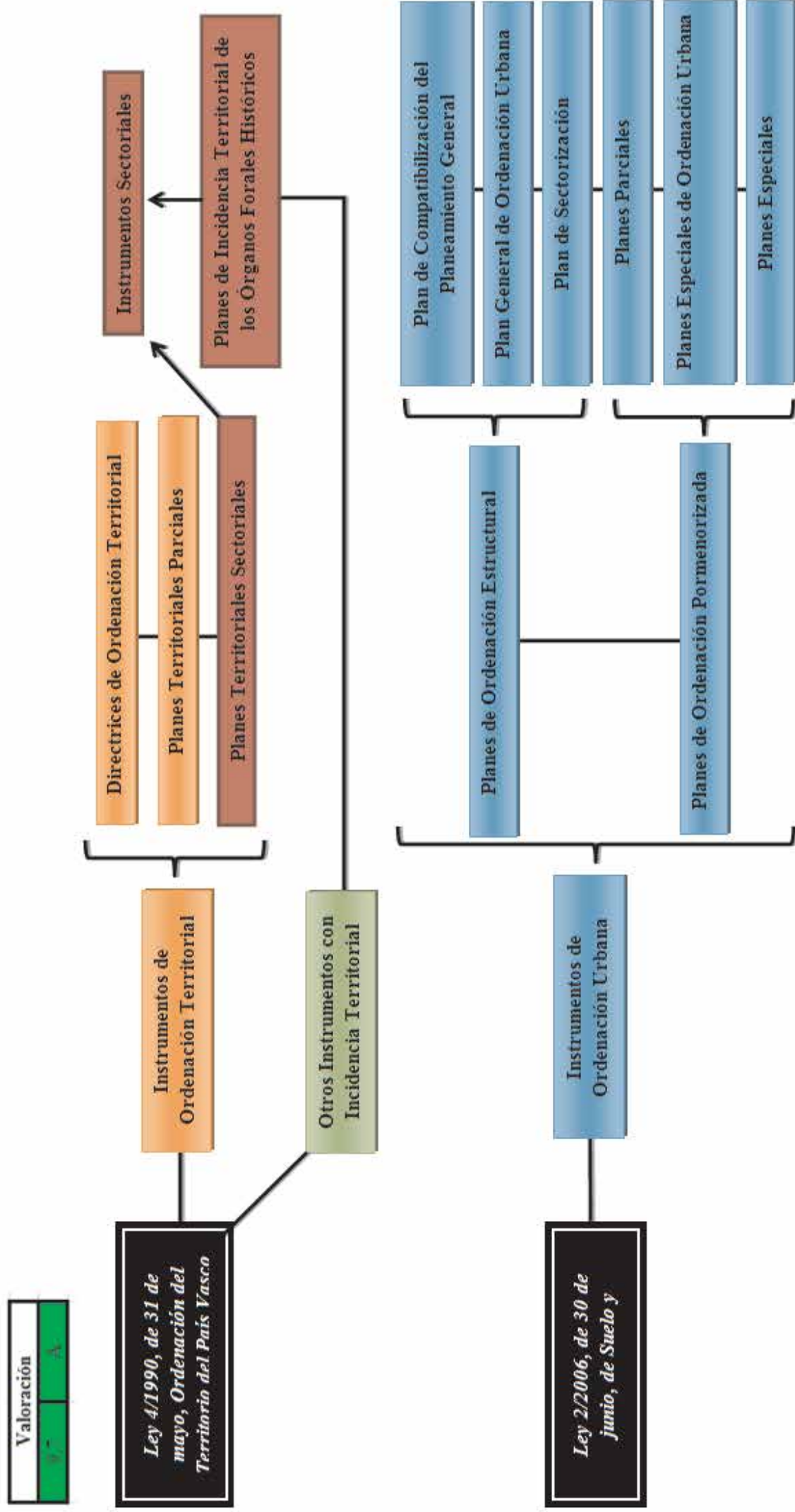
Se trata el único caso cuyo modelo de organización jerárquica no ha sido incluida en la clasificación que lleva a cabo Benabent (2006). Sin embargo, desde la perspectiva instrumental el modelo se caracteriza por sus similitudes con el modelo presente en el País Vasco, referencia para el desarrollo de la normativa y aplicación de la ordenación del territorio en el caso navarro. En este sentido, se encuentra un instrumento regional de marcado carácter estratégico con el único objetivo de establecer un marco de referencia de los objetivos territoriales para su posterior desarrollo por los instrumentos de jerarquía inferior. Si bien sería lógico esperar por tanto que el modelo presente en Navarra fuese piramidal jerárquica cerrado, aparecen unas características en los instrumentos de rango inferior que dan lugar a un modelo propio y único hasta el momento a nivel nacional. Y es que mientras los instrumentos de rango inferior de carácter sectorial presentan una relación entre sí propia de un sistema de jerarquía piramidal abierta al tener una referencia superior que deben desarrollar pero actuando de manera independiente sin jerarquía entre sí, con una marcada vocación de aplicabilidad que les convierte en instrumentos muy efímeros destinados al desarrollo de actuaciones particulares en el territorio en periodos temporales muy breves y que una vez llevada a cabo la actuación, no continúan vigentes como marco de referencia, sino que únicamente ordenan el periodo de desarrollo de la actuación territorial. En un modelo en el que el desarrollo de la estrategia territorial se puede llevar a cabo por cualquier otro instrumento, presente un marco de referencia o no, propio de los modelos piramidales abiertos.

Por tanto, a fin de poder realizar una valoración similar al resto de comunidades autónomas, se considera que el modelo presente en la Comunidad Foral de Navarra será un modelo mixto entre el de pirámide cerrada y abierta, fruto de la influencia principalmente del modelo del País Vasco, pero con la flexibilidad para determinados aspectos que otorga el modelo de pirámide abierta sin caer en la estructura reticular, debido a una relación mínima de jerarquía.

En cuanto a la planificación sectorial, se trata de una práctica que tiene lugar largo tiempo atrás según el modelo citado en el presente documento, y que refleja la apuesta por una práctica que se ha ido adaptando y mejorando con la promulgación de la nueva legislación en materia de ordenación del territorio. Prueba de ello es la gran cobertura territorial que presentan los proyectos, que en las diferentes modificaciones que se han ido realizando han ido aumentando la cobertura territorial en función de las nuevas necesidades que han ido surgiendo. Así, la planificación sectorial que se lleva a cabo se caracteriza por la rápida tramitación asociada al instrumento y características del mismo, pero sin perder el componente de revisión y modificación si fuera necesario que haga realmente útil a los diferentes instrumentos.

El caso de Navarra representa un ejemplo muy particular en el que la planificación sectorial juega un papel de integración muy particular. Carece España de un marco de referencia para el desarrollo de la ordenación del territorio, siendo competencia exclusiva de cada comunidad autónoma y por tanto, otorgando un alto grado de heterogeneidad en la práctica. Sin embargo, si existe un marco de referencia a nivel europeo, la Estrategia Territorial Europea en el que aparecen una serie de objetivos y principios directores para el ámbito regional. En este sentido, la Comunidad Foral de Navarra ha desarrollado una de las principales iniciativas dentro de la Unión Europea para realizar una propuesta integradora, equilibrada y a largo plazo, con capacidad de seguimiento de las premisas y adaptación de los objetivos tras la aplicación de las diferentes políticas (Zarraluqui, 2003)

PAÍS VASCO



Partiendo de un marco legal que tuvo una difícil aprobación, para alcanzar un marco instrumental en el que la implementación de los instrumentos de carácter integrales prevalecen sobre aquellas de carácter más sectorial, en el que los nuevos criterios de gobernanza son claves para la adecuada gestión de las políticas territoriales en un territorio como el país vasco de particular complejidad en cuanto a su organización político-administrativa (Urkidi, 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por los **Planes Territoriales Sectoriales**, instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los Territorios Históricos, en la configuración de los cuales, así como en la de los planes y proyectos que corresponda promover en el territorio de la comunidad autónoma a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes, deberá prevalecer el carácter integrador y prevalente de la ordenación territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial. El desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial requeridos en esta Ley se dispone sea realizado, en los términos que la misma establece, a través de las figuras de planeamiento general y especial previstas en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 1976, figuras que habrán de ajustarse a los instrumentos territoriales.

Los planes con incidencia territorial que elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco tendrán el carácter de Planes Territoriales Sectoriales y se formularán cuando el Gobierno Vasco lo determine. El mismo carácter tendrán, a los efectos de esta Ley, los planes con incidencia territorial que elaboren y aprueben los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

A fin de garantizar desde el primer momento la correcta inserción de los Planes Territoriales Sectoriales en el marco territorial definido por las Directrices de Ordenación y de los Planes Territoriales Parciales que, en su caso, los desarrollen, los órganos de la Administración, autonómica o foral, competentes para su elaboración por razón de la materia consultarán previamente con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre las distintas alternativas soluciones posibilidades de la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras, actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación sectorial. La alternativa que en cada caso se elija habrá de justificar su compatibilidad con la ordenación territorial vigente. Excepcionalmente, cuando no sea posible enmarcar en la ordenación territorial vigente ninguna de las alternativas y soluciones analizadas por el órgano competente para la elaboración del Plan Sectorial y el contenido de este sea de excepcional interés público, dicho órgano podrá proponer al Gobierno Vasco la introducción de las rectificaciones que resulten imprescindibles en los instrumentos de ordenación territorial. El Gobierno Vasco, oído el parecer de la Comisión de Ordenación del Territorio y de las Administraciones afectadas, adoptará en cada caso la resolución que proceda. Las contradicciones de los Planes Territoriales Sectoriales con las Directrices de Ordenación Territorial y, en su caso, con los Planes Territoriales Parciales, serán causa de nulidad de la parte o partes del Plan Sectorial que las contengan.

Representa un modelo territorial donde destacan como aspectos positivos:

- El componente territorial de los instrumentos de ordenación territorial sectorial, que dentro del marco que se establece en los instrumentos de rango superior, desarrolla los aspectos sectoriales.
- Un ámbito de aplicación que se adecua perfectamente a la temática regulada en cuestión, y que para asegurar la aplicabilidad y éxito de los instrumentos, para aquellos aspectos de incidencia regional, se llevan a cabo diferentes instrumentos de ámbito más reducido, que pueden contemplar los aspectos particulares de cada territorio, minimizando además en la medida de lo posible los problemas de coordinación entre administraciones.
- La cobertura de todos los aspectos de índole sectorial con instrumentos propios de la ordenación del territorio, con amplio grado de aprobación o en su defecto (el menor número de casos) en desarrollo actualmente.

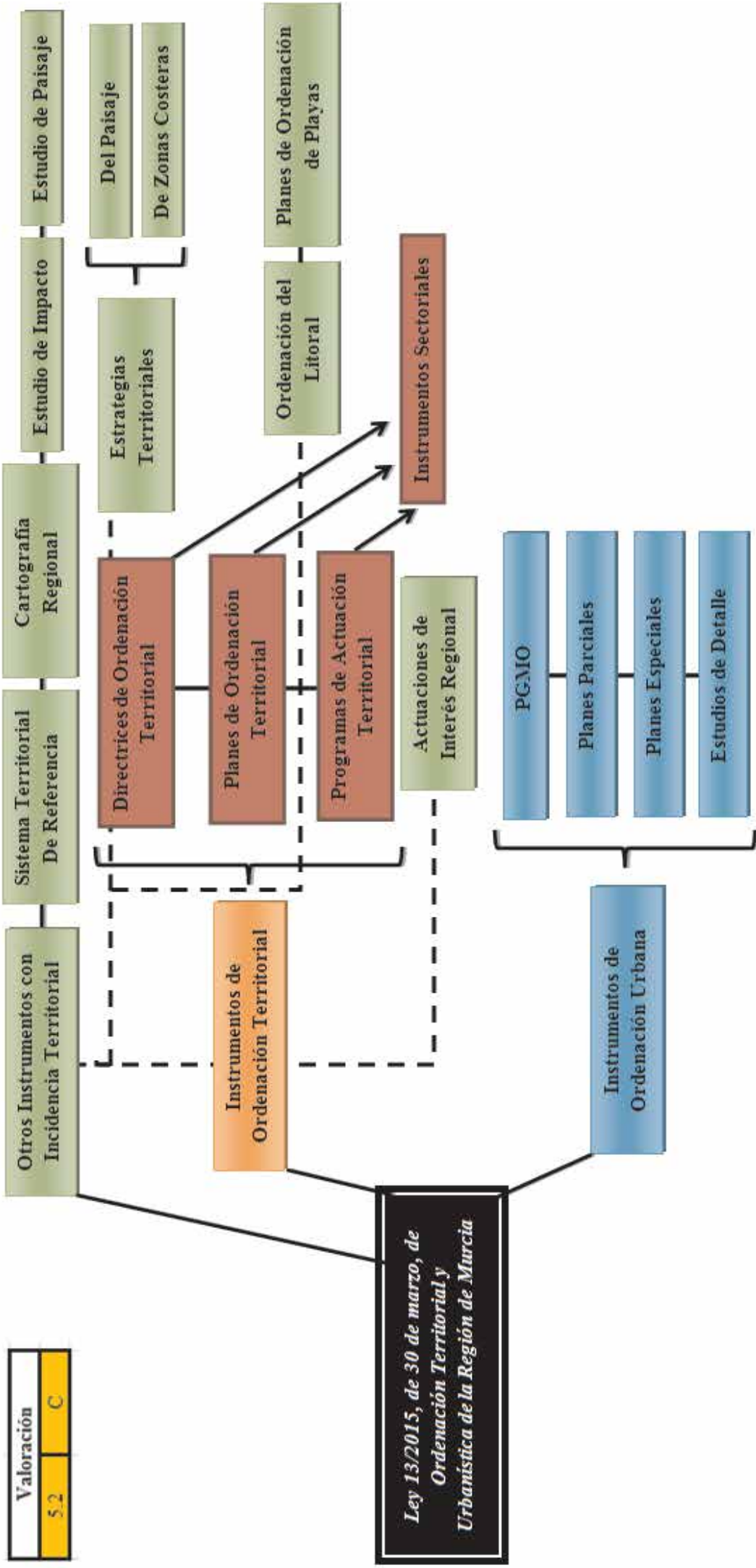
A su vez, destacar como aspectos negativos del modelo presente en el País Vasco:

- La necesidad de incluir la planificación sectorial en el organigrama de la ordenación del territorio para su adecuada aplicación en detrimento de la teoría de la propia disciplina.

En este contexto, encontramos unos instrumentos de carácter sectorial que han tenido que superar como principal hándicap en su contra su apertura en cuanto a la falta de determinación de contenidos previstos a nivel legislativo (Erquicia, 2004; Urkidi, 2009). Será un gran ejemplo de comunidad autónoma donde la planificación sectorial tiene una clara vocación de aplicabilidad, y así tiene lugar, de manera que el grado de desarrollo, aprobación y aplicación de instrumentos sectoriales es muy elevado y superior al del resto de instrumentos de ordenación del territorio, encontrando los planes sectoriales que presentan un componente más estratégico mayores dificultades asociadas para su promoción y desarrollo fruto de la necesidad de comunicación y operación interadministrativa, problema general al que se enfrenta la comunidad autónoma, pero que se ve superado con la participación en diferentes instrumentos sectoriales en los casos en los que así es necesario (de ríos y arroyos o carreteras, por ejemplo).

No obstante, no existe un modelo perfecto en la práctica, y es que precisamente esta es la principal crítica a un modelo impecable en su aspecto teórico, pero en el que las carencias en insuficiencias aún están presentes, destacando entre ellas la falta de coordinación y participación ciudadana, asignaturas pendientes del modelo vasco (Lozano et al., 2015).

REGIÓN DE MURCIA



Si la ordenación del territorio debe identificar, organizar y regular las actividades humanas que se llevan a cabo en un determinado espacio geográfico atendiendo a una serie de criterios y prioridades, en la Región de Murcia, la actividad salinera ha marcado el inicio del interés por la definición de un sistema territorial como conjunto de relaciones entre las actividades económicas y el espacio geográfico, buscando el equilibrio así entre usos y territorio (Gil et al., 2011).

En este contexto encontramos una política territorial donde la planificación sectorial está representada por dos tipos de instrumentos, otorgándole diferentes roles dentro de la práctica de la ordenación del territorio:

- Las **Directrices de Ordenación Territorial** son instrumentos directores que tienen como finalidad la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial, pudiendo abarcar todo el ámbito regional, un ámbito territorial determinado o de sectores específicos.
- Los **Planes de Ordenación Territorial** son instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, o de forma autónoma. Tienen las siguientes funciones:
 - a) La ordenación integrada de ámbitos subregionales, comarcales o supramunicipales, mediante la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas de interés regional, para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y la ejecución de infraestructuras generales.
 - b) También tienen por objeto la planificación de sectores de actividad específica que por tener incidencia territorial requieren un instrumento técnico de apoyo para la expresión y formulación de sus políticas sectoriales. Los Planes de Ordenación Territorial establecerán la relación de proyectos y acciones de carácter sectorial que, junto a las actuaciones urbanísticas de interés supramunicipal y a los mecanismos de concertación administrativa, posibiliten el desarrollo territorial previsto y la culminación de los objetivos señalados.
- Los **Programas de Actuación Territorial** son instrumentos de carácter ejecutivo y de programación a corto plazo de las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial y, en su caso, de las Directrices de Ordenación Territorial. Excepcionalmente también podrán ser autónomos. Se encargan de:
 - a) Concretar y programar las actuaciones de incidencia territorial previstas en los instrumentos de ordenación territorial de rango superior, aunque en casos excepcionales, debidamente justificados, puedan plantearse de forma autónoma, en cuyo caso concretarán y programarán sus propias actuaciones.
 - b) Concretar, con las distintas administraciones y organismos implicados, los compromisos económicos específicos que les corresponden y su distribución temporal, en coherencia con las previsiones presupuestarias de los mismos.
 - c) Señalar plazos y calendario de desarrollo de proyectos y obras a ejecutarLos Programas de Actuación Territorial podrán desarrollarse directamente mediante proyectos de ejecución o mediante instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, cuando se trate de actuaciones urbanísticas en sentido propio. El planeamiento urbanístico municipal deberá respetar las previsiones de los Programas de Actuación Territorial, que prevalecerán sobre aquel y serán directamente operativos.

Destacar como aspectos negativos del modelo presente en la Región de Murcia:

- La apuesta por un modelo de organización reticular en una comunidad autónoma carente de tradición en la práctica de ordenación del territorio que dificultará su desarrollo en las etapas iniciales.
- El tratamiento de las directrices y planes de ordenación del territorio de manera común, que no permite el aprovechamiento de las bondades por separado de ambos instrumentos.

En este contexto, encontramos una planificación territorial confusa fruto del tratamiento de los instrumentos de ordenación de manera conjunta, en lo que parece una búsqueda de mejora de la aplicabilidad de la instrumentación promulgada, y que encuentra en el modelo de organización presente en la comunidad autónoma su principal problema asociado. En este sentido, se hace referencia continua a una serie de actuaciones en un determinado territorio, independientemente de cual sea su funcionalidad, de manera que si bien no hay promulgados más que dos instrumentos sectoriales al uso, existe una situación en la que el rol de la planificación sectorial reside en unas figuras de planeamiento de carácter territorial propias del ámbito subregional y que engloban las diversas temáticas sectoriales clásicas que deberían ser desarrolladas posteriormente a día de hoy mediante instrumentos propios del urbanismo.

CAPÍTULO 7. ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL?

CONSIDERACIONES GENERALES. RESPUESTA A LAS HIPÓTESIS DE PARTIDA

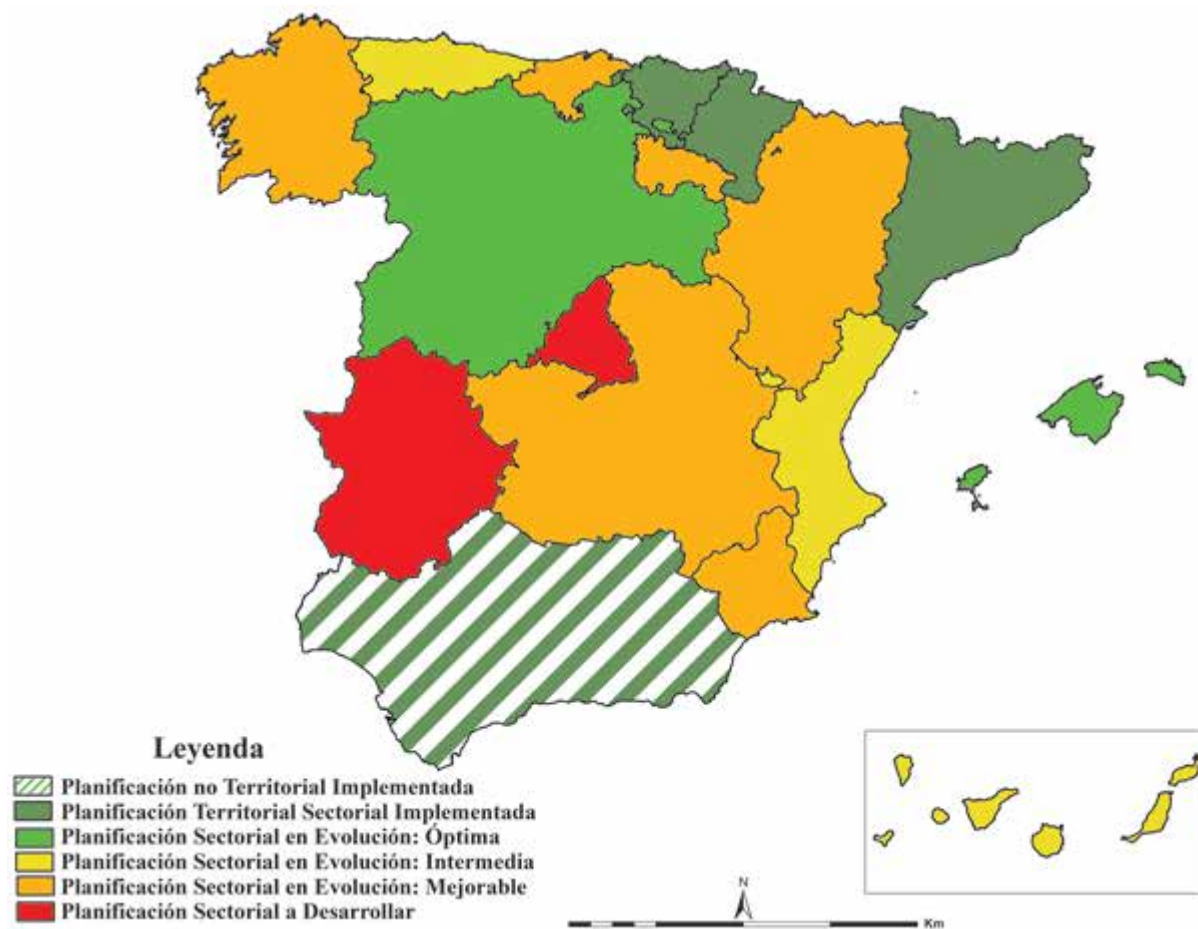
Se indicaban en las hipótesis de partida que la planificación sectorial no estará, en general, subordinada a la planificación integral en pos del desarrollo de un modelo territorial, sino que se postulará como disciplina que compite y sustituye a la ordenación del territorio mediante la planificación de los elementos sectoriales de una manera aislada, y por tanto, tal y como confirma el diagnóstico de las comunidades autónomas, la mayoría de los casos (Vid. tabla 8) no se ajusta a las necesidades y características adecuadas, encontrando diferentes situaciones y matices asociados que son expuestos a continuación.

Estado de la PS		Comunidades autónomas		Clase	
Implementada		Andalucía, Cataluña, Navarra, País Vasco		A	> 9
Evolución óptima		Castilla y León, I. Baleares		B	8-9
Evolución intermedia	Evolución mejorable	Asturias, C. Valenciana, I. Canarias	Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, La Rioja	C	5-8
A desarrollar		Extremadura, Madrid		D	< 5

Tabla 8. Categorías derivadas de la tipificación.

- **La planificación sectorial implementada.** Se trata del conjunto de comunidades en las que la planificación sectorial colabora en la consecución del modelo territorio y no desplaza a una ordenación del territorio integral, ya sea integrándose en el organigrama de la ordenación del territorio, o bien como planificación sectorial en sentido estricto que actúa de manera paralela a la ordenación del territorio integral. Así, Cataluña, con la ruptura del tradicional problema de la carencia de coordinación y diálogo junto al consenso político para el desarrollo de instrumentos de planificación; el País Vasco, con la superación de las carencias de contenido previstos a nivel legislativo en los instrumentos sectoriales vascos (Urkidi, 2009) en un modelo con clara vocación de aplicabilidad; y Navarra con una propuesta integradora, equilibrada y a largo plazo con capacidad de seguimiento de las premisas y adaptación de los objetivos tras la aplicación de las diferentes políticas siguiendo las iniciativas de la Estrategia Territorial Europea para el ámbito regional navarro (Zarraluqui, 2003) con un modelo de organización de inspiración en el modelo vasco y catalán para formar un modelo propio y un modelo único pero altamente funcional de planificación integral complementada con las cuestiones sectoriales, representan son los tres casos en los que la inclusión de la planificación sectorial dentro del organigrama ha permitido su implementación y subordinación a la ordenación del territorio integral. El caso andaluz también presenta un desarrollo y total implementación d una planificación sectorial en un modelo único a nivel nacional en el que la planificación sectorial no se incluye en el organigrama de la ordenación del territorio, y esto no implica que no pueda ser funcional. Se trata además de las comunidades autónomas en las que la ordenación del territorio presenta el respaldo administrativo necesario para su desarrollo y que se refleja en el desarrollo y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial a todas las escalas (regional-subregional-sectorial).

- **La planificación sectorial en evolución.** Se trata de las comunidades autónomas en las que en mayor o menor medida la planificación sectorial compite y suplanta a la ordenación del territorio integral. Existen instrumentos de ordenación de carácter integral, de ámbito regional, más o menos acompañados de los de ámbito subregional, a los que se subordinan los instrumentos sectoriales con un mayor desarrollo asociado, realizando así una planificación sectorial no estratégica basada en la regulación de cuestiones puntuales. Dentro de este conjunto de CCAA encontramos:
 - *Planificación Sectorial Territorial en Evolución Óptima.* Son los casos de Castilla y León y las Islas Baleares. En el caso castellanoleonés, la planificación sectorial presenta un gran desarrollo con un enfoque estratégico asociado a instrumentos de ámbito regional o subregional, que se pierde al realizar una concreción de las actuaciones mediante proyectos en lugar de desarrollo instrumentos subregionales que coordinen las cuestiones sectoriales y su desarrollo. Para el caso balear, existe una apuesta por una planificación territorial sectorial la que se desarrollan planes de carácter regional que sirven de referencia para actuaciones sectoriales de carácter supralocal que encontrarán en el urbanismo su desarrollo, y con unos instrumentos subregionales ya desarrollados que podrían actuar como marco de referencia y coordinación, pero que no en la práctica quedan subordinados a los de carácter sectorial.
 - *Planificación Sectorial Territorial en Evolución Intermedia.* Situación en la que se encuentran Asturias, la Comunidad Valenciana y las Islas Canarias, con una característica común, falta de desarrollo de algún elemento concreto para la realización de la ordenación del territorio adecuada. En el caso asturiano, existe un adecuado marco de referencia para el desarrollo de una planificación sectorial que no ha desarrollado los instrumentos de ejecución asociados. Las Islas Canarias presentan un complejo modelo aún por desarrollarse fruto de una neonata legislación que establece nuevas relaciones con un medioambiente único y predominante en el territorio insular que va a condicionar el desarrollo de su ordenación del territorio altamente sectorial fruto de la preocupación de como ubicar actividades en un entramado natural único y diverso. Por último, el caso valenciano apuesta por una planificación sectorial con un adecuado planteamiento teórico (escalas de planificación regionales para su aplicación supralocal) que ha suplantado a una incipiente planificación subregional, y que no ha resultado ni ha sido funcional.
 - *Planificación Sectorial Territorial en Evolución Mejorable.* En el caso de Cantabria y Galicia, donde se lleva a cabo una planificación territorial sectorial que se asemeja mucho al urbanismo al realizar actuaciones de escala local carentes del marco de referencia subregional necesario que les dote del carácter estratégico propio de la ordenación del territorio. Es la consecuencia de una práctica neonata en el caso cántabro, y en el caso gallego fruto de una fragmentación y descoordinación que han dado lugar a conflictos y problemas de funcionalidad. Aragón ha apostado por la comarcalización, con mayor capacidad de acción organizativa y administrativa en lugar de una apuesta por la planificación, con capacidad de intervenir en aspectos económicos (Infante, 2003) como respuesta a unos problemas territoriales que reclaman una intervención desde la ordenación del territorio. La apuesta por políticas en lugar de planificación que deja a la ordenación del territorio en un segundo plano con una normativa que resulta insuficiente para superar las limitaciones asociadas al enfoque altamente urbanístico que presenta en Castilla-la Mancha o La Rioja; o el tratamiento confuso de los instrumentos de la ordenación del territorio como en Murcia dan lugar a esta situación.
- **La planificación sectorial a desarrollar.** Casos de Madrid, donde el urbanismo planifica una comunidad autónoma carente de cooperación y coordinación con nula participación de los agentes territoriales en un territorio altamente urbanizado, que ha hecho inviable dar solución a los problemas de un territorio fragmentado donde se carece de un instrumento regional de referencia; y la falta de información relativa al caso extremeño explican el porqué de estos resultados.



Mapa 2. Estado de la Planificación Sectorial derivado del diagnóstico y la tipificación.

No debe extrañar que la mayor parte de casos se encuentren en evolución. Únicamente las comunidades autónomas (País Vasco, Cataluña, Andalucía o Navarra) donde la ordenación del territorio ha sido una apuesta tradicional, con un compromiso por parte de la administración para su desarrollo y aplicación, así como un conocimiento de la materia y su evolución asociado, no presentan una planificación sectorial conflictiva. La razón, la voluntad de aplicar la disciplina de la manera más adecuada y no por imposición en la adquisición de competencias de una disciplina incomprensida y no siempre deseada para el resto de comunidades autónomas que mediante la planificación sectorial han encontrado la manera de justificar que se desarrolla la ordenación del territorio, pero que en realidad, es la manera de seguir planificando en base a un urbanismo que marca las pautas territoriales gracias a instrumentos sectoriales que aunque incorporados en el organigrama de la ordenación del territorio, se comportan como si de instrumentos urbanísticos se tratasen, evitando aplicar por tanto la ordenación del territorio integral.

La ya citada Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997 del tribunal constitucional supuso un punto de inflexión, ya que si bien clarificó el reparto competencial en materia de ordenación del territorio, la obligación de dotarse de normativa en materia de urbanismo o reformular las normas ya adquiridas por unas comunidades autónomas que ahora tenían las competencias tanto en ordenación del territorio y urbanismo en detrimento de la normativa estatal, dando lugar a un amplio conjunto de normativas en las que urbanismo y ordenación del territorio se regulaban conjuntamente. (Martín, 2014).

En este sentido, es muy común encontrar comunidades autónomas donde tiene lugar la promulgación de una segunda, incluso una tercera legislación en materia de ordenación. Así, las comunidades autónomas que han ido modificando continuamente su normativa en materia de ordenación del territorio obtienen los peores resultados, fruto de sistemas de ordenación del territorio muy complejos con un elevado número de instrumentos asociados. En contrapartida, las comunidades autónomas que presentan una única normativa o una única revisión de la misma, que se caracterizan además por la separación entre la normativa urbanística y la de ordenación del territorio, obtienen los mejores resultados gracias a modelos sencillos con menor cantidad de instrumentos asociados a su organigrama.

Legislación en materia de ordenación del territorio	
<i>Una única legislación promulgada</i>	<i>Más de una legislación promulgada</i>
Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, País Vasco	Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla La-Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Navarra, Región de Murcia

Tabla 9. Número de legislaciones en materia de ordenación del territorio por región.

A esta relación entre legislaciones más actuales y complejidad instrumental, se le incorpora una nueva característica: la relación entre los modelos de organización más laxos y el mayor número de instrumentos con incidencia en la ordenación del territorio. Será en el modelo reticular y el piramidal abierto donde tenga lugar una mayor proliferación de instrumentos que aunque subordinados a aquellos directamente relacionados con la ordenación del territorio, presentan incidencia en la misma. En contraposición, en los modelos de organización cerrados, existe una carencia de instrumentos ajenos a la propia ordenación del territorio, que a pesar de la relación con la disciplina y su incidencia sobre la misma, presentan su propia regulación o quedan inmersas en los aspectos regulados por la propia ordenación del territorio.

La ordenación del territorio se postula como una disciplina holística, abarcando aspectos que van desde lo social a lo económico, pasando por las cuestiones medioambientales y la coordinación de estos aspectos en el territorio para su desarrollo conjunto e integrado que revierta en la calidad de vida de los ciudadanos, y por tanto se caracteriza por la complejidad y transversalidad de disciplinas y contenidos. Sin embargo, para la consecución de unos objetivos ambiciosos y complejos, la disciplina necesita de un planteamiento legislativo concreto y conciso que únicamente aborde la ordenación del territorio para evitar interpretaciones erróneas estableciendo en sus textos normativos únicamente los instrumentos de planificación que desarrollarán la ordenación del territorio, sus funciones asociadas y los procedimientos para su elaboración, aprobación y desarrollo, así como las relaciones jerárquicas entre los mismos. En cuanto a la relación con otras cuestiones que tienen incidencia en la ordenación del territorio, la normativa no debe incorporarlas, pues estas cuestiones deben presentar su propio marco legal, no obstante, debe esclarecer las relaciones entre las cuestiones territoriales.

En este sentido, el organigrama debe ser lo más sencillo posible, evitando el desarrollo de un gran número de instrumentos, para dar paso a sistemas en los que todos los aspectos de la ordenación del territorio presenta un instrumento adecuado a las funciones asociadas, y que se vinculan entre sí conforme a un modelo de jerarquía piramidal cerrada, en la medida en la que propia disciplina lo plantea como forma natural para su desarrollo y aplicación, al evitar modelos complejos de difícil aplicación con instrumentos que compiten entre sí en lugar de actuar de manera sinérgica (como en los casos de estructura reticular i jerarquía piramidal abierta)

¿QUÉ APLICACIÓN REAL PRESENTA LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL EN ESPAÑA? CARTOGRAFÍA ASOCIADA

CCAA	Instrumento Sectorial	FI	FR	AI	IP	AD	DR	Total	%
Andalucía	Plan Horizontal y Sectorial	-	1	-	-	12	-	13	100
	Plan Supramunicipal	-	-	-	-	15	-	15	100
	Otros Instrumentos	-	-	-	-	5	-	5	100
Aragón	Directrices de Ordenación Territorial Especiales	-	-	-	-	1	-	1	100
	Planes y Proyectos de Interés General	-	-	-	-	2	-	2	100
Asturias	Directrices de Ordenación Territorial Regional-Sectorial	-	-	-	-	8	1	9	89
	Programas de Actuación Territorial Sectorial	-	-	-	1	1	-	2	50
Cantabria	Planes Especiales	-	-	1	-	2	-	3	67
	Proyecto Singular de Interés Regional	-	6	6	-	9	-	21	43
Castilla-La Mancha	Plan de Ordenación Territorial Supramunicipal	-	-	-	-	5	-	6	83
Castilla y León	Plan Regional de Ámbito Sectorial	-	-	1	-	10	-	10	100
	Planes y Proyectos Regionales	-	-	-	-	16	-	22	73
Cataluña	Planes Territoriales Sectoriales	-	1	-	-	10	-	11	91
CCVV	Planes de Acción Territorial	1	3	-	-	4	-	8	50
Extremadura	Planes Territoriales Sectoriales	-	-	-	-	-	-	-	-
Galicia	Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	-	-	-	-	7	-	7	100
	Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	-	-	-	-	233	-	233	100
I. Baleares	Plan Director Sectorial	-	-	-	-	10	3	13	77
I. Canarias	Directrices de Ordenación Sectorial	7	2	-	-	1	-	10	10
	Planes Territoriales Especiales	4	27	19	2	24	1	77	31
La Rioja	Zonas de Interés Regional	-	-	-	-	-	-	-	-
	Proyectos de Interés Supramunicipal	-	-	-	-	6	-	6	100
Madrid	Programas Coordinados de Acción Territorial Sectorial	-	-	-	-	-	-	-	-
Navarra	Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	-	-	-	-	315	-	315	100
País Vasco	Planes Territoriales Sectoriales	-	5	-	-	12	-	17	71
Murcia	Directrices y Planes de Ordenación	-	-	-	-	2	-	2	100

Tabla 9. Desarrollo de la planificación sectorial en España.¹⁹

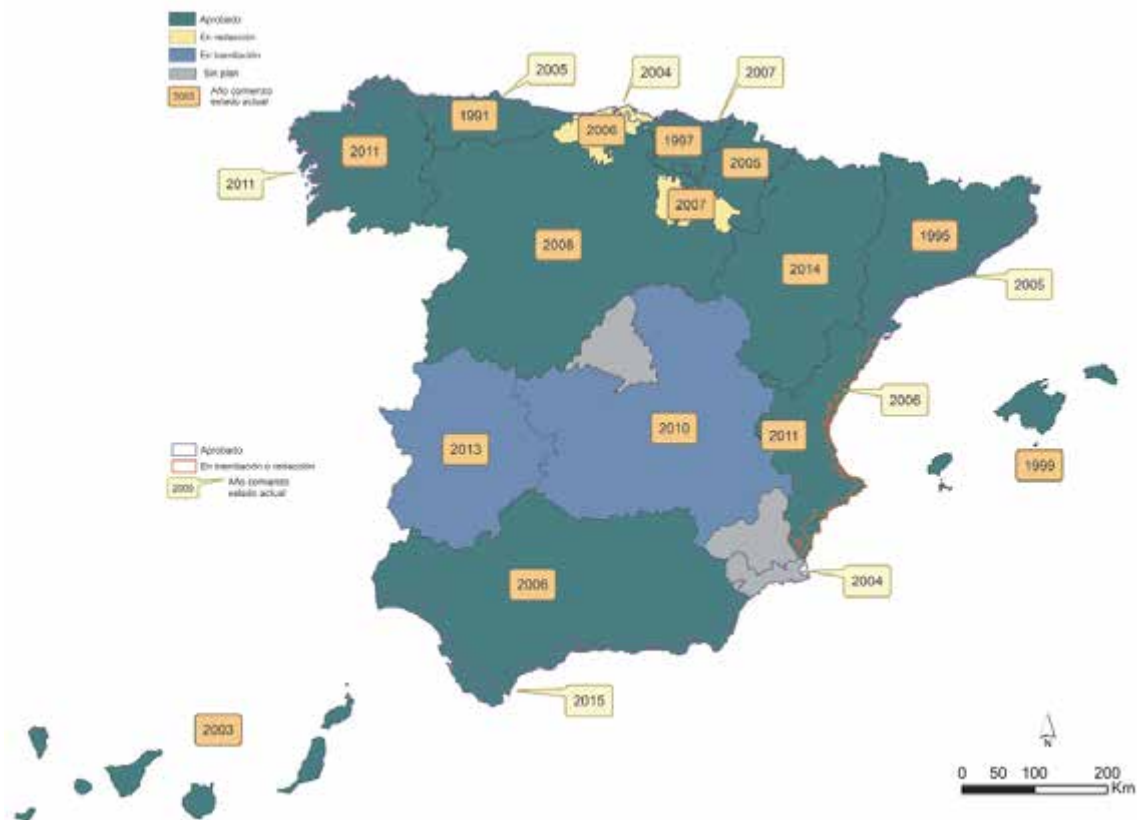
19 Se hace referencia con las siglas a las diferentes etapas que sigue un instrumento de planificación, desde su planteamiento hasta su aprobación para su aplicación, con el fin de conocer el grado de aplicación de la planificación sectorial.

FI: Fase Inicial; **FR:** Fase Redacción; **AI:** Aprobación Inicial; **IP:** Información Pública; **AD:** Aprobación Definitiva; **DR:** Derogado

No cabe duda de que la planificación sectorial se lleva a cabo en España. La prueba de que representa una práctica asentada (aunque no bien definida y por tanto mal ejecutada) es la proliferación del gran número de instrumentos sectoriales que tienen lugar (Vid. Tabla 9), que no solo se han elaborado, sino que han sido aprobados y por tanto, presentan actuaciones que se están llevando a cabo, o bien en el caso de los instrumentos más efímeros sus actuaciones ya han tenido plasmación territorial.

Esta situación de elevada producción y desarrollo de la planificación sectorial demuestra la apuesta por un modelo de planificación de carácter sectorial que busca sustituir y hacer una ordenación al margen de la ordenación integral del territorio. Mientras que la ordenación del territorio debe presentar un enfoque general actuando integralmente, la apuesta por una acción territorial sectorial elimina la capacidad de la disciplina de actuar como elemento de coordinación para las políticas sectoriales con impacto territorial dificultando así la consecución del fin último de la ordenación integral, la promoción de un adecuado desarrollo económico y el bienestar de la población compatible con el equilibrio territorial, del cual aprovechar el potencial endógeno (recursos materiales e inmateriales) de manera respetuosa. Pero esta capacidad de coordinadora que pretende el acercamiento entre planificación física y económica, y en la que debe tenerse presente el medio ambiente, es prácticamente inexistente ya que la coordinación y subordinación de la planificación sectorial a la integral representa excepciones en un inadecuado desarrollo actual (Farinós et al., 2016).

Si el objetivo en última instancia de la ordenación del territorio es el desarrollo de un modelo territorial holístico y de conjunto para las regiones, no es de extrañar que excepto casos puntuales, tenga lugar un desarrollo en todas las regiones de España de instrumentos de carácter regional para la ordenación y planificación de los territorios, y como manera de lograr una aproximación entre la administración y territorio.

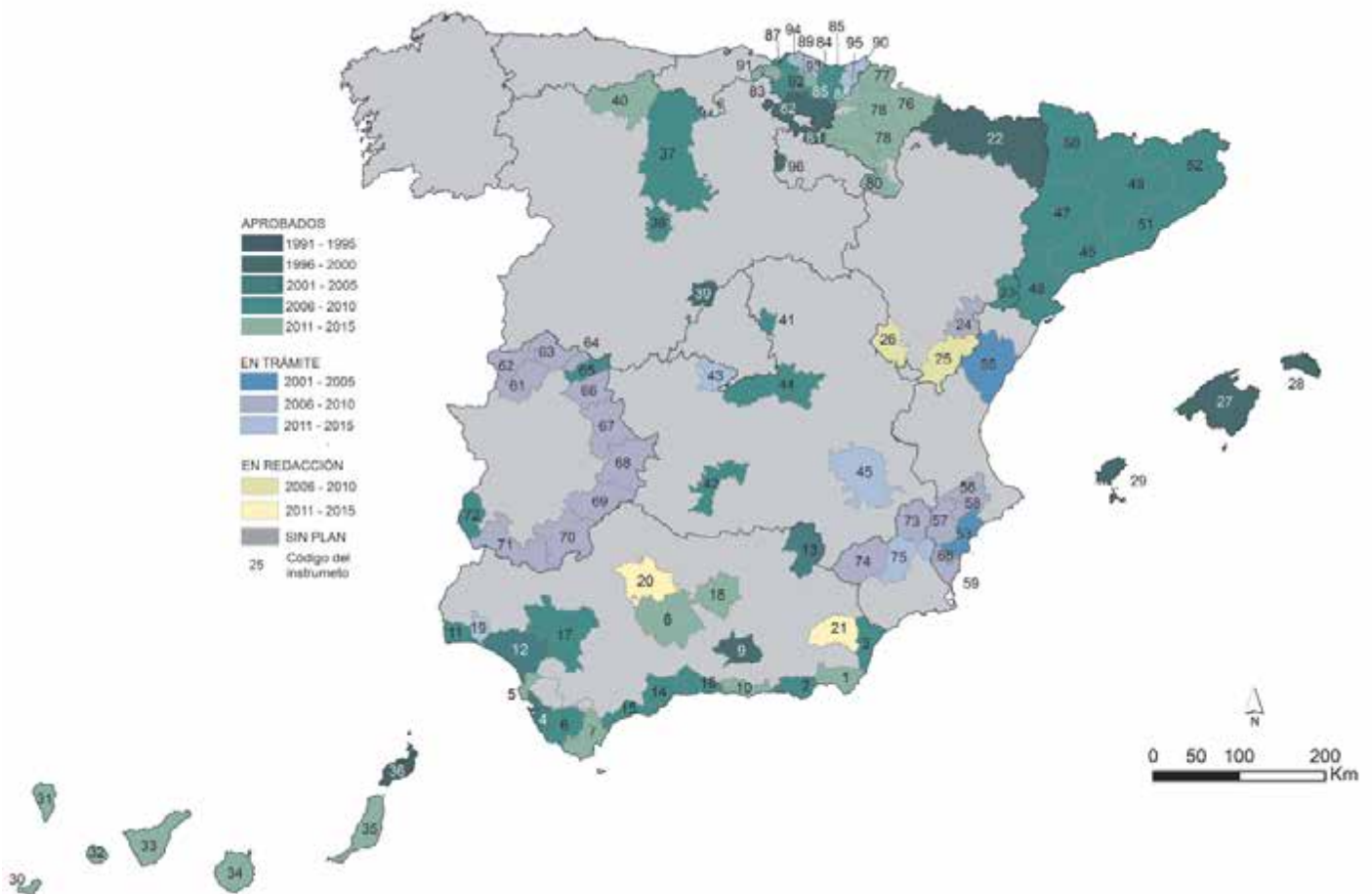


Mapa 3. Estado de los planes de ordenación del territorio de ámbito regional (Farinós et al. 2015)

Serán los instrumentos regionales los responsables de marcar la organización y estructura territorial que cada comunidad autónoma pretende, y así lo reconocen todas las legislaciones autonómicas en materia de ordenación del territorio (Farinós et al., 2016). Estos instrumentos presentan un carácter principalmente estratégico, por tanto no actúan de manera reguladora, para dar respuesta a la paradoja de seguridad de aplicación, la incertidumbre y concreción de las medidas propuestas (Farinós, 2015). Destacan Madrid y Murcia como únicos ejemplos carentes de instrumentos de carácter regional materializados en los correspondientes documentos, así como el predominio de instrumentos que actualmente está aprobados de manera definitiva frente a los que aún están en redacción y tramitación (Farinós et al. 2015).

Esta situación, aunque abre las puertas para el desarrollo de una ordenación del territorio basada en un modelo territorial y la aplicación adecuada de unos instrumentos sectoriales que actuarán como elementos desarrollo de las cuestiones planteadas, no llega a producirse, y es que la tónica general es la revisión continuada de los modelos regionales plantados por los instrumentos de referencia sobre los que llegan a prevalecer las determinaciones de unos instrumentos sectoriales con una primacía que no les corresponde (Farinós et al., 2016).

Es necesario valora la situación de los instrumentos de carácter subregional para entender no solo la situación de la ordenación del territorio, sino también entender el porqué de la situación y utilización de la planificación sectorial actualmente.



Mapa 4. Estado de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (Farinós et al. 2015)

Si bien para el ámbito regional se encuentra una homogeneidad de desarrollo, no sucede lo mismo para el ámbito subregional. Tienen la misión estos planes territoriales de ámbito subregional de concretar las determinaciones planteadas en el ámbito regional para su concreción y aplicación a las escalas de mayor detalle, en ámbitos espaciales que comprenden desde lo subregional a lo supralocal atendiendo a comarcas o agrupaciones de las mismas, áreas metropolitanas y en general cualquier área homogénea en la que deba establecerse su ordenamiento territorial (Farinós et al., 2016). Se trata de instrumentos de carácter más normativo gracias al desarrollo de normas de aplicación directa para la regulación de elementos fundamentales (Farinós et al. 2015). Es de particular interés hacer hincapié en esta situación, pues se trata del nivel más sensible de la ordenación del territorio pues en él se abordan cuestiones de desarrollo de instrumentos de la ordenación urbanística, ya que mediante estos pretende lograr una conectividad entre las grandes propuestas de los instrumentos regionales y la concreción de las determinaciones y técnicas propias de los planes de desarrollo y gestión de carácter local de escala local, marcando a este nivel el punto de inflexión entre el urbanismo y la ordenación del territorio (Farinós et al., 2016). Es a este nivel el momento en el que se rompe el desarrollo adecuado que aseguraría no solo una mejora de los resultados territorial y de la disciplina de la ordenación del territorio en general, sino de la planificación sectorial. La carencia de un adecuado desarrollo de instrumentos de carácter subregional, destinados a asegurar la coherencia de la ordenación territorial, permitir la concertación interadministrativa y preservar recursos y oportunidades de interés general, da pie a los perjuicios asociados de la carencia de ordenación (Zoido,2007).

La consecuencia última de esta situación es la pérdida de la capacidad de la planificación sectorial como elemento complementario de la ordenación del territorio para convertirse en derivado que desvirtúa y restringe la capacidad de acción de la propia ordenación del territorio. Esta situación representa la tónica general de actuación, pero existen casos de adecuado desarrollo y óptima aplicación de las cuestiones sectoriales, en los que no hay una prevalencia de las cuestiones sectoriales frente a las horizontales en caso de conflicto. Por tanto, es necesaria la reflexión que permita el replanteamiento de los modelos de planificación fallidos para dar paso a nuevos sistemas de planificación capaces de dar resultados adecuados.

Unos renovados sistemas de planificación que deben invertir la tendencia actual, y realizar una ordenación del territorio integral, con el desarrollo de unos instrumentos subregionales que por definición tienen la capacidad de actuar como marco de referencia para las actuaciones de desarrollo del modelo territorial.

Es compleja la situación de la ordenación del territorio en el caso español, pues la elevada presencia de la planificación sectorial y la apuesta tradicional por ella hace que no sea viable una ordenación del territorio integral como tal, sino una interpretación en la que la planificación sectorial refuerza e incorpora unas cuestiones que tradicionalmente se abordaban desde el urbanismo. Así, únicamente Andalucía apuesta por una ordenación del territorio entendida como tal. Actualmente, la cobertura territorial de instrumentos sectoriales supere a la de ámbito subregional con creces. Por tanto la ordenación del territorio futura, aun reclamado un planteamiento integral debe tener en cuenta los instrumentos sectoriales vigentes y sus medidas asociadas, en la medida en la que la ordenación del territorio debe contemplar la ordenación del territorio sectorial, subordinándola.

En este sentido destacar las **infraestructuras económicas** (Vid. Mapa 5) como la principal cuestión sectorial desarrollada mediante planificación sectorial.



Mapa 5. Representación de los espacios regulados mediante instrumentos sectoriales de Infraestructura Económica.

Una cuestión que reclama la reorientación y revisión de la disciplina para su mejora y optimización, en cuestiones clave como la prestación de servicios y el acceso a los mismos, que debe encontrar un nuevo marco de referencia que vaya más allá de la escala local y de actuaciones puntuales establecidas por el urbanismo y la planificación sectorial, que han marcado las transformaciones y condicionado creación del modelo territorial, como ejemplo de máximo apogeo en sobredimensionamiento de las infraestructuras públicas que sustentan las transformaciones de carácter urbanístico predominantes (Farinóis et al., 2016). La infraestructura económica ha marcado el desarrollo territorial al condicionar la ocupación y desarrollo económicos y de residencia expansivos en el territorio, motivo por el cual, y con el fin de mejorar los resultados obtenidos hasta el momento, debe quedar subordinado a las ideas recogidas en los ámbitos regionales y subregionales, para evitar las consecuencias de la búsqueda de un desarrollo económico a toda costa sin valorar su carácter efímero fruto de la carencia del marco estratégico que la planificación sectorial que las ha guiado no aportaba, y que no tenía en cuenta la externalización generalizada de los costes frente a una concentración de ganancias asociada.

En cuanto a **las infraestructuras sociales**, apenas presenta desarrollo en el ámbito nacional (Vid. Mapa 6) que apuestan por regular sectorialmente estas cuestiones, incorporándolas así a la ordenación del territorio. Sin embargo representa una oportunidad excelente para evitar problemas de duplicidad de equipamientos y servicios, ya que en el marco de las necesidades de cada zona establecidos en los instrumentos regionales y subregionales, puede coordinarse mediante los instrumentos sectoriales la ubicación y desarrollo de las acciones para su presencia en el territorio, representando además los instrumentos que permitan la realización de un diagnóstico y evaluación de las necesidades de estas infraestructuras en el territorio con un enfoque más preciso y focalizado en la cuestión sectorial en particular, mejorando la eficiencia en la prestación de una serie de servicios mayoritariamente públicos, con una rentabilidad basada en la cobertura de las necesidades básicas para una población que no tiene acceso siempre a unos servicios restrictivos en una sociedad de libre

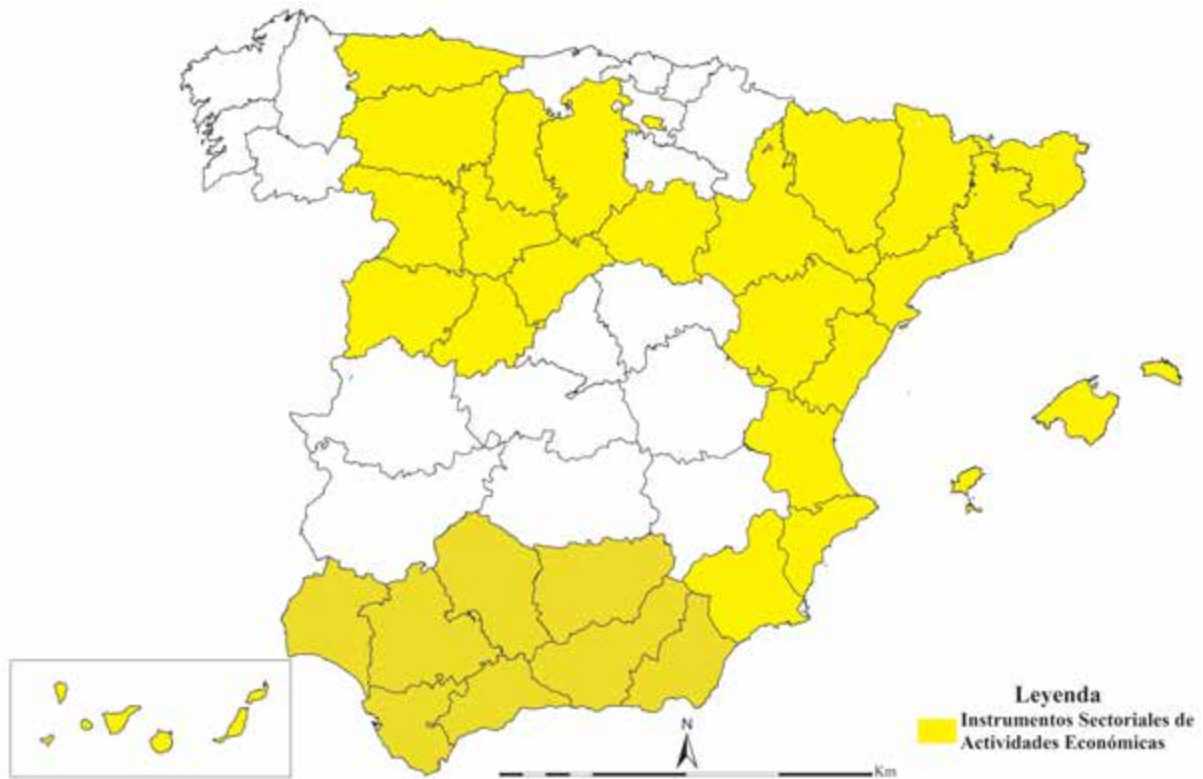
mercado, en un contexto de apuesta por el crecimiento económico a toda costa que permite comprender el por qué no se ha apostado ampliamente por la regulación de cuestiones esenciales con mucho potencial futuro. En este caso particular, la planificación sectorial no ejercería más que una función de coordinación y supervisión de una prestación de servicios asociada al urbanismo por el carácter local en cuanto a la ubicación de los equipamientos, pero que en muchas ocasiones deben prestar un servicio supralocal. Así, la planificación sectorial aporta un componente estratégico a un urbanismo que aunque debería respaldarse en el ámbito subregional, encuentra en la planificación sectorial un punto de encuentro más cercano.



Mapa 6. Representación de los espacios regulados mediante instrumentos sectoriales de Infraestructura Social.

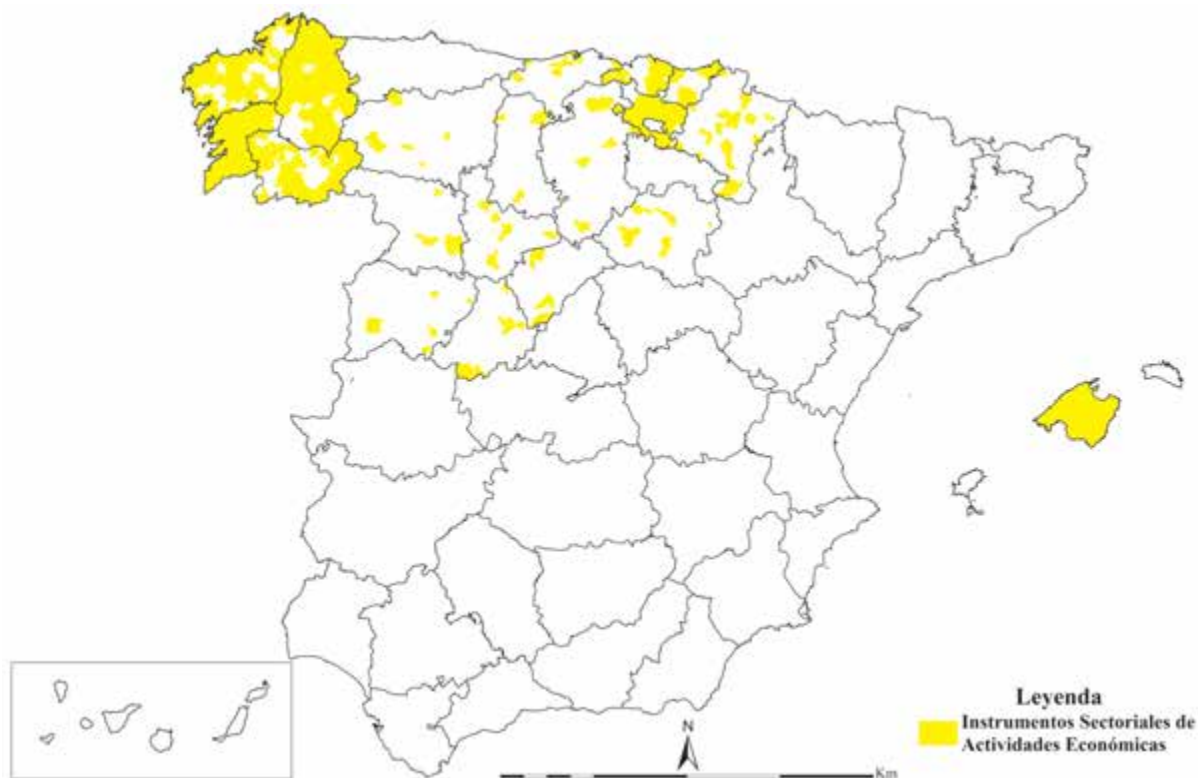
Es esencial la planificación de una infraestructura social, los equipamientos, sujetos a una responsabilidad social de realización de actuaciones socialmente útiles en cuyo adecuado desarrollo reside la creación de espacios urbanos y rurales en los que los individuos tengan acceso a las condiciones adecuadas para el desarrollo de sus capacidades, que permita su acceso a todos los ciudadanos independientemente de su capacidad económica, en base a una red de dotaciones públicas capaces de resolver las necesidades de asistencia, formación y participación. Es por tanto clave la planificación de las dotaciones que son entendidas como imprescindibles para el adecuado funcionamiento de la estructura social con una cobertura que garantice la accesibilidad colectiva. Se caracteriza la infraestructura social por su rentabilidad intangible a largo plazo como bienes de propiedad colectiva, acumulada y reconocida como tal que debe presentar una distribución homogénea en puntos clave actuando como nuevos nudos de redes sociales emergentes, y con el rol esencial de hacer frente a los periodos de crisis al poder llevar a cabo la atención a las nuevas necesidades con eficacia y rapidez con la flexibilidad de dar respuestas adaptadas a las necesidades sociales (Hernández, 2000).

Las **actividades económicas** y su regulación sectorial ponen nuevamente de manifiesto la vinculación entre la planificación sectorial y una planificación subregional que actúe como marco de referencia, así como la vinculación con un urbanismo en ocasiones suplantado en lugar de guiado por la planificación sectorial.



Mapa 7. Representación de los espacios regulados mediante instrumentos sectoriales de Actividades Económicas.

Si la ordenación del territorio debe plantear una serie de medidas y acciones públicas capaces de coordinar y adaptar las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan, con el territorio que los sustenta (Foy, 2009), no cabe duda de la necesidad de conjugar las políticas económicas sociales y ambientales (Massiris, 1999). Sin embargo, lejos de la búsqueda por la planificación comprensiva, la apuesta por una planificación sectorial que supedite a la ordenación del territorio nuevamente queda patente con las cuestiones económicas, en la medida en la que se produce un desarrollo de instrumentos sectoriales destinados a la regulación de determinados aspectos de la actividad económica altamente vinculados con la planificación de usos del suelo, ya que en última instancia la amplia mayoría de los instrumentos sectoriales de carácter económico se relacionan con la distribución de los espacios destinados a albergar los polígonos industriales y parques tecnológicos.



Mapa 8. Representación de los espacios regulados mediante instrumentos sectoriales de Actividades Económicas.

Por una parte destacar las adecuadas actuaciones realizadas en País Vasco y Navarra donde la Planificación Sectorial actúa a escalas supramunicipales (Vid. Mapa 8), y en Cataluña con una escala regional (Vid. Mapa 7) con la misma filosofía, desarrollo de actuaciones en el marco de del modelo territorial planteado.

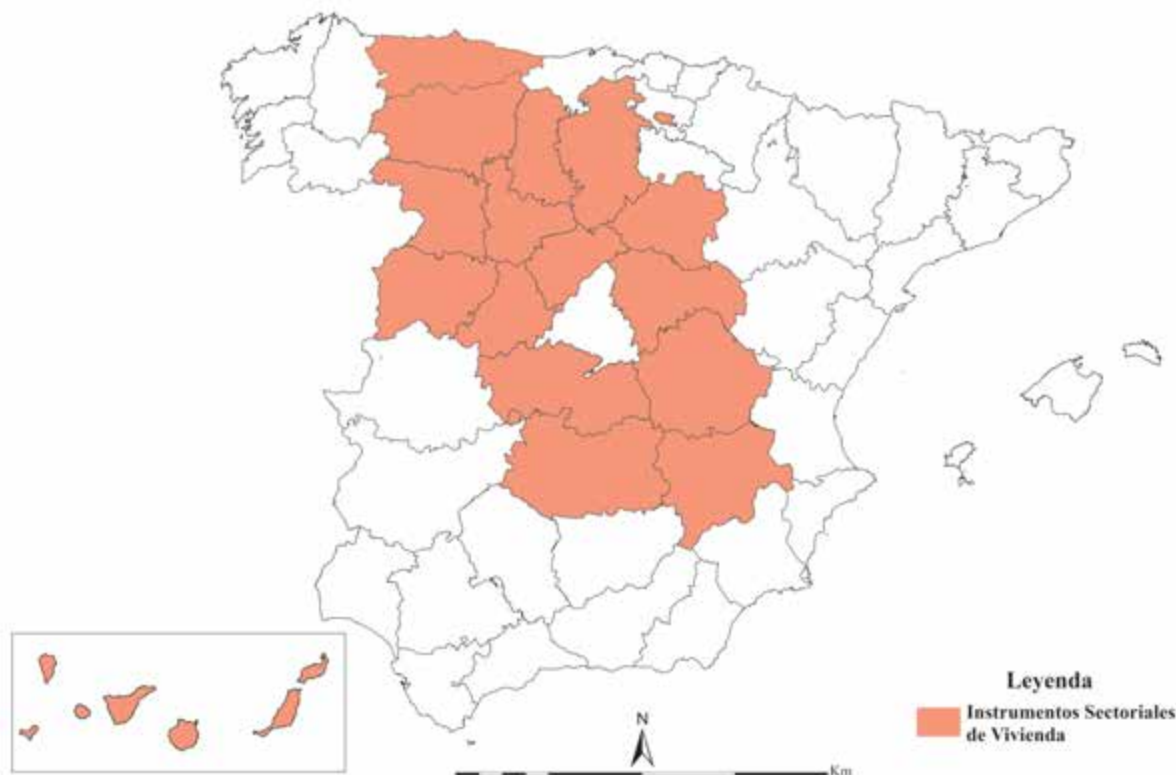
El caso gallego es el ejemplo de una planificación sectorial que actúa como si un instrumento de la disciplina urbanística más se tratara al regular acciones concretas sobre el territorio sin ningún marco de referencia (Vid. Fig 20), una das las malas prácticas asociadas a la Planificación Sectorial, a la que se le suma el segundo caso de mala práctica, la utilización del instrumento sectorial con una escala regional para que actúe como un marco de referencia sin un elemento posterior para su desarrollo, actúan ajeno al modelo territorial tal y como tiene lugar en el caso de la Comunidad Valenciana, Aragón y las Islas Canarias.

Por último, los casos de Castilla y León y las Islas Baleares, son ejemplo claro de las necesidades reales asociadas a una Planificación Sectorial funcional. Y es que presentan la utilización de dos instrumentos para la planificación sectorial, uno para que establezca el marco de referencia y un segundo para su desarrollo, generando una duplicidad de instrumentos que no resultaría necesaria en el caso de existir una serie de instrumentos subregionales adecuados. Sin embargo, el caso balear a su vez representa la problemática a la que se ha hecho referencia en diversas ocasiones a lo largo del texto, la supeditación de la ordenación del territorio a las cuestiones sectoriales, ya que las Islas Baleares cuentan con instrumentos subregionales aprobados, que sin embargo no parecen tener funcionalidad al necesitar dos instrumentos de carácter sectorial para el desarrollo de los contenidos en materia de actividades económicas, como consecuencia por la apuesta de una Planificación Sectorial predominante.

Esta situación en la que existen varios instrumentos para un mismo elemento sectorial es el ejemplo perfecto de la necesidad de incorporar la planificación sectorial dentro de una planificación integral para la mejora de ambos elementos de la ordenación del territorio, pues es necesario reconducir con un componente estratégico unas actuaciones que ya se han iniciado en el territorio.

En cuanto a la planificación sectorial de **vivienda**, destaca un discreto desarrollo con dos enfoques; un primer enfoque de marco de referencia (Vid Mapa 9) y un segundo de concreción para la regulación supramunicipal de acciones puntuales (Vid Mapa 10). Nuevamente se trata de una temática donde la relación con los aspectos urbanísticos es evidente, siendo esencial rol de la ordenación del territorio para subordinar a un urbanismo de escala local al que le aporta un componente estratégico y de beneficio neto social en unas actuaciones de desarrollo de lo previsto en los modelos territoriales, que nuevamente, encuentra en la planificación sectorial el marco de referencia en lugar del instrumento subregional

Esta idea tal y como se ha planteado no se realiza en los casos de Castilla-La Mancha, Canarias y Castilla y León donde se recurre en los errores que tradicionalmente tienen lugar en la aplicación de la Planificación Sectorial.



Mapa 9. Representación de los espacios regulados mediante instrumentos sectoriales de Vivienda.

Estos instrumentos son una parte de la capacidad de la administración pública en su papel de promotora de la vivienda social, con el fin último de promover una vivienda accesible a una demanda que no puede acceder a la vivienda privada o incluso a aquellas subvencionadas como consecuencia de unos ingresos inferiores 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional, con un agravante que gracias a la Planificación Sectorial podría tener solución, la falta d información relativa al número de personas con riesgo de exclusión en un contexto en el que la demanda de esta tipología de vivienda es desconocida en cantidad y características agudizado por el cambio de la sociedad en las dos últimas décadas. Así, mediante una coordinada actuación pública se recupere al menos el tanto por ciento de vivienda pública en relación al de privada para dar solución al acceso a la vivienda de los colectivos más susceptibles de quedar sin vivienda, con un criterio fundamental de adquisición legal de suelo económicamente viable sin acciones subsidiarias de la economía con tendencia a la homogeneización y a la claridad en la normativa de gestión, permitiendo además la potenciación e investigación en materia de prefabricación industrialización de la construcción (Moya, 2004) como espacios en los que el uso de materiales y energías renovables sea la tónica general de comportamiento.

Por tanto, el instrumento sectorial puede ir más allá de la clasificación de usos del suelo propia del urbanismo y la coordinación, sino que puede actuar como instrumento de innovación y mejora social siempre y cuando no se aplique inadecuadamente.

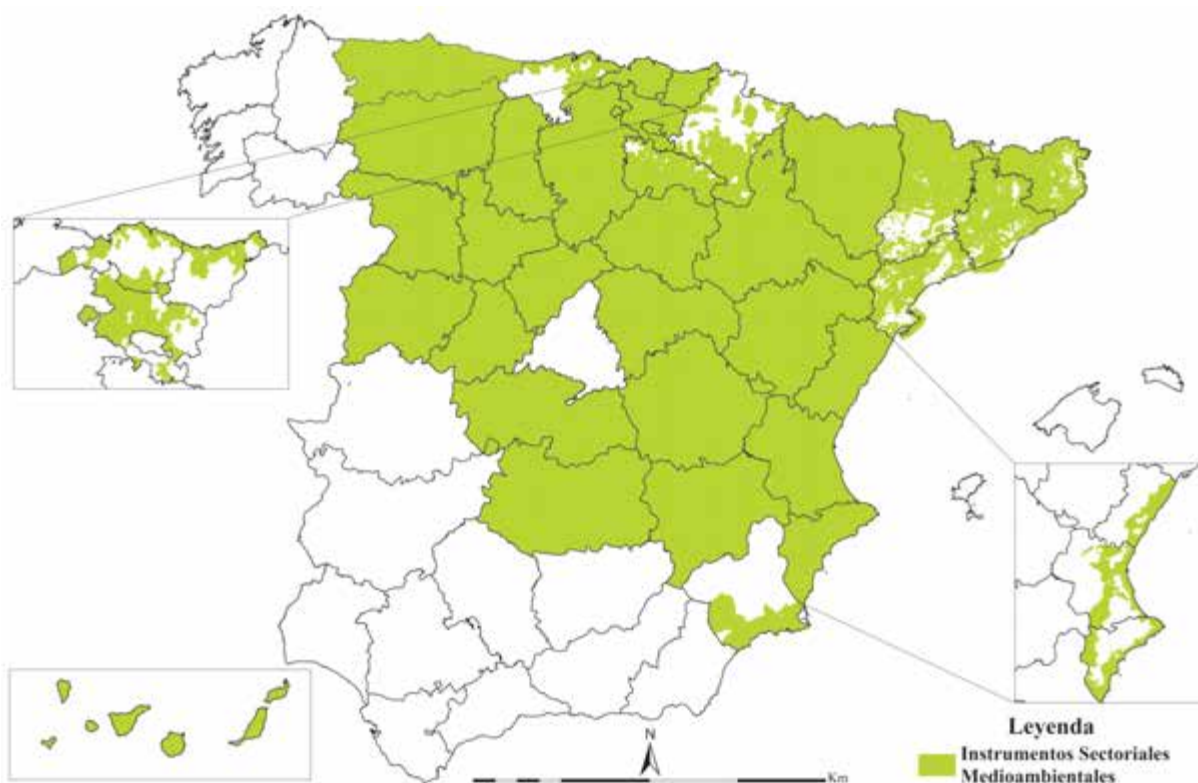


Mapa 10. Representación de los espacios regulados mediante instrumentos sectoriales de Vivienda.

En las cuestiones **Medioambientales** la planificación sectorial ejerce puede ejercer un rol muy interesante al ofrecer por una parte protección a aquellos espacios no antropizados que carecen de grandes valores ecológicos que otorga el derecho a su inmediata protección mediante las figuras como parques naturales etc. pro sin los cuales el sistema natural podría verse truncado y no tendría un adecuado funcionamiento. En este sentido, la compatibilización entre conservación y actuación antrópica en el territorio puede mejorarse mediante instrumentos sectoriales que centrados en cuestiones particulares del entorno natural y sus componentes pueden coordinar las actuaciones a llevar a cabo en el territorio.

En las actuales sociedades capitalistas en las que predomina la creación de grandes empresas industriales, concentración de población urbana o el desarrollo de grandes vías de comunicación, se produce consecuentemente una irreversible pérdida de numerosos espacios naturales con predominante valor natural, tierras fértiles que se han cedido a la expansión industrial, disminución de la calidad paisajística, y la pérdida de procesos ecológicos y especies de flora y fauna que en estos espacios habitan. Esta situación unida a la carencia de espacios en unos ámbitos urbanos en los que hay una pérdida de contacto con la naturaleza y la ciudad carece de los espacios libres de esparcimiento, ha favorecido la protección de enclaves con grandes valores ecológicos del territorio, que además se han convertido en elementos para el consumo de una sociedad cada vez más concienciada en las cuestiones medioambientales. Esta atención prioritaria tradicional de carácter museístico en estos enclaves territoriales de gran valor (que sin lugar a dudas merecen la atención y conservación prestadas), no debe ser excluyente para que aquellos espacios del territorio con un carácter naturalístico a pesar de una presencia antrópica por minoritaria fruto de la lejanía y difícil accesibilidad, la escasa fertilidad del suelo, que les ha protegido precisamente de la intervención agresiva antrópica caigan en el olvido, encontrando en la Planificación Sectorial la oportunidad de regular y coordinar estos espacios de fragilidad socioeconómica asociado que se encuentran en estadios de sucesión ecológica como consecuencia de las pasadas intervenciones antrópicas y d marcada fragilidad por el desequilibrio asociado a una pérdida de acción antrópica tradicional y la aparición de amenazas externas (Garayo, 2001).

Así, una intervención basada en la coordinación de acciones sociales, económicas y conservacionistas debe permitir a los espacios naturales conservar su identidad sin una pérdida asociada del potencial de recursos asociados para su explotación local, y el acceso respetuoso de la sociedad y sus dinámicas de manera compatible, creando no solo una reserva de espacios puntuales dignos de conservación, sino un continuo de espacios naturales capaces de sustentar a la sociedad y a los procesos ecológicos y especies que en ellos habitan.



Mapa 11. Representación de los espacios regulados mediante instrumentos sectoriales de Vivienda.

Estas temáticas representadas cartográficamente se matizan y concretan en la tabla 10 en la que se presenta que cuestiones de las diferentes temáticas presenta cada comunidad autónoma.

Planificación Sectorial	Comunidades Autónomas																
	AND	AR	AST	CANT	C-LM	CvL	CAT	CCVV	EXT	GAL	I. BAL	I. CAN	LaR	MAD	NAV	PV	R.MUR
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA																	
Abastecimiento																	
Telecomunicaciones																	
Transporte																	
Riesgos y Territorio																	
INFRAESTRUCTURA SOCIAL																	
Equipamientos																	
ACTIVIDADES ECONÓMICAS																	
Industria, Comercio y Parques Tecnológicos																	
Turismo																	
Actividad minera y asociados																	
RESIDENCIALES																	
Nueva Construcción																	
Rehabilitación																	
MEDIOAMBIENTALES																	
Vías Verdes																	
Hidrografía																	
Litoral																	
Espacios Naturales																	
Patrimonio																	

Tabla 10. Temáticas abordadas sectorialmente por cada comunidad autónoma.

Así pues, queda evidenciada la existencia y utilización de la Planificación Sectorial a pesar de los errores y malas praxis asociados, que no solo afectan a este elemento, sino que van a otras escalas de actuación (subregional) que reflejan el mal estado de la ordenación del territorio en general.

La situación actual de la planificación sectorial es consecuencia de la percepción de la ordenación del territorio por parte de las comunidades Autónomas competentes de una disciplina que a pesar de las reformas de los Estatutos de Autonomía, no ha sido objeto de revisión y notoria modificación, en la medida en la que se conserva el enfoque restringido que se presenta en la Constitución, con una ampliación fruto de la aproximación a otras materias afines como las políticas económicas o sociales, que encuentran en el ámbito europeo y su Estrategia Territorial un nuevo marco de referencia que aporta un nuevo enfoque, incorporando así instrumentos como las estrategias y la cuestiones paisajísticas y medioambientales como frenos para un urbanismo agresivo con el territorio.

La carencia de una comprensión de la disciplina y su desarrollo ha favorecido interpretaciones que sustentadas con un marco normativo inadecuado en la mayoría de casos han permitido a la planificación sectorial ejercer el control en la ordenación de las comunidades autónomas con los inadecuados resultados asociados, y con un predominio sobre los instrumentos de ordenación del territorio integral (en particular los de carácter subregional). Es por tanto la planificación sectorial síntoma de una falta de compromiso de las administraciones con la ordenación del territorio, la cual no siempre conocen adecuadamente.

Es de particular interés contemplar como la apuesta alternativa al desarrollo de la ordenación del territorio en los que las cuestiones sectoriales no podían dar una solución holística, ha sido tradicionalmente la comarcalización, respuesta que recuerda a la figura de la ordenación del territorial francesa de los *Pays* (comarcas) como entidades de aplicación de las actuaciones sin ninguna vinculación administrativa. Unas Comarcas que actúan en pos de un desarrollo local desde una escala subregional y que en el caso español no han resultado exitosas como respuesta a los problemas en los espacios aplicados (principalmente rurales) al no acompañar la medida de la comarcalización de la adecuada ordenación territorial. Esta idea además refuerza la idea de que la clave para el adecuado desarrollo territorial pasa por la planificación subregional, y que en el caso español y fruto de la suplantación de esta por una Planificación Sectorial, ha dado los malos resultados asociados.

CAPÍTULO 8. A MODO DE CONCLUSIONES

¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL? DEFINICIÓN TEÓRICA Y ENFOQUES PRÁCTICOS

Hasta el momento, la carencia de un análisis en profundidad acerca de la planificación sectorial y su estado a nivel nacional ha favorecido que se hayan realizado definiciones muy genéricas que no solo no contemplan la totalidad de los aspectos relacionados con la planificación sectorial sino que además, dan pie a confusiones al dar la sensación de que se trata de una práctica más homogénea de lo que realmente es, y que no contempla qué función deben cumplir en los modelos territoriales de cada comunidad autónoma.

Por ello, es lógico que tras la realización del análisis de los planes sectoriales, su tipificación y el diagnóstico asociado, permita plantear una nueva definición operativa de la planificación sectorial que recoja las ideas principales de las anteriores definiciones existentes, pero con un mayor nivel de detalle al contemplar y concretar las peculiaridades y particularidades que hemos detectado en cada región.

La planificación sectorial territorial representa el elemento de la ordenación del territorio destinado a planificar algunos aspectos concretos del sistema territorial (infraestructura económica, infraestructura social, actividades económicas, vivienda y Medio Ambiente) actuando de manera sinérgica con el resto de instrumentos de la ordenación del territorio; al objeto de poder alcanzar los objetivos planteados en el modelo territorial propio de cada región, en el que también se recogen las particulares características para una adecuada gestión. Para ello actúa como marco de referencia de actuaciones más concretas, propias del planeamiento derivado, sirviendo además para poder coordinar la disciplina urbanística con la ordenación territorial en ámbitos de aplicación que, aunque variables en lo temático, encuentran en las escalas supramunicipal y regional particular funcionalidad. Lo hace además en unos periodos temporales de actuación de medio plazo, circunstancia que permite realizar un seguimiento y evaluar resultados ex-post, con tiempo suficiente para poder realizar las modificaciones o adaptaciones necesarias que hagan posible la continuidad, de forma coherente, de dichas actuaciones sectoriales. Dicho de otro modo; deben preverse y desarrollarse de acuerdo con el principio de coherencia (entre las distintas temáticas sectoriales y las administraciones concernidas), de una forma concreta, materializada en una serie de actuaciones planteadas en los distintos ámbitos (regional, subregional y local). Esta definición representa como debería ser la planificación sectorial, en un contexto de desarrollo del modelo territorial a una escala de trabajo adecuada y funcional²⁰.

En una definición alternativa por negación, la planificación territorial de carácter sectorial en ningún caso debiera corresponderse con una serie de instrumentos que, amparándose en la ordenación del territorio, quedasen reducidas a simples tramitaciones administrativas de mayor simplificación y reducción en los tiempos de aprobación y aplicación que se demostrara de forma clara que no atienden al principio del interés general. Tampoco debe la planificación territorial de carácter sectorial sustituir a la ordenación del territorio de carácter integrado, para no incurrir en mayores costes económicos, sociales y medioambientales de la no coordinación (Farinós, 2009).

Es evidente que este marco teórico planteado en esta definición ideal de la planificación territorial de carácter sectorial no siempre tiene aplicación real. Es por este motivo que se deben buscar alternativas mediante las que estos principios ideales puedan quedar plasmados en los modelos de ordenación que cada comunidad autónoma presenta y, por tanto, poder realizar propuestas de optimización de cara al futuro.

²⁰ Una definición que no se aplica para el caso andaluz, al no presentar una planificación sectorial territorial.

Dos son las formas genéricas en que las CC.AA. españolas aplican la planificación territorial de carácter sectorial según los resultados de nuestro análisis:

- Comunidades autónomas en las que se lleva a cabo una **planificación sectorial con carácter de guía**, caracterizadas por utilizar el Plan²¹ como instrumento de ordenación sectorial. Entendido el Plan como elemento de desarrollo de aquellas determinaciones de rango superior, siendo el último eslabón para la actuación territorial desde un planeamiento territorial que sirve de claro marco de referencia para la realización de las actuaciones previstas a escala local. Presentan dos enfoques:
 - Subordinación a los instrumentos subregionales, altamente desarrollados en comunidades autónomas comprometidas con el desarrollo de la ordenación del territorio y donde el resultado es exitoso.
 - Elemento complementario a los instrumentos subregionales con el que compite para la aplicación de las actuaciones previstas en la escala regional y donde la ordenación del territorio no está respaldada administrativamente y carece de un desarrollo adecuado de los instrumentos a escala subregional.

Surge así un número limitado de instrumentos sectoriales con ámbitos de aplicación variable en función del aspecto regulado, a partir de los cuales se realizarán las actuaciones que correspondan, mediante su desarrollo local gracias a los instrumentos de planificación urbanística.

- Comunidades autónomas en las que se lleva a cabo una **planificación sectorial aplicada**. La instrumentación sectorial en estas comunidades autónomas pasa por la búsqueda de una concreción de las acciones sectoriales que no se apoya en la planificación integral, favorecido por el modelo de organización presente²². En este caso, el instrumento por excelencia para la aplicación de la aplicación sectorial son los proyectos, de manera que tendrá lugar una aplicación muy sectorializada en un marco común establecido por el instrumento que aporta concreción a la planificación sectorial en estos modelos. De esta manera, la planificación de infraestructuras, por ejemplo, se estructura mediante diferentes proyectos puntuales y espacialmente muy concretos, cuya suma da lugar a la planificación del conjunto del territorio. Así, es común el desarrollo de un gran número de instrumentos sectoriales, pero con marcado carácter efímero. Si bien es cierto que es una manera muy flexible de aplicar la planificación sectorial, pues permite atender elementos puntuales de manera individualizada, presenta como aspecto negativo la facilidad con la que las actuaciones quedan realizadas de manera aislada y sin perspectiva colectiva, aproximándose a la práctica de un urbanismo a la carta, un tanto orgánico y que no responde a un modelo territorial claro.

Tabla 11. Comunidades autónomas en función del número de instrumentos destinados a la planificación sectorial.

Fuente: Elaboración propia

Concreción de la Planificación Sectorial en función del número de instrumentos	
<i>Planificación Sectorial Guía</i>	<i>Planificación Sectorial Aplicada</i>
Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, I. Baleares, Madrid y País Vasco	Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, I. Canarias, La Rioja, Navarra, Murcia.

²¹ A excepción de la Comunidad Autónoma de Madrid, con un enfoque altamente urbanístico en el que los instrumentos sectoriales son los programas, con clara vocación de aplicabilidad para el desarrollo de actuaciones concretas, y las Estrategias en el caso de Andalucía las Estrategias, destinadas como marco de referencia para actuaciones sectoriales a escala regional con alta vinculación con cuestiones medio ambientales.

²² Se trata de Comunidades Autónomas con un modelo de organización reticular y pirámide jerárquica abierta, mención especial merece Navarra, que presenta su propio modelo de organización como no se da en ningún otro caso de Comunidades Autónomas con un modelo piramidal cerrado.

Así, y atendiendo a las características particulares de la práctica de la planificación sectorial en las diferentes comunidades autónomas podemos diferenciar entre:

- **La planificación sectorial estratégica:** subordinada a la ordenación del territorio integral a la cual desarrolla actuando como un instrumento más para la ejecución e implementación del modelo territorial.
- **La planificación sectorial ejecutiva:** cuya aplicación no está plenamente integrada en la ordenación del territorio integral al actuar en desarrollo únicamente de la planificación regional, y por tanto realizar una planificación paralela a la subregional con el riesgo de llegar a suplantarla y ser lo sectorial lo que marque el desarrollo del modelo territorial.
- **La planificación sectorial paralela:** cuya aplicación es independiente pero se desarrolla a la vez y de manera complementaria a la ordenación del territorio que tendrá un enfoque integral clásico sin que este desarrollo complementario interfiera o suplante el desarrollo de la ordenación del territorio.

Es necesario prestar particular atención a una de las cuestiones más heterogéneas dentro de la planificación territorial sectorial: la escala de actuación. De entre los distintos instrumentos de la ordenación del territorio, son éstos los únicos que no presentan por definición una clara y regulada escala de actuación espacial. Pueden ir desde lo supramunicipal a lo regional, lo que ha favorecido que esta planificación haya llegado a suplantar las funciones de otros instrumentos de planificación.

Aunque el nivel supramunicipal se ha presentado como la mejor escala espacial para la planificación sectorial, fruto de la concreción y fácil subordinación a los instrumentos de rango superior (de forma idéntica a lo que sucede con los planes subregionales de ordenación del territorio de carácter integral), no todas las temáticas pueden regularse desde esta perspectiva. Es el caso de las masas forestales o las infraestructuras de transporte dentro de una región. Es por tanto lógico que las escalas regionales hagan acto de presencia para la regulación de determinadas cuestiones sectoriales como las citadas. Así, surgen instrumentos sectoriales de escala regional o subregional que, fruto de una mala interpretación, o por ser simplemente previos en el tiempo, son considerados jerárquicamente superiores a los instrumentos subregionales. Es por ello necesario diferenciar, cuando hablamos de planificación territorial de carácter sectorial, entre las escalas de planificación del Instrumento (genérica) y la de ejecución de las actuaciones (concreta). El ámbito de planificación (supramunicipal) puede diferir, y desde luego lo hace, del de ejecución,

PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL. OPORTUNIDADES Y ALTERNATIVAS.

La actual situación de globalización representa el proceso de mutua destrucción ecológica acompañada del aumento de desigualdades sociales y territoriales, comportando retrocesos en lo social y político y por tanto deteriorando los comportamientos democráticos (Carpio, 2000). ¿Qué papel puede jugar la ordenación del territorio y la planificación sectorial en este sentido?

El auge del capitalismo liberal como único modelo económico exitoso, y por tanto deseado, implica que el rumbo de la sociedad ha quedado en manos de parámetros económicos al alcance únicamente de una escasa parte de los actores sociales. De esta forma, el ciudadano no puede más que adoptar una mirada pasiva, alejado de la toma de decisiones incapaz de actuar sobre las consecuencias del modelo de desarrollo vigente (Ralston, 1997).

En este contexto, debemos tener presente que mediante la adecuada planificación territorial se facilita la actuación de los actores sociales en los procesos de toma de decisiones en aspectos como la distribución de ingresos, el acceso al empleo o la protección del medio ambiente; a pesar de que la planificación a día de hoy no sustituye las relaciones de mercado (Mora & Hinkelammert, 2009).

El modelo de desarrollo tradicional se encuentra en crisis, dando pie a una desarticulación de espacios rurales, a crisis de actividades económicas tradicionales como la agricultura o a la pérdida de valores y de la cultura local (entendida como la identidad equilibrada de los pueblos _Hernández, 1995). La ordenación del territorio debe jugar un papel clave a la hora de combatir estos síntomas definiendo una estrategia a partir de la cual establecer el modelo de distribución espacial en el que se basará el nuevo desarrollo; de acuerdo con la disponibilidad de recursos y un mejor uso de los mismos

con criterios sociales, económicos y ambientales (Medus, 2009). En este sentido, la planificación territorial de carácter sectorial tiene la oportunidad de reducir los desequilibrios territoriales, en tanto le compete la planificación de infraestructuras de transporte y la distribución sobre el espacio de las actividades productivas, de acuerdo con las particularidades de cada territorio, y con una escala de trabajo más de detalle (en tanto que planeamiento derivado), siempre que se incardine en un modelo territorial predefinido.

La presencia de unos instrumentos sectoriales, que consideren actuaciones concretas en un lapso temporal también determinado, tras el cual y su finalización deberá ser revisada y sometida a evaluación pública, favorece el desarrollo de la cultura participativa en la sociedad, atendiendo al principio de subsidiariedad que concede prioridad a las escalas de proximidad.

Este planteamiento de futuro implica actuaciones a medio plazo, pues exige cambios en la administración y en la población. La planificación territorial de carácter sectorial necesita para su adecuado funcionamiento un marco de referencia, de manera que mediante el adecuado desarrollo de instrumentos subregionales que delimiten áreas de actuación en base a criterios de homogeneidad territorial (mismos procesos naturales y socioeconómicos que tienen lugar en la zona de actuación), o en su defecto, la misma delimitación mediante los instrumentos de carácter regional, aquella encontraría su espacio propio dentro de los modelos territoriales definidos, haciendo más reconocibles y evitables las malas prácticas que lo contravinieran, mejorando así los resultados obtenidos por la planificación territorial.

Si los instrumentos subregionales son similares a los sectoriales en función y ámbitos de aplicación, a diferencia del componente estratégico frente la aplicabilidad y flexibilidad de los segundos, es necesario un replanteamiento del funcionamiento de los instrumentos de la ordenación del territorio. ¿Qué puede aportar la planificación sectorial a la ordenación del territorio integral clásica? Es esencial que la planificación sectorial complemente la planificación integral clásica, de manera que la planificación subregional marque el desarrollo de las actuaciones y se postule como marco de referencia para el urbanismo, con una planificación sectorial que matice y guíe con la precisión adecuada los objetivos del modelo territorial. En este sentido, es vital el rol del diagnóstico territorial asociado al instrumento de planificación, que por su carácter sectorial, le permite aportar precisión y eficiencia al modelo. Mientras la planificación integral clásica y sus instrumentos asociados presentan un componente holístico, y deben contemplar la totalidad de cuestiones que conforman el territorio, la planificación sectorial puede focalizar su atención y diagnóstico asociado a unas cuestiones sectoriales muy complejas en muchos casos por los procesos asociados que presentan (véase por ejemplo la actividad económica o la medioambiental). Esta función permitiría a la planificación subregional focalizar su atención en el ejercicio de la coordinación y supervisión de unas acciones que serán supervisadas y corregidas por una planificación sectorial especialista en la materia en cuestión. Es por tanto un camino hacia la eficiencia y la coordinación que permita la mejora en la prestación de servicios que repercutan en la mejora de la calidad de vida de las personas.

El logro de una ordenación del territorio adecuada, que sea funcional en el ámbito nacional, pasa por la mejora de todos sus componentes. Para ello, se realizan unas primeras propuestas que, aunque simples en su planteamiento, puedan servir como indicaciones básicas, un punto de partida en una hoja de ruta que permita una mayor concreción futura adecuada a cada caso. Estas propuestas se limitan a ofrecer algunos criterios, extraídos como mejores prácticas, del análisis de aquellas CC.AA. que presentan los mejores resultados en materia de planificación territorial de carácter sectorial.

Quedan establecidos dos referentes²³, opuestos en su planteamiento pero eficientes en ambos casos:

- El **modelo andaluz**: Alude a la definida como Planificación Sectorial Paralela.
- El **modelo vasco catalán**: Alude a la definida como Planificación Sectorial Estratégica.

²³ Existe un tercer modelo de aplicación tanto de la Planificación Sectorial como de la Ordenación del Territorio en general, **modelo navarro**, el cual presenta un desarrollo sectorial mediante acciones puntuales a las que una vez adquieren una entidad territorial notoria se les otorga un instrumento subregional de coordinación. Pero la consecución de los resultados obtenidos en Navarra responde a una apuesta particular basada en un compromiso político que no se ha producido en otras Comunidades Autónomas, en el que se ha creado un modelo único de inspiración vasco-catalana, sin posibilidad de reproducción con igual éxito en otras Comunidades Autónomas.

Ambos referentes son modelos en los que la planificación sectorial está al servicio de la ordenación del territorio y el modelo territorial asociado, motivo por el cual, marcan el camino a seguir para el resto de comunidades autónomas en las que la ordenación del territorio es una disciplina que lejos de facilitar el desarrollo territorial adecuado, es motivo de conflicto ante aplicaciones inadecuadas. Así, mediante una breve valoración de tendencias de los dos modelos referentes, el **modelo andaluz** y el **modelo vasco-catalán** y las tendencias de cada comunidad autónoma se realiza una propuesta de mejora de la situación actual. Para ello se trabaja con dos cuestiones:

- La **valoración adaptada**. La primera de las cuestiones que van a marcar la proximidad de los modelos de ordenación del territorio es la puntuación obtenida tras el análisis multicriterio, adaptada a una escala de 0 a 10 para facilitar la lectura de los resultados.
- La **tendencia**. La segunda cuestión es la tendencia de la comunidad autónoma hacia una ordenación del territorio integral o sectorial. Se otorga una puntuación de 10 a las comunidades autónomas que marcan los modelos de referencia, y una puntuación de 0 a 8 en función del desarrollo de los instrumentos que marcan la tendencia sectorial (con una escala negativa) o integral (positiva)²⁴, o para los casos en los que la planificación sectorial aún es incipiente

CCAA	Valoración	Valoración Adaptada	Tendencia	Criterio para establecer la Valoración adaptada		
				Original	Adaptación	
And	9,7	10	10			
Arg	6	2,4	-3	10	10	
Ast	7,4	4,8	-6	8,75	7,5	
Cant	7,6	5,2	-6	7,5	5	
C-LM	5,2	0,2	-1	6,25	2,5	
CyL	8,5	7,8	8	5	0	
Cat	9,5	10	-10	Criterio para establecer la Tendencia		
CV	6,6	2,85	-4	OT Integral	10	
Ext	0	-10	0	OT Aplicada	-10	
Gal	6,6	2,85	-8	Planificación Sectorial	Sin Desarrollar	0 a -4
I.Bal	8,3	7,25	-8		Desarrollándose	-4 a -8
I.Can	7,7	5	-8		Desarrollada	-8
Rio	6	2,4	-2	Planificación Integral	Sin Desarrollar	0 a 4
Mdr	0	-10	0		Desarrollándose	4 a 8
PV	9,7	10	-10		Desarrollada	8
Mur	5,2	0,2	-2			

Tabla 11. Criterios para el análisis de las tendencias entre comunidades autónomas

La representación de los valores planteados en la Tabla 11 en un gráfico de dispersión en el que el eje de las abscisas (x) se ubica la valoración adaptada y en el eje de coordenadas (y) se ubica la tendencia, permite facilitar las reflexiones relacionadas con las proximidades entre modelos, base para las propuestas de mejora que le siguen.

²⁴ Se presentan valores positivos para la Planificación Integral y negativos para la Planificación Sectorial, sin que esto implique un juicio de valor asociado. La utilización de valores positivos y negativos para una misma puntuación buscan expresar comportamientos opuestos.

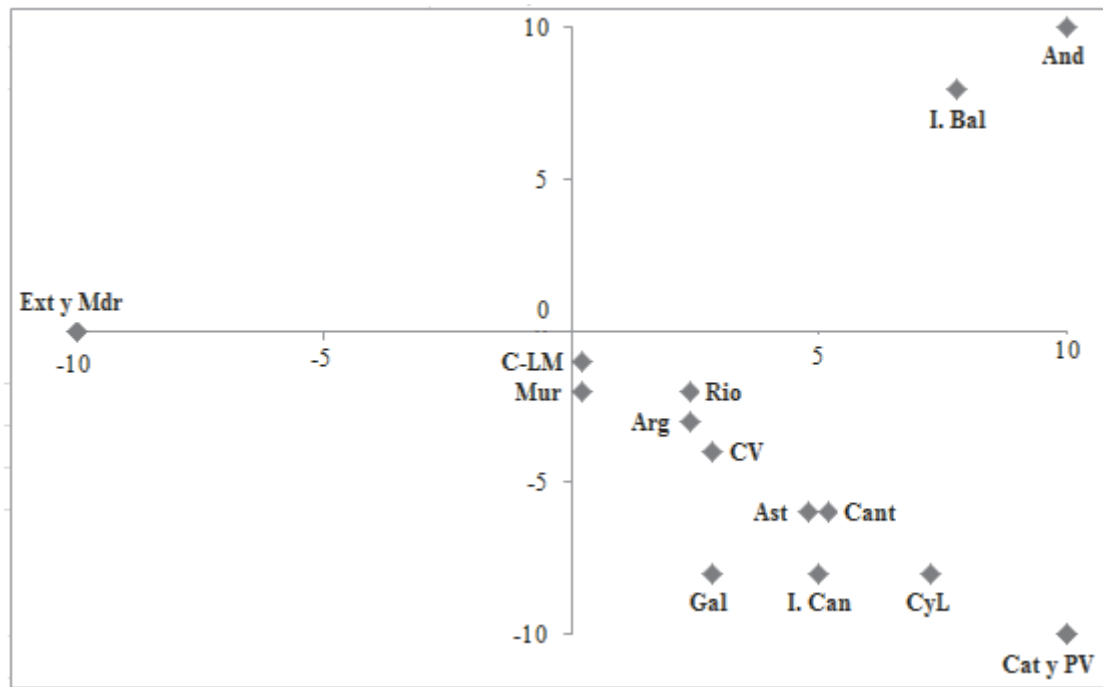


Ilustración 13. Comunidades autónomas clasificadas según propuesta de mejora.

Así quedan establecidos los dos puntos de referencia, un **modelo andaluz** caracterizado por la ordenación integral con una planificación sectorial paralela y el **modelo vasco-catalán** caracterizado por una Planificación sectorial incorporada en la ordenación del territorio. Destacar que ambos modelos llevan a cabo una planificación sectorial guía²⁵ en la que únicamente un instrumento, el plan, es el responsable, gracias a un objetivo concreto asociado a una planificación sectorial que no interfiere en el desarrollo de la ordenación del territorio integral, que presenta un desarrollo subregional excelente.

A partir de esta apreciación se establecen las propuestas de mejora de la situación actual, recogidas a continuación:

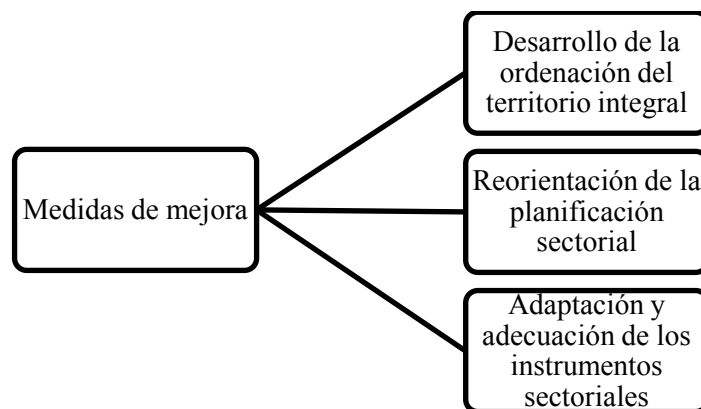


Ilustración 14. Resumen de las propuestas de mejora

²⁵ Ya que aunque Andalucía presenta una planificación sectorial aplicada en cuestiones medioambientales, se trata de cuestiones puntuales que hacen que predomine el enfoque de planificación guía

Independientemente de la tendencia que sigue cada modelo, una condición sin la que cualquier modelo de ordenación del territorio está destinado al mal funcionamiento y plausiblemente al fracaso, es el desarrollo de la ordenación del territorio integral con particular atención al ámbito subregional. Los modelos en los que la ordenación del territorio (tanto sectorialmente como en integral) presenta un adecuado desarrollo instrumental en el ámbito subregional. Los casos en los que la planificación sectorial ha suplantado la función de este ámbito subregional son los que presentan no solo peores resultados territoriales obtenidos, sino que además son los casos en los que en mayor o menor medida, la ordenación del territorio de obligado desarrollo es fuente de conflictos y no de soluciones tal y como debe ser. Sin un adecuado ámbito subregional, no hay ordenación del territorio, y por tanto es la primera solución a la situación actual.

Por ello, y como medida transversal que mejore no solo la planificación sectorial, sino la disciplina en general, se presenta como primera medida, la necesidad de desarrollar los instrumentos de carácter regional (Madrid y Murcia) y los de ámbito subregional que asienten la ordenación del territorio Integral en las comunidades autónomas, son la cual, difícilmente los resultados obtenidos serán los deseados. No es viable una planificación sectorial (inmersa o paralela) a la ordenación del territorio integral que debe establecerse en cada comunidad autónoma.

Para completar la propuesta, se establece la relación que presentará la planificación sectorial con la ordenación del territorio y que funciones y cometidos debe cumplir caso a caso, reorientando así la planificación sectorial y que se presentan agrupadas según las necesidades y características comunes de cada caso. De esta manera se pretende una planificación sectorial que aunque en los planteamientos teóricos de la disciplina no se contempla, en el organigrama, para un caso español de no aplicación de ordenación del territorio y urbanismo, representa una necesidad que favorezca el desarrollo de una ordenación del territorio integral y limite a un urbanismo a actuaciones en su escala local. Se parte de una situación en la que la ordenación del territorio a excepción del caso andaluz está muy influenciada por el urbanismo que tradicionalmente se ha aplicado y por tanto, lejos de apostar por una ordenación del territorio integral, ha encontrado en la planificación del territorio su desarrollo. Por tanto, no es de extrañar que en mayor o menor medida todas las comunidades autónomas tiendan al modelo vasco-catalán, como forma de paliar los efectos negativos de un inadecuado desarrollo. Sin embargo, el estudio realizado caso por caso permite la introducción de una serie de matices que va más allá de una propuesta generalista, permitiendo un planteamiento individualizado para la consecución de los mejores resultados asociados:

- **Desarrollo de un modelo territorial que tienda al modelo vasco-catalán.** Es el caso de Castilla y León y Galicia, comunidades autónomas que han desarrollado notablemente la planificación sectorial con una carencia de instrumentos subregionales. En este contexto la mejora de la situación actual pasa por el desarrollo de instrumentos subregionales que establezcan el marco de referencia para las futuras actuaciones sectoriales, con una supresión de los proyectos para dejar únicamente las directrices o planes como instrumentos sectoriales futuros. De esta manera la ordenación del territorio integral cobraría protagonismo y recuperaría el control de la planificación territorial con una renovada planificación sectorial que presentaría el carácter estratégico que reclama. Esta propuesta obliga a la apuesta por un modelo como el vasco-catalán. Existe un segundo conjunto de comunidades autónomas que aunque tienden hacia el modelo vasco-catalán sin lugar a dudas, no han desarrollado ni la ordenación del territorio integral ni la planificación sectorial, considerando que son comunidades autónomas con **tendencia al modelo Vasco-Catalán**. Se trata de los siguientes casos:

- *Asturias*. La ordenación del territorio se ha basado en instrumentos sectoriales de ámbito regional que debían haber sido concretados mediante instrumentos más concretos (programas). Así la situación actual, permite desarrollar un modelo similar al Vasco-Catalán sin la necesidad de desarrollar los programas como instrumentos de desarrollo que reproducirían los inadecuados modelos gallego y castellanoleonés para dar paso a un desarrollo de instrumentos subregionales que subordinarían a las actuales directrices sectoriales que adquirirían el componente estratégico propio de los instrumentos sectoriales y cuyo desarrollo quedaría en manos del urbanismo. Esta propuesta es coherente en la medida en la que la planificación subregional encontraría

un ámbito de aplicación ya predefinido en la propuesta de comarcalización del territorio asturiano.

- *Aragón*. Es un caso similar al asturiano, que en su planteamiento busca la coordinación entre instrumentos sectoriales que no han tenido desarrollo en los de carácter más concreto (proyectos), por tanto, la medida es similar a la anterior con la diferencia de que en el caso aragonés ya hay un primer desarrollo de instrumentos de carácter subregional que debe ser completado para poder optar por instrumentos de carácter sectoriales de escala regional de carácter estratégico.

- *Comunidad Valenciana*. Presenta un modelo muy similar en el planteamiento al modelo vasco-catalán con un único instrumento sectorial, el plan, que ha suplantado en su desarrollo a los de ámbito subregional a pesar de tratarse los instrumentos sectoriales actuales de la Comunidad Valenciana de instrumentos mayoritariamente regionales, y en los casos que tienden a escalas menores, apuestas para dar soluciones a cuestiones puntuales. Así, la solución para el caso de la Comunidad Valenciana es el desarrollo de instrumentos de carácter subregional que establezcan los adecuados marcos para la ordenación del territorio integral y el posterior desarrollo de las cuestiones sectoriales con los instrumentos previstos de carácter regional sectorial.

- *Murcia*. Similar al caso aragonés en el que existe un incipiente desarrollo subregional que cohabita con instrumentos sectoriales muy mal planteados que por sí mismos pretenden realizar una ordenación integral para cuestiones sectoriales al establecer elementos de referencia a todas las escalas de actuación. Presentan una clara apuesta por una planificación sectorial muy mal aplicada que reclama la continuación en el desarrollo de instrumentos de carácter subregional y una simplificación de los instrumentos de la planificación sectorial a un único instrumento, planes, que actúen a escala regional.

- *Islas Canarias*. Un caso donde la solución pasa por la simplificación de una planificación sectorial que adquiere un innecesario protagonismo en un marco de ordenación del territorio Integral adecuado con la presencia tanto de instrumento regional como subregionales que abarcan todo el territorio insular, en el que hay un exceso de instrumentos de carácter sectorial que deben tender a un único instrumento para cada temática sectorial que supere el enfoque tan extendido de los proyectos para dar protagonismo a las directrices o planes sectoriales y que queden subordinados a la planificación subregional.

- **Desarrollo de un modelo territorial que tienda al modelo andaluz**. Es el caso de las Islas Baleares, comunidad autónoma que presenta una ordenación del territorio integral perfectamente desarrollada con la que cohabita una planificación sectorial que compite con la subregional, pero que podría optar por la realización de una planificación sectorial complementaria a la ordenación del territorio integral gracias al desarrollo de un único instrumento de planificación sectorial por temática a escala regional que actuase como marco de referencia pero que no suplantara a la planificación integral.

- **Tendencia al modelo Vasco-Catalán susceptible de optar por un cambio al modelo andaluz**. Tal y como se indicaba anteriormente, la tendencia natural de las comunidades autónomas a excepción de Andalucía es realizar una ordenación del territorio que incorpore cuestiones sectoriales alejándose en su apuesta por un modelo de ordenación del territorio Integral clásico, en la medida en la que estas cuestiones se aproximan a la disciplina urbanística que tradicionalmente se ha realizado. No obstante, existen algunas comunidades autónomas que a continuación que por la estrecha vinculación entre urbanismo y el incipiente desarrollo de la disciplina pueden a pesar de su tendencia natural a un modelo vasco catalán optar por llevar a cabo un modelo andaluz.

- *Cantabria*. La ordenación del territorio y el urbanismo presentan una estrecha vinculación. Tanto es así que los instrumentos sectoriales que dependen de la ordenación del territorio son proyectos para el desarrollo de actuaciones puntuales sobre el territorio, y son los instrumentos sectoriales con incidencia sobre la ordenación del territorio los que recuerdan a instrumentos sectoriales propios de la ordenación del territorio. Si los instrumentos propios de la ordenación del territorio

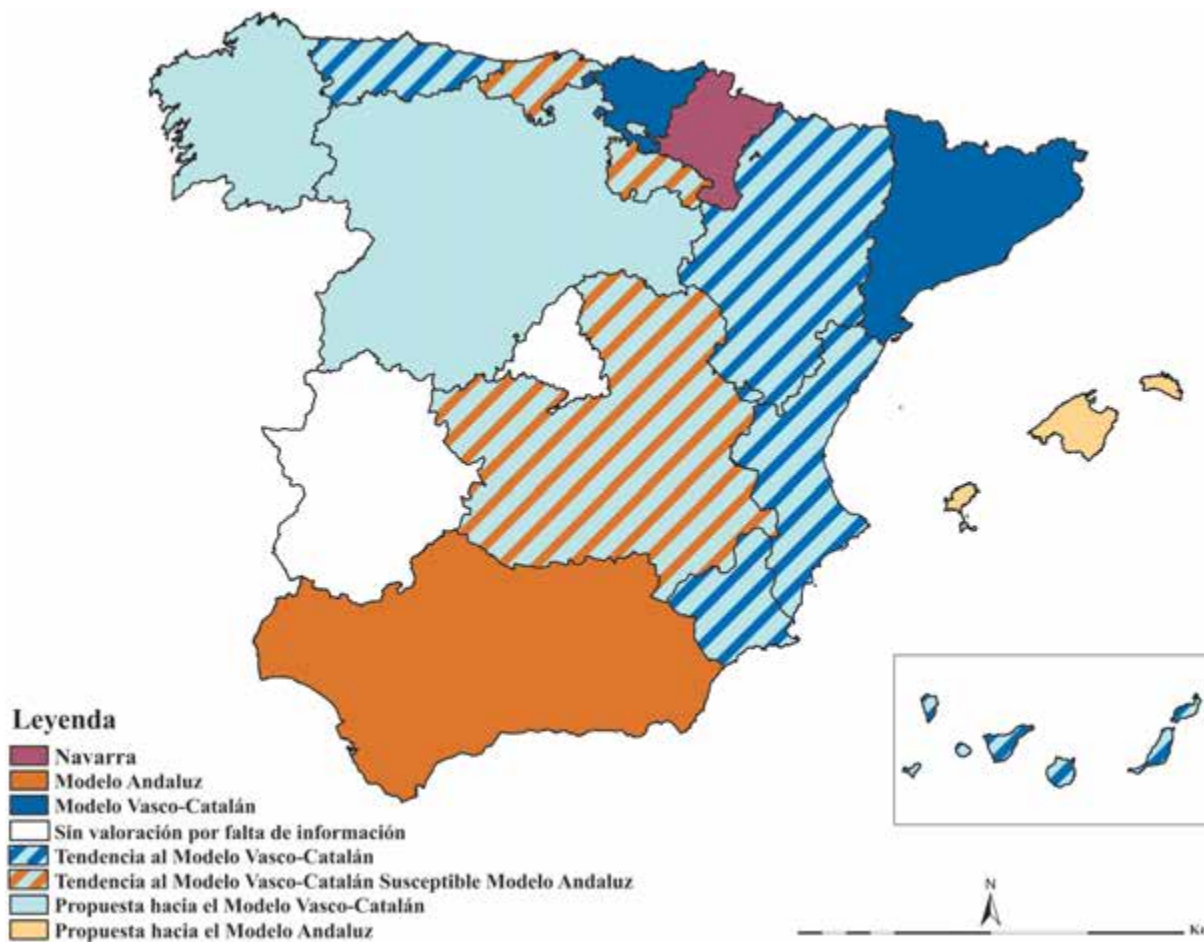
actúan como si fueran instrumentos urbanísticos, la solución para el caso cántabro pasa por el desarrollo de los correspondientes instrumentos subregionales que serán el marco de referencia con una planificación que debe seguir la tónica actual de los planes especiales sectoriales con incidencia sobre el territorio que realmente actúan y cumplen la función y características adecuadas y por tanto, aseguraría un adecuado desarrollo de un modelo que se asemejaría al caso andaluz.

- *Castilla-La Mancha*. Comunidad autónoma caracterizada por un escaso desarrollo de una ordenación del territorio entendida como una variante del urbanismo en la que la incipiente promulgación de instrumentos de carácter subregional debe continuar para establecer en la medida de lo posible una ordenación del territorio integral sobre la que de manera complementaria aplicar una planificación sectorial que siga con la tónica actual de planes de ámbito regional que encontrarán en el ámbito subregional y sus instrumentos asociados el adecuado marco de referencia. Esta apuesta por una planificación sectorial complementaria subordinada a la ordenación del territorio Integral pretende evitar que el modelo de tendencia altamente urbanístico desarrolle malas praxis asociadas a instrumentos inadecuados.

- *La Rioja*. Sucede igual que con el caso cántabro, la planificación sectorial que se desarrolla desde la ordenación del territorio se reduce a acciones urbanísticas mientras que la que se realiza de manera complementaria realmente se ajusta a las características y necesidades de la ordenación del territorio. La única diferencia es un menor desarrollo tanto de la ordenación del territorio como de la planificación sectorial y por tanto con un punto de partida más sencillo para el desarrollo de un nuevo modelo que se asemeje al andaluz.

Mención aparte para Madrid y Extremadura. La falta de información no permite establecer una propuesta basada en la situación actual, ya que se carece de la información de los instrumentos sectoriales actualmente vigentes. No obstante, se puede realizar una primera propuesta basada en las tendencias que la legislación en cada comunidad autónoma establece en base a patrones comunes con otras comunidades autónomas.

- *Extremadura*. Recuerda a los ejemplos de Galicia y Castilla y León, y por tanto, a falta de conocer el número de proyectos sectoriales que están vigentes y si tiene la repercusión asociada que presenta en las otras dos comunidades autónomas las medidas coinciden con las propuestas para estas dos comunidades autónomas.
- *Madrid*. Un caso muy particular que recuerda al caso riojano, en el que carece de cualquier ordenación del territorio, predominando el urbanismo. En este sentido, la tendencia parte de cero y puede optar a cualquier modelo, siendo de particular interés el andaluz que asegure la subordinación de las cuestiones urbanísticas a una ordenación integral del territorio.



Mapa 12. Comunidades autónomas clasificadas según propuesta de mejora.

Por último, y fruto de las nuevas relaciones que presenta la planificación sectorial con la ordenación del territorio integral, debe tender a una planificación sectorial guía en la que únicamente un instrumento regulará las cuestiones sectoriales. Se presenta en la siguiente tabla que instrumento de los actualmente contemplados en las legislaciones en materia de ordenación del territorio debe hacerse cargo de la Planificación Sectorial

CCAA	Nuevos instrumentos sectoriales	CCAA	Nuevos instrumentos sectoriales
Arg	Directrices Especiales	Gal	Plan Supramunicipal
Ast	Directrices Sectoriales	I.Bal	Planes Directores
Cant	Planes Especiales	I.Can	Planes Territoriales
C-LM	Planes Sectoriales	Rio	Planes Especiales
CyL	Planes Regionales	Mdr	-
CV	Plan Acción Territorial Sectorial	Mur	Planes de Ordenación
Ext	-		

Tabla 12. Propuesta de instrumentos para la planificación sectorial

Por lo tanto, podemos concluir que cada vez más adquiere relevancia una práctica que no debe contemplarse como sustitutiva de la ordenación integral, sino como sinérgica. En una situación de partida en la que la ordenación del territorio no tiene aplicación en España como tal, y con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la apuesta por la planificación sectorial representa la oportunidad perfecta para mejorar la gobernabilidad territorial. Gracias a la planificación integral, los objetivos a alcanzar a nivel territorial van a ser compatibles y complementarios. Sin embargo, este planteamiento se caracteriza por el componente teórico de sus principios, y va a encontrar en la planificación sectorial el marco de concreción idóneo, al representar instrumentos destinados a regular y aplicar las actuaciones sobre el territorio en materias altamente conflictivas, que fruto de sus peculiaridades y su complejidad asociada reclaman de especial atención para asegurar una adecuada ordenación territorial, en el marco de una disciplina incomprensible capaz de abordar las cuestiones sectoriales sin una planificación sectorial asociada. Sin embargo, no existe una apuesta por un modelo conforme la propia disciplina delimita más allá del caso andaluz, motivo por el cual debe tenderse a una planificación sectorial sinérgica con una ordenación del territorio integral que debe desarrollarse y que se caracterice por su capacidad de actuar a escalas que vayan más allá de las limitaciones administrativas, para actuar a las escalas que el problema reclama, con instrumentos focalizados en la temática en cuestión que actúan facilitando la coordinación entre administraciones y otros instrumentos, así como su capacidad de limitar los intereses hegemónicos para favorecer el interés colectivo, convirtiendo a la planificación sectorial un elemento primordial para el desarrollo de la planificación subregional adecuada.

La tradicional apuesta por una planificación integral que no contemplaba a unas cuestiones sectoriales que se alejaban de la ordenación del territorio para actuar como instrumentos de la disciplina urbanística, debe dar paso a una nueva concepción de la disciplina en la que las cuestiones sectoriales representan parte de la ordenación integral, actuando en pos del modelo territorial que la planificación integral clásica debe plantear, y la planificación sectorial ayudar a llevar a cabo. En este juego de relaciones, las cuestiones sectoriales deben estar subordinadas en el marco de un modelo territorial y no a la inversa...

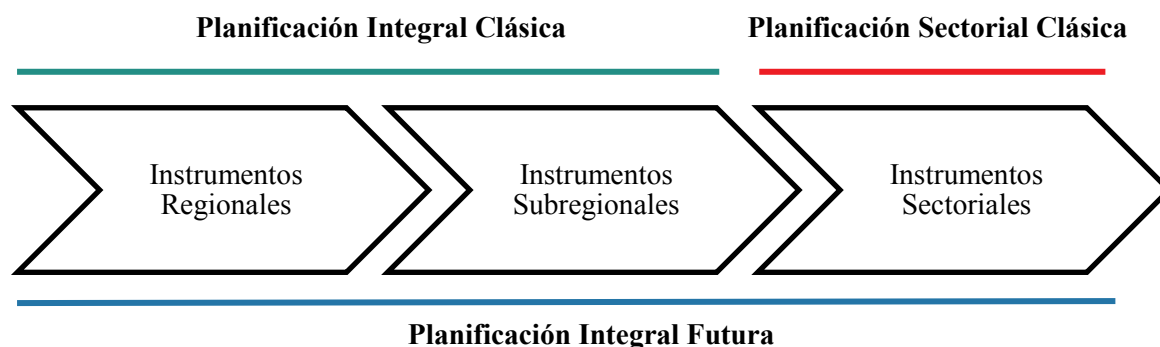


Ilustración 15. Concepción de la planificación integral y sectorial

Una investigación que en el marco del proyecto GOBFETER y su continuación GOBEFETER II pretende ir completando el estado de la ordenación del territorio, dando como resultado la caracterización de la disciplina, su actual estado y la cobertura asociada como base para la realización de propuestas de mejora. Para ello, se apuesta por un trabajo modular que permita el estudio de los componentes de la ordenación del territorio de manera individualizada a pesar de que formen parte del mismo todo, con el fin de conocer las peculiaridades y características propias de cada conjunto de instrumentos legales y de planificación que permita la adecuada caracterización de una disciplina. Esta base será esencial a la hora de conocer las relaciones y buscar las sinergias que permitan el desarrollo óptimo de la disciplina en su conjunto. Así pues, queda una primera caracterización y presentación del estado del arte de la planificación sectorial a nivel español; una tarea que reclama constante actualización, una especialización caso por caso y el desarrollo de propuestas de mejora con mayor elaboración. Este es un primer estudio en esta materia con estas características, que esperamos pueda resultar adecuado punto de partida.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILÓ, E. (2010): Una panorámica de la Economía del Turismo en España, *Cuadernos de Economía*. 91, 5-42.
- ALEIXANDRE-BENAVENT, R., GONZÁLEZ, G., GONZÁLEZ DE DIOS, J. & ALONSO-ARROYO, A. (2011): Fuente de información bibliográfica (I). Fundamentos para la realización de búsquedas bibliográficas, *Acta Pediátrica Española*. 69, 131-136.
- ALTSHULER, A. (1965): The goals of comprehensive planning, *Journal of the American Institute of Planners*. 31, 186-195.
- ÁLVAREZ-GAYOU, J. (2004): Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología. En PAIDÓS EDUCADOR (Ed.). México.
- ALONSO, L. F. (2010): Modelos y formas contemporáneas del crecimiento urbano. Crisis de paradigma y encrucijadas del urbanismo. En MODELOS DE CRECIMIENTO URBANO: XV SEMINARIO SOBRE GESTIÓN PÚBLICA LOCAL (ED.). 74-83.
- ANDER-EGG, E. (2004): Métodos y técnicas de investigación social IV: Técnicas para la recogida de datos e información. En LUMEN HUMANITA (Ed.). Buenos Aires.
- ANDERSON, J. (2011): Public Policymaking: an introduction. En ANDERSON, JAMES E. (Ed.). Boston. pp. 342.
- APARICI, R. & OSUNA, S. (2013): La cultura de la participación, *Revista Mediterránea de Comunicación*. 2,137-148.
- ARAGÓN, F. (1999): El modelo territorial del Estado de España y sus problemas actuales, *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*. 1, 25-47.
- ARTIGUES, A. A. & RULLÁN, O. (2007): Nuevo modelo de producción residencial y territorio urbano disperso (Mallorca, 1998-2006). *Scripta Nova*. 245.
- AVILA, J. L. (1993): La Ordenación del Territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial. En IVAP (Ed.). Madrid.
- BALDRICH, M. (1952): La Ciudad-Comarca. Ante el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos, *Boletín de Información de la Dirección General de Arquitectura*. 12, 19-23.
- BALWIN, R. & CAVE, M. (1999): Understanding Regulation. Theory. Strategy and Practice. En Oxford University Press (Ed.). Oxford.
- BARÓ, E. (2013): ¿Descentralización o metamorfosis de la industria? La nueva relación entre las actividades manufacturera y terciaria, *Economía industrial*. 387, 33-48.
- BECK, U. (1998): World Risk Society. En POLITO PRESS (Ed.). Cambridge.
- BENABENT, M. (1991): Los objetivos de la Ordenación del Territorio y la coordinación y cooperación administrativa en las normativas de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas. En SEMINARIO EUROPEO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANIFICACIÓN REGIONAL (Ed.). Sevilla.
- BENABENT, M. (2005): Una visione panorámica dell'ordinamiento del territorio in Spagna, *Complèssita e Sostenibilità*. 6, 1-16.
- BENABENT, M. (2006). La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. En UNIVERSIDAD DE SEVILLA/JUNTA DE ANDALUCÍA (Ed.). SEVILLA.
- BENDALA, M., VALLEJO, A. & FERNÁNDEZ, A. (2010): El crecimiento de las ciudades en la historia. En MODELOS DE CRECIMIENTO URBANO: XV SEMINARIO SOBRE GESTIÓN PÚBLICA LOCAL (ED.). 31-73
- BENEDICT, M. & MCMAHON, E. (2006): Green Infrastructure, linking landscapes and communities. En ISLAND PRESS (Ed.). Washington.
- BENITO DEL POZO, P. (1999): Administración y territorio en Asturias, *Polígonos*. 9, 31-48.

- BENJAMÍN, F., NAVARRO, M. P. & BERLANGA, A. (1997): Análisis geográfico, ordenación del territorio, sistemas de información geográfica y cartografía automática. Aplicaciones y proyectos, *Baetica*. 19, 135-15.
- BERVILLO, F. (1995): Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial. *PRISMA*. 4
- BIELZA, V. (2008): Introducción a la Ordenación del Territorio. Un enfoque geográfico. En PRENSAS UNIVERSITARIAS DE ZARAGOZA (Ed). Zaragoza, pp. 282.
- BIELZA, V. (2011): La Ordenación del Territorio en Aragón: Enfoques e Instrumentos, *Cuadernos de Geografía*. 47, 347-377.
- BOISIER, S. (1995): En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político, *CEPAL*. 30. 1-30
- BOSQUE, J. & GARCÍA, R. C. (2000): El uso de los sistemas de información geográfica en la planificación territorial, *Anales de geografía de la Universidad Complutense*. 20, 49-67.
- BOUAZZA ARIÑO, O. (2006): La ordenación jurídica de los espacios turísticos (especial referencia al modelo canario), *revista Aragonesa de Administración Pública*. 28, 453-510.
- BOULDING, E. (1967): La economía de la futura nave espacial "Tierra", *Revista Occidente*. 143/144, pp. 165-170.
- BURRIEL, E. (2003): La demografía en la planificación territorial, *Eria*. 60, 93-103.
- BURRIEL, E. (2009): La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009), *Scripta Nova*. 306.
- CALVO, R. & LERMA, I. (2009): Agentes sociales locales. La necesidad de un modelo integrado para el desarrollo socioeconómico del territorio. 21, 7-20.
- CAMAGNI, R. (2003): Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio, *Investigaciones Regionales*. 2, 31-57.
- CAMPBELL, A. & MILLER, W. (1954): The voter decides. En EVANSTON (Ed.). Illinois.
- CAMPESINO, A. J. (2003): La ordenación territorial de la Extremadura del Siglo XXI, *Territoris*. 4, 43-60.
- CAMPESINO, A. J. (2011): Ordenación Territorial de la Extremadura Democrática, *Cuadernos de Geografía*. 47, 553-581.
- CANO, G. (1990): Escalas y Ordenación del Territorio. Un análisis desde la geografía regional, *Estudios Geográficos*. 51, 340-366.
- CANO, G. (1990A): Política Territorial y Organización del espacio en Andalucía, introducción y presentación. En TARTESSOS (Ed.). Sevilla, pp. 3-15.
- CARPINTERO, O. (2005): El Metabolismo de la economía española. Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000). En FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE (Ed.). Madrid.
- CARPIO, J. (2000): Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. 20, 85-100.
- CARRILLO, C. (2009): Principios para una teoría de la legislación, *Ambiente Jurídico*. 11, 15-44.
- CASTAÑEDA, D. T. & LEOBARDO, J. (2007): La entrevista telefónica, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. 26, 137-162.
- CERDÀ, I. (1867): Teoría general de la urbanización y de la aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y el ensanche de Barcelona. Volumen I, Teoría general de la urbanización. En INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (Ed.). Barcelona, pp. 210.
- CISELLI, G. (2011): El patrimonio Cultural: entre la identidad y el ambiente, *e-rph*. 9. 1-19.
- CHAVES, J. (2004): Desarrollo tecnológico en la primera revolución industrial, *Norba. Revista de Historia*. 17, 93-109
- CHICA, A. & SANTOS, E. (1999): Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de Ordenación del Territorio, *Eria*. 49, 159-176.
- CILTRIN, J. & MUSTE, C. (1999): Trust in government. ROBINSON, J. P., SHAVER, P. R., WRIGHTSMAN, L. S. (Ed.). En Measures of political attitudes. 465-532.
- CIRIACY-WANTRUP, S. V. & KAPP, K.W. (1995): Economía de los recursos naturales: un enfoque institucional. En AGUILERA KLINK, FEDERICO (Ed.). Madrid.
- CISNEROS, M. & OLAVE, G. (2012): Redacción y publicación de artículos científico: enfoque discursivo. En ECOE (Ed.). Bogotá.

- CONSEJO DE EUROPA (1983): Carta Europea de Ordenación del Territorio. En CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Ed.). Torremolinos. pp. 1-7.
- DELGADO, M. (2006): Economía, territorio y desigualdades regionales, *Revista de estudios regionales*. 75, 93-128.
- DELGADO, C. (2011): La ordenación territorial en Cantabria: Normas, Planes, Proyectos y Realidades, *Cuadernos de Geografía*. 47, 453-491.
- DELGADO, C. (2012): Protección y Ordenación del Medio natural en Cantabria. Normativa, instrumentos y conflictos territoriales, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 60, 115-140.
- DÍAZ, J. V. (2011): Gobernanza urbana en Galicia. Cicatrices en la ciudad difusa. En PROCEEDINGS OF 7 VCT (Ed.). Lisboa.
- DIEWERT, W. E. (1986): The measurement of the Economic Benefits of Infrastructure Services. En SPRINGER-VERLAG (Ed.). Berlín. pp. 278.
- DUBON, M. LL. (2009): Ordenación del Territorio: Condicionantes de su práctica. En ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (AGE) (Ed.). Alicante. pp. 311-330.
- ENÉRIZ, J. (2003): La Ordenación del Territorio en la Comunidad Foral de Navarra, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardura laritzako Euskal Aldizkaria*. 24, 57-73.
- ERQUICIA, J. M. (2003): Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En GOBIERNO VASCO. DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (Ed.). Vitoria-Gasteiz.
- FARINÓS, J. (2007): Planificación de infraestructuras y planificación territorial, *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*. 44, 32-43.
- FARINÓS, J. (2009): Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. En FARINÓS, J., J. ROMERO & J. SALOM (Coord.) 17-62.
- FARINÓS, J., ALDREY, J. A. DEL RÍO, D. (2015): Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. En DE LA RIVA, J., IBARRA, P., MONTORIO, R., RODRIGUES, M. (Ed.). En Análisis espacial y representación geográfica. 79-88.
- FARINÓS, J. GARCÍA, M^a. J. & ALDREY, J. A. (2016): Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español (en prensa).
- FERIA, J. M. (2004): Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España, *Boletín de la A.G.E.* 38, 85-99.
- FERIA, J. M., RUBIO, M. & SANTIAGO, J. (2005): Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 39, 87-116.
- FERNÁNDEZ, T. R. (1997): La regulación legal del mercado del suelo, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*. 37, 122-133
- FERNÁNDEZ, G. (2002): Una metodología de ayuda a la toma de decisiones discreta, *Revista Rect@*. 1, 5-28.
- FERNÁNDEZ, J. M. (2008): Condiciones para abordar la ordenación territorial de una región urbana dinámica: El caso de Madrid. En I CONGRESO DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Ed.). Bilbao.
- FERNÁNDEZ, B. (2015): Experiencias, buen gobierno y aportaciones a otro modelo de desarrollo desde la ordenación, planificación y gestión territorial y urbana. El ejemplo del Principado de Asturias. En SERRANO, A. (Coord.). Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo. Ponencias presentadas al VII CIOT. 2015. 55-67.
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA, F. (2006): El poder del urbanismo. Los conflictos permanentes de las Comunidades Autónomas, los municipios y los particulares, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 40, 77-105.
- FERRER-GALLEGU, P. P. & LAGUNA, E. (2015): La importancia de la tipificación en la conservación de las especies: el caso de la flora silvestre, *Chronica naturae*. 5, 91-105.
- FOLCH, R. (2003): El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación. En DIPUTACIÓN DE BARCELONA (Ed). pp. 291.
- FOLCH, R. (2004): Planificación metropolitana concurrente. En PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ (Ed.). Barcelona.

- FOY, P. (2009): Consideraciones jurídicas sobre el ordenamiento territorial ambiental, *Espacio y Desarrollo*. 21, 139-169.
- FRIEDMANN, J. & WEAVER, C. (1979): Territorio y función. En INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (Ed.). Madrid, pp. 334.
- GARAYO, J. M. (2001): Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y el desarrollo, *Lurralde: Investigación y espacio*. 24, 271-293.
- GARCÍA, A. (1979): Disparidades regionales y ordenación del territorio. En ARIEL (Ed.). Barcelona. pp. 271.
- GARCÍA, J. L. & PESTANA, G. (2010): Las medianías. Agricultura, paisaje y desarrollo rural en Canarias. En AGE (Ed.). La Laguna.
- GARCÍA, J. M.; LÓPEZ-MORENO, J. I.; VICENTE-SERRANO, S.M.; LASANTA, T. & BEGUERÍA, S. (2011): Mediterranean water resources in a global change scenario, *Earth Sciences Reviews*. 105, 121-139.
- GEDDES, P. (1915): Ciudades en evolución. En EDITORIAL INFINITO (Ed.). Buenos Aires, pp. 301.
- GIL, S., GIL, E. & GÓMEZ, J. M. (2011): El Territorio, un bien que conviene ordenar: las salinas del litoral e interior de la Región de Murcia, *Cuadernos de Geografía*. 47, 611-635.
- GIRONÉS, B. (1952): Los Cabildos Insulares de Canarias. En NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA SEIX (Ed.). Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.
- GÓMEZ, J. (2010): Aproximación a la formulación del diagnóstico territorial, *Lurralde: Investigación y espacio*. 33, 209-232.
- GÓMEZ-LUNA, E., FERNANDO-NAVAS, D., APONTE-MAYOR, G. & BETANCOURT-BUITRAGO, L. A. (2014): Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización, *DYNA*. 81, 158-163.
- GONZÁLEZ, J.L. & MARTÍNEZ, R. (1980): Ordenación territorial en una nueva situación, *Ciudad y territorio. Revista de Ciencia urbana*. 1, 25-38.
- GONZÁLEZ, A. (2011): Cultura y participación en España, *STUDIA POLITICAE*. 24, 6-22.
- HALL, D. (1949): Ciudades del mañana. En EDICIONES SERBAL (Ed.). Barcelona, pp. 494.
- HALL, P. G. & PAIN, K. (2006): The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe. En ROUTLEDGE (Ed.). pp. 247.
- HAMEL, P. (2010): Les métropoles et la nouvelle critique urbaine, *Pôle Sud*. 32, 153-164.
- HAMILTON, D., MILLER, D. & PAYTAS, J. (2004): Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions, *Urban affairs review*. 2, 147-182.
- HERNÁNDEZ, A. (1995): El desarrollo en tiempos de crisis: hacia un modelo de inteligencia social. En VI SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO LOCAL Y MEDIO AMBIENTE; CULTURA Y DESARROLLO RURAL (Ed.). Cuenca
- HERNÁNDEZ, A. (2000): Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad, *Documentación Social*. 119, 79-93.
- HERNÁNDEZ, A. (2002): Evolución de la regulación urbanística, *El Ecologista*. 34, 19-21.
- HERRERO, L. C. (2001): Economía del patrimonio histórico, *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*. 792, 151-167.
- HILDENBRAND, A. (2002): La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas de futuro. En PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (Ed.). Jerez de la Frontera.
- HILDENBRAND, A. (2006): La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 230, 79-139.
- HOWARD, E. (1902): Las ciudades-jardines del mañana, orígenes y desarrollo de la ciudad moderna. En GUSTAVO GILI (Ed.). Barcelona, pp. 131-203.
- HUNTINGTON, T. G. (2006): Evidence for intensification of the global water cycle: Review and synthesis, *Journal of Hydrology*. 319, 83-95.
- IGLESIAS, F. (2013): Régimen jurídico de la protección pública a la rehabilitación, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. 15, 147-164.
- INDOVINA, F. (2004): Per què el planejament avui? *Territorio i Ciutat*. 17, 1-7.
- INFANTE, J. (2003): Comarcalización y despoblación. Interacciones y problemas. En INSTITUCIÓN FERNANDO EL CATÓLICO (Ed.). Zaragoza.

- KATES, W. (1988): Theories of nature, society and technology. Essays on the role of ideological perceptions. En BAARK, E. & U. SVEDIN (Ed.)
- KRÜGER, K. (2006): El concepto de “sociedad del conocimiento”, *Biblio 3W*. 683 <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-683.htm>
- KÜBLER, D. & HEINELT, H. (2005): Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place. En HEINELT, H & KÜBLER, D (Ed) 8-28.
- KÜBLER, D. & DE MAILLARD, J. (2009): Analyser les politiques publiques. En PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE PUG (ED.). Grenoble. pp. 222.
- LABASSE, J. (1973): La organización del espacio. En INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (Ed.). París, pp. 884.
- LAPIDO, O. (2008): Riesgos Geológicos, *Revista Ciencia Hoy*. 103, 37-41.
- LE CORBUSIER (1957): Principios de Urbanismo. En ARIEL (Ed.). Barcelona, pp. 154.
- LINDSTRÖM, A. (2012): The comparative study of local government: a research agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 1, 95-115.
- LOIS, R.C. & ALDREY, J. A. (2011): El problemático recorrido de la Ordenación del Territorio en Galicia, *Cuadernos de Geografía*. 47, 583-610.
- LÓPEZ, F. (2002): El análisis de contenido como método de investigación, *XXI Revista de Educación*. 4, 167-179.
- LÓPEZ, A. M., SÁNCHEZ, A. & CARPINTERO, S. (2006): Las concesiones de infraestructuras y equipamientos públicos en España, *Boletín económico de la ICE*. 2890, 37-48.
- LOWI, T. (1985): The State in Politics. The Relation between Policy and Administration. EN NOLL, R. (COORD.) UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS (ED.). Londres.
- MACHADO, E. L. & HERNÁNDEZ, Y. (2008): Del turismo contemplativo al turismo activo, *El Periplo Sustentable*. 15, 111-122
- LOZANO, P. J., LATASA, I. & RUIZ, A. (2015): Los procesos de gobernanza territorial dentro de la ordenación del territorio del País Vasco. Evaluación del grado de eficacia. En DE LA RIVA, J., IBARRA, P., MONTORIO, R., RODRIGUES, M. (Ed.). Zaragoza.
- MACEDA, A. & GONZÁLEZ, F. (2008): Equipamientos y servicios en la zona de montaña y en el medio rural asturiano, *POLÍGONOS. Revista de Geografía*. 18, 63-91.
- MACHADO, E. L. & HERNÁNDEZ, Y. (2008): Del turismo contemplativo al turismo activo, *El Periplo Sustentable*. 15, 111-122.
- MARGALEF, R. (1996): Una ecología renovada a la medida de nuestros problemas. En FUNDACIÓN CÉSAR MANRIQUE (Ed.) Lanzarote.
- MÁRQUEZ, J. M. (1998): Economía y política regional en España ante la Europa del Siglo XXI (Vol. 26), En EDICIONES AKAL (Ed.). Madrid.
- MARTÍN, C. S. (2012): La costa, conflictos territoriales en un espacio clave en la dinámica económica regional canaria, el ejemplo de la isla de la Palma (Islas Canarias), *Papeles de Geografía*. 55/56, 109-120.
- MARTÍN, M. I. (2014): La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas. Desarrollo Normativo, *Polígonos. Revista de Geografía*. 26, 321-348.
- MARTÍNEZ, L. C. & DELGADO, J. M. (2013): Población, administración y territorio en Castilla y León: desequilibrios y desafíos del modelo de poblamiento, *Eria*. 90, 5-30.
- MASCARILLA, O. (2002): Localización de la actividad económica, movilidad laboral y mercado residencial, *Boletín Económico de ICE*. 2735, 43-54.
- MASSIRIS, A. (1999): Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollo conceptuales y legales realizados en Colombia, *Perspectiva Geográfica*. 4, 7-75.
- Mata, R. (2005): Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio. EN JAVIER GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, MARTA MÚGICA DE LA GUERRA & JAVIER PUERTAS BLÁZQUEZ (Ed.). pp. 122
- MATESANZ, A. (2009): El suelo en la legislación urbanística española. *Boletín CF+S*. 55, 7-61.
- MAZA, F. (2015): Espacio geográfico, topografía, cartografía y planificación, *EGA*. 3675, 218-228.
- MEDUS, N. B. (2009): Otros desarrollos. Las ciudades rurales, los actores y el desarrollo territorial rural, *Huellas*. 13, 147-157.

- MÉNDEZ, R. (2007): Transformaciones productivas y nuevas formas urbanas: difusión de las actividades económicas en la región metropolitana funcional de Madrid, *Anales de Geografía*. 2, 105-134.
- MENÉNDEZ, A. (1996): Constitución y democracia 1976-1996: La segunda reforma de la Ley del Suelo, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*. 107/108, 127-148.
- MERTINS, G. & PAAL, M. (2009): La Planificación Regional en el marco de la planificación institucional alemana, instrumentos y eficacia, *Investigación y Desarrollo*. 2, 242-267.
- MILLY, P.; DUNNE, K. A. & VECCHIA, A. V. (2005): Global pattern of trends in streamflow and ater availability in changing climate, *Nature*. 438. 347-350.
- MONOD, J. & DE CASTELBAJAC, P. (1973): L'aménagement du territoire. En PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE (Ed.). París, pp. 128.
- MORA, H. & HINKELAMMERT, F. J. (2009): Planificación económica y control democrático del mercado, *ABRA*. 37/38, 131-150.
- MORIN, E. (2000): Sociología. En TECNOS (Ed.). Madrid.
- MOYA, L. (2004): Proyecto Residencial en la Región urbana de Madrid (I): La nueva vivienda pública. El caso de Madrid, *Urban*. 9, 126-136
- MUNDA, G. (2004): Métodos y procesos multicriterio para la evaluación social de las políticas públicas, *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. 1, 31-45.
- MUÑOZ, A. (2008): La Política de Paisaje de la Comunitat Valenciana, *Cuadernos de Geografía*. 43, 99-121.
- MURCIA, E. (1978): El paradigma sistémico en Geografía y Ordenación del Territorio, *Ciudad y Territorio*. 4, 35-50.
- NADAL, J. (1978): El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1973. En ARIEL (ED.). pp. 314
- NAREDO, J. M. & VALERO, A. (1999): Desarrollo económico y deterioro ecológico. En FUNDACIÓN AGENTARIA-VISOR (Ed.). Madrid
- NAVAS, I. (2008): Crisis o desaceleración: el sector inmobiliario busca soluciones, *Escritura pública*. 53, 64-66.
- NELLO, O. (1998): Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. En MONCLUS, J. (Ed.). Barcelona.
- NELLO, O. (2011): El planeamiento territorial en Cataluña, *Cuadernos de Geografía*. 47, 131-167.
- OLLIVAUX, J. P. (1985): La décentralisation, le région et l'aménagement du territoire. En SYROS ADELS (Ed.). París, pp. 215
- ORTUÑO, F. (1982): Visión panorámica, a nivel mundial, de las políticas de espacios protegidos. Planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos. En FUNDACIÓN CONDE DEL VALLE DE SALAZAR (Ed). Madrid.
- PANADERO, M. & PILLET, F. (1999): Las comarcas de la región. En EDICSA (Ed.). Madrid.
- PARREÑO, J. M. & DÍAZ, R. (2011): La Ordenación Territorial, Urbanística y de los Espacios Naturales Protegidos y el Modelo Territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009), *Cuadernos de Geografía*. 47, 429-451.
- PELLITERO, R. (2014): Geomorfología en geografía y ordenación del territorio, una perspectiva multiescalar y diacrónica, *POLÍGONOS. Revista de Geografía*. 26, 59-86.
- PERALES, F. (1996): La primera reforma de la Ley del Suelo. 1956-1975, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*. 107/108, 101-126.
- PÉREZ, G. (1994): Investigación cualitativa. Retos e interrogantes I y II. En LA MURALLA (Ed.). Madrid.
- PÉREZ, A. A. (1998): La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías. En INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DERECHO PÚBLICO GARCÍA OVIEDO/MARCIAL PONS (Ed.). Madrid.
- PILLET, F. (2012): Planificación Territorial. Propiedad y valoración catastral (España 1750-2010). En BIBLIOTECA NUEVA (Ed.). Madrid.
- PILLET, F. (2015): 30 años de la autonomía de Castilla- La Mancha: ¿Ordenación territorial o pentaprovincia?, *Investigaciones Geográficas*. 63, 5-15.
- PLAZA, J., SAMUEL, H. & UBALDO, R. (2011): La Ordenación del Territorio en Castilla-La Mancha: Estado de la cuestión y estudio de casos, *Cuadernos de Geografía*. 47, 493-522.

- PLAZA, J. (2011): Ordenación y desarrollo del territorio en castilla y León. Análisis y Valoraciones, *Cuadernos de Geografía*. 47, 523-552.
- PRUDHOMME, C.; GIUNTOLI, I. & ROBINSON, E. L. (2014): Hydrological droughts in the 21st century, hotspots and uncertainties from a global multimodel ensemble experiment, *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 111. 3262-3267.
- QUIJANO, D. (2011): La actual ordenación territorial del Estado Español. Los desequilibrios económicos regionales y políticas correctoras, *Clio*. 37
- QUINTANA, T. (2008): Actividades extractivas y medio ambiente, *Cuadernos de derecho local*. 16, 75-82.
- RALSTON, J. (1997): La civilización inconsciente. En ANAGRAMA (Ed.). pp. 224
- RIBAS, M. (1995): Nicolau M. Rubió i Tudurí i el plantejament regional. En INSTITUT D'ESTUDIS METROPOLITANS DE BARCELONA Y EDITORIAL ALTA FULLA (Ed.). Barcelona, pp. 185.
- RODRÍGUEZ, F., MENÉNDEZ, R. & CADENAS, A. (2005): Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España, *Boletín de la A.G.E.* 39, 177-199.
- RODRÍGUEZ, F. (2010): El estado de la Ordenación del Territorio en España, *Cuadernos Geográficos*. 47, 9-14.
- RODRÍGUEZ, F. (2011): La planificación territorial y el sistema urbano de Andalucía. Notas para una reflexión desde la geografía, *Cuadernos de Geografía*. 47, 223-245.
- RODRÍGUEZ, F. (2011): Distribución espacial y características de los principales elementos del sistema logístico en Asturias, *Cuadernos de Geografía*. 47, 379-402.
- RUBÍ, S. (2000): Una peculiaridad organizativa de la comunidad autónoma de las islas baleares: los consells isulars, *Dereito*. 2, 117-140.
- RULLÁN, O. (1998): La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del Neoliberalismo Postmoderno, *Investigaciones Geográficas*. 22, 5-21.
- RULLÁN, O. (2001): Similitudes paisajísticas y funcionamiento regional del archipiélago balear, *Boletín de la A.G.E.* 32, 127-153.
- RULLÁN, O. (2011): Las Políticas Territoriales en las Islas Baleares, *Cuadernos de Geografía*. 47, 403-428.
- SABATINI, F. (1990): Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales. *Revista Interamericana de Planificación*. 89, 42-75
- SAÉNZ, G. (1983): Ordenación territorial y proceso autonómico. En CURSOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTURA DE MADRID (Ed.). Madrid. pp. 33-40.
- SÁNCHEZ, Á. (1989): Fuentes y metodología para el estudio de documentos de la Administración, *studia histórica*. 6/7, 143-155.
- SÁNCHEZ, A. B. & PLANDIURA, R. (2003): La provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública en España, *Scripta Nova*. 146(090).
[http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(090\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(090).htm)
- SANCHO, D. (2003): Regulación y agencias independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional. Salvador Serna, Miquel (Coord.). en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- SANTAMARÍA, R. J. (2006): La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo en la Rioja, *Anuario Jurídico de La Rioja*. 11, 85-110.
- SARDÓN DE TABOADA, M. I. (2015): ¿Por qué conservar el patrimonio?, *A x A: Una revista de Arte y Arquitectura*. 1, 1-16.
- SARMIENTO, M. J. (2003): Los Cabildos Insulares de Canarias, *Revista de Estudios de la Administración Local*. 291, 1085-1107.
- SAVITCH, H. & VOGEL, R. (2009): Regionalism and urban politics. En J. S. DAVIES & D. L. IMBROSCIO (Ed.). Londres.
- SILVA, R. (1999): La actividad ganadera: Un recurso subexplotado infravalorado en Andalucía, *Anales de geografía de la Universidad Complutense*. 19, 237-258.
- SOLER, J. (1992): Los espacios naturales, manual de ciencia del paisaje. En MASSON, S.A. (Ed). Barcelona.
- SUSSMAN, C. (1976): Planning for the fourth migration, the neglected vision of Regional Planning Association of America. En THE MIT PRESS (Ed.). Cambridge, pp. 277.

- SWANSTROM, T. (2001): What we argue about when we argue about regionalism, *Journal of Urban Affairs*. 23, 479-496.
- Tarroja, A. (2000): Per un discurs socioambiental en les estratègies de desenvolupament del territori. Diputació de Barcelona (Ed.).
- TERÁN, F. (1978): Planeamiento urbano en la España contemporánea 1900-1980. En ALIANZA UNIVERSIDAD TEXTOS (Ed.). Madrid, pp. 631.
- TORRES, F. (2013): El territorio de la democracia y la democratización del territorio. *Cuestiones de Sociología*. 9, 353-356.
- URKIDI, P. (2009): El Planeamiento Territorial de la Comunidad Autónoma Vasca (1940-2006). Visión general y tratamiento del medio físico. SERVICIO EDITORIAL-UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Ed.). Leioa.
- URKIDI, P. (2011): Evolución del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2009.
- VALENZUELA, M. (1999): Madrid, una metrópoli nacional en la senda de la internacionalización, *Papeles de Economía Española*. 18, 68-83.
- VALENZUELA, M. (2011): La Planificación Territorial de la Región Metropolitana de Madrid. Una Asignatura Pendiente, *Cuadernos de Geografía*. 47, 95-129.
- VALERO, J. (2010): Elementos para una reflexión sobre la administración general del Estado, *DA. Revista Documentación Administrativa*. 286/287, 25-58.
- VÁZQUEZ, A. (2007): Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*. 11, 183-210
- VERBA, S., SCHLOZMAN, K. L. & BRADY, H. (1995): Voice and equality: Civic voluntarism in american Politics. En HARPER AND ROW (Ed.). NuevaYork
- VICENTE-SERRANO, S. M.; LÓPEZ-MORENO, J. I. & BEGUERÍA, S. (2014): Hidrología ambiental: el papel de la gestión humana del territorio en el ciclo hidrológico continental y en los recursos hídricos, *Geoecología, cambio ambiental y paisaje: homenaje al profesor José María García Ruiz*. 143-172.
- VICENTE-SERRANO, S. M.; LÓPEZ-MORENO, J. L.; BEGUERÍA, S.; LORENZO-LACRUZ, J.; SÁNCHEZ-LORENZO, A.; GARCÍA, J. M.; AZORÍN-MOLINA, C.; REVUELTO, J.; TRIGO, R.; COELHO, F. & ESPEJO, F. (2014): Evidence of increasing drought severity caused by temperatura rise in southern Europe, *Environmental Research Letters*. 9.
- VILANOVA, J. C. (2012): Revisión bibliográfica del tema de estudio de un proyecto de investigación, *Radiología*. 54, 108-114.
- VINUESA, J. (1995): Análisis demográficos y planeamiento urbanístico, *Estudios Geográficos*. 219, 147-168.
- WILLIAMS, R. (1996): European Union spatial policy and planning. En PAUL CHAPMAN PUBLISHING (Ed.). Londres.
- WITGENS, L. (2003): Legisprudencia como nueva ciencia de la legislación, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*. 26, 261-287.
- YEPES, V. (1999): Las playas en la gestión sostenible del litoral, *Cuadernos de Turismo*. 4, 89-110.
- ZOIDO, F. (1998): Geografía y Ordenación del Territorio, *Scripta Vera*. 16, 19-31.
- ZOIDO, F. (2001): Andalucía, cohesión y diversidad territorial. En I JORNADAS SOBRE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ANDALUCÍA Y NORTE DE MARRUECOS (Ed.). Tetuán.
- ZOIDO, F. (2007): Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo. JOAQUÍN FARINÓS DASÍ, JOAN ROMERO (COORD.). 19-48.
- ZOIDO, F. (2011): Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión Personal, *Cuadernos de Geografía*. 47, 189-221.
- ZÚÑIGA, M., PÉREZ, R. & SORIA-LARA, J. A. (2014): Valoración de la cartografía temática como instrumento de planificación en los Observatorios Territoriales Europeos. En XVI CONGRESO NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (Ed.). Alicante.

DESARROLLO TERRITORIAL

1. *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Joan Romero, Joaquín Farinós, eds.
2. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Joaquín Farinós, Joan Romero, eds.
3. *Los hábitos de movilidad en la Universitat de València (2005-2006). Problemas de acceso a los campus y sostenibilidad*, Juan M. Albertos, Joan Noguera, María D. Pitarch, Julia Salom
4. *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local*, Ana María Fuertes Eugenio, Leonardo Gatica Villarroel, eds.
5. *Nuevos factores de desarrollo territorial*, Joan Noguera Tur, Javier Esparcia Pérez, eds.
6. *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*, Julia Salom, Juan M. Albertos, eds.
7. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Joaquín Farinós, Joan Romero, Julia Salom, eds.
8. *Desarrollo local y regional*, Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney
9. *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Joaquín Farinós Dasí, ed. y coord.
10. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Gilles Pinson.
11. *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, J. Fernando Vera Rebollo, Isabel Rodríguez Sánchez, eds.
12. *Turismo de interior: renovarse o morir. Estrategias y productos en Catalunya, Galicia y Murcia*, G. Cànoves, M. Villarino, A. Blanco-Romero, E. De Uña, C. Espejo, eds.
13. *Identity and Territorial Character. Re-Interpreting Local-Spatial Development*, Julia Salom Carrasco, Joaquín Farinós Dasí, eds.
14. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Andrés Boix Palop, Reyes Marzal Raga (eds.)
15. *Valencia, 1940-2014: Construcción y destrucción de la ciudad*, Josep Sorribes i Monrabal

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

1. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas y desarrollo territorial en Dénia. Aplicación de un sistema de indicadores*, Joan Romero (dir.), Fernando Vera (coord.), Jorge Olcina, Emili Obiol, Josep Sorribes, J.V. Sánchez
2. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas en Cullera*, Fernando Vera Rebollo, Joan Romero González, Jordi Cortina Beltrán, Emili Obiol Menero
3. *Planificació i govern del territori a l'arc mediterrani espanyol. Noves i velles respostes en un context globalitzat*, Luis del Romero Renau
4. *Gestión y promoción del desarrollo local*, Joan Noguera Tur, M^a Dolores Pitarch Garrido, Javier Esparcia Pérez
5. *El paisaje agrario aterrazado. Diálogo entre el hombre y el medio en Petrer (Alicante)*, Sabina Asins Velis
6. *La explosión urbana del litoral. Transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*, Juan Martín García
7. *Construyendo paisajes mediterráneos. Apropiación de tierras y transformaciones del paisaje en la sierra de Enguera (1580-1930)*, Josep Rafael Pérez Borredà

8. *Comarques centrals valencianes. Un nou marc cap al desenvolupament territorial sostenible*, Joan Ignasi Cervera Arbona
9. *Un territorio per al desenvolupament. Les comarques centrals valencianes davant el seu futur*, Josep-Antoni Ybarra
10. *Pla de recuperació i valorització dels recursos culturals de Tavernes de Valldigna*, Joan Noguera Tur, Adrián Ferrandis Martínez, Mar Riera Spiegelhalder
11. *The future of non-metropolitan regions in the European Union. A member-state comparative report*, Joan Noguera, Laura Morcillo
12. *Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro*, Carmen Zornoza Gallego
13. *Sostenibilidad en las áreas metropolitanas*, María Dolores Pitarch Garrido (dir.)
14. *Nueve estudios hispano-cubanos sobre desarrollo local*, Indira Betancourt López, Adrián Ferrandis Martínez, eds.
15. *Opciones para la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano*, María José García Jiménez
16. *Finançament territorial i infraestructures de transport al País Valencià. Lògiques i resistències en el procés valencià de desenvolupament territorial*, Néstor Vercher Savall
17. *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local. Políticas públicas, cohesión social y buen gobierno en la Comunidad Valenciana tras la reforma del régimen local*, Joan Romero y Andrés Boix (Eds.)
18. *Life Satisfaction, Empowerment and Human Development among Women in Sex Work in the Red Light Area of Pune (Maharashtra, India). The Case of Saheli HIV/AIDS Karyakarta Sangh*, Anna Rodríguez Casadevall
19. *Costes del Urban Sprawl para la administración local. El caso valenciano*, Eric Gielen
20. *Análisis de los planes territoriales sectoriales en España*, Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas

