

Los Planes de Ordenación del Territorio en España. De la Instrumentación a la Gestión.

Manuel Benabent F. de Córdoba
Geógrafo-urbanista

1. INTRODUCCIÓN

La implantación de la Ordenación del Territorio (OT) en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) ha resultado un proceso bien largo que prácticamente acaba de culminarse. Desde que en 1983 se aprobó la primera Ley de OT por la Comunidad Autónoma de Cataluña hasta el año 2001 en que se aprobó la legislación extremeña han transcurrido casi veinte años. Este ha sido, por tanto, el período de tiempo que se ha requerido para construir el edificio jurídico-administrativo de la OT en España.



La OT se materializa mediante el plan y la mayoría de las CC.AA. han puesto en marcha estos instrumentos, por lo que probablemente no sea posible seguir diciendo que ésta es una experiencia aún por conformar (Benabent 1999, 2001 y 2002). En todo caso, ya se pueden establecer conclusiones generales, aunque éstas puedan estar llenas de matices y no sean aún definitivas (Benabent 2006, p. 412) porque, ciertamente, el desarrollo de esta función pública en las distintas CC.AA. presenta aún situaciones muy diferenciadas.

El propósito de este texto no es tanto presentar una panorámica de la OT o de los contenidos y propuestas de los planes en los que esta función pública se materializa, sino de cómo éstos se instrumentan y gestionan.

La instrumentación y gestión del plan se suele considerar como un aspecto separado de su contenido, como el mecanismo que permite poner en marcha sus propuestas, sin embargo, contenido del plan y dispositivo que permite desarrollarlo forman un conjunto indisoluble y éste debe estar bien armado si se quiere hacer factible lo que el plan plantea o propone. De ello dependerá que determinados contenidos puedan llevarse a cabo o por el contrario que queden arrumbados.

De la misma manera, la elaboración del plan, el modo en que éste se construye, constituye un elemento esencial de la posterior gestión. Por todo ello, elaboración, contenido, instrumentación y gestión determinan el modelo de plan.

En las páginas que siguen se efectúa una aproximación a la instrumentación y gestión de los planes señalando los aspectos que, a nuestro juicio, presentan inconsistencias que requieren una cierta reformulación para una mayor eficacia de la planificación.

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA SITUACIÓN ACTUAL

El largo periodo que ha supuesto la conformación de la OT nos muestra la dificultad de su implantación. La primera constatación que conviene resaltar es que la planificación territorial es algo más que un método para decidir, es también una nueva cultura. Esta nueva cultura, que consiste en establecer una visión transversal de lo que se pretende para un territorio supramunicipal y en definir una política a través de un instrumento, como es el plan, que es reglado, que compromete, que obliga, y que a fin de cuentas se materializa como un expediente administrativo, no es fácil de implantar. La visión caleidoscópica, integral, de los problemas territoriales y su resolución desde el plan no tiene fácil encaje en unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones monocromáticas del territorio.

La segunda constatación es que esta experiencia no es bien conocida, no existe transmisión de conocimientos, no sabemos qué está ocurriendo en esta o aquella Comunidad Autónoma, cómo actúan, cómo se abordan o cómo se resuelven determinados problemas en los planes. No existe, en el momento actual, un acervo común, hasta el punto que nos resulta tan ajeno cómo se instrumenta la OT en Cataluña o en Canarias, por ejemplo, como en la Toscana o en el Veneto. Sí, existen coincidencias, partimos de unas bases legislativas parecidas, pero los matices son tan importantes y el bagaje y la experiencia tan desigual que los instrumentos resultan al final muy distintos. Basta con comparar el contenido de un plan insular de ordenación de alguna isla del archipiélago de las Canarias con un plan de ordenación de ámbito subregional de Andalucía para comprender lo que queremos decir.

Si con ello nos referimos a los contenidos de los planes, menos aún podemos decir sobre los resultados. ¿Los planes son efectivos?, ¿En qué aspectos no están funcionando?, ¿Cuáles son las dificultades de aplicación?, ¿Por qué? Son preguntas para las que hasta ahora no se tienen respuestas. No tenemos aún análisis de la eficacia de los planes, de si éstos están logrando los objetivos que pretendían cumplir.

Por otra parte, se denota una gran carencia de foros de reflexión (publicaciones periódicas, seminarios, etc.) que permitan ahondar en los aspectos que estamos considerando. Hoy estos foros se circunscriben, salvo muy pocas excepciones, al marco concreto de las respectivas CC.AA. y, por tanto, la transmisión de conocimientos que siempre proporciona la experiencia comparada se realiza con gran dificultad y de forma muy parcial.

Como es sabido, todas las CC.AA. han legislado en materia de OT, incluso buena parte de ellas han modificado sus leyes; por tanto, podemos señalar que hoy ya tenemos conformado un corpus legislativo, administrativo y procedimental. Por el contrario, no todas las CC.AA han formulado planes.

En suma, conocemos ya que es lo que las CC.AA. entienden por OT y también cuales son los contenidos que se prevé deben contemplar los planes. De acuerdo con el cuadro adjunto, seis CC.AA. no tienen aún aprobado instrumentos de planificación aunque es cierto que algunas han iniciado el proceso de elaboración de planes, incluso han concluido técnicamente algunos documentos sin que hasta la fecha se haya finalizado su tramitación y, por el contrario, buena parte de las CC.AA. que han tomado una opción decidida por la OT, como Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco, continúan en la actualidad a muy buen ritmo formulando planes, en tanto que la Comunidad de las Islas Baleares ha cubierto su territorio con estas figuras de planificación y Canarias ha abordado la planificación en las islas con mayores conflictos territoriales.

En definitiva, desde el comienzo de la década actual el impulso de la planificación ha sido extraordinario y, por tanto, bien podemos decir que la práctica de la OT está ya bien implantada en buena parte de las CC.AA.

Por otra parte, la planificación desarrollada ha hecho que se hayan sucedido continuamente modificaciones de la legislación de OT, para adaptarla a esta experiencia. En este proceso lo que se aprecia con carácter general es, por un lado, una mayor articulación entre los instrumentos de OT y del Urbanismo y, por otro, una reducción de la rigidez del sistema de planificación⁸⁹, que al principio se establecía en las legislaciones con un fuerte carácter jerarquizado y que en la actualidad presenta modulaciones diferentes entre las CC.AA.⁹⁰

¿Cuáles son las características de esta adaptación? Fundamentalmente, el incremento de la capacidad instrumental de los planes, o dicho de otra manera, la adopción de nuevos instrumentos de desarrollo para reforzar el cumplimiento de sus determinaciones.

Cuadro 1. Documentos de Ordenación del Territorio aprobados (agosto 2007)	
CC.AA.	Planes/Directrices de Ordenación del Territorio
Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.
	Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense.
	Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura.
	Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana.
	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.
	Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.

⁸⁹ Sobre el concepto de sistema de planificación ver **Mazza**, L. 1996, en Mazza, 2004, pp. 50-51.

⁹⁰ El sistema de vinculaciones entre instrumentos ha dado lugar a tres tipos diferenciados, que hemos denominado sistema de estructura jerárquica piramidal cerrada (el plan sectorial se somete al plan territorial subregional y éste al plan regional), sistema de estructura jerárquica piramidal abierta (el plan sectorial puede modificar al plan territorial subregional y ambos se someten al plan regional) y el sistema de estructura reticular (cualquiera de los planes citados puede modificar a los anteriores). (Benabent, 2006, pp. 213-216).

	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía.
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga.
	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés.
Asturias	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio.
	Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias.
	Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano.
Baleares	Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.
	Plan Territorial Insular de Menorca.
	Plan Territorial Insular Mallorca.
	Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera.
Canarias	Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote.
	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (Revisión).
	Plan Insular de Ordenación de la Isla de El Hierro.
	Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura.
	Plan Insular de Ordenación de Tenerife.
	Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
	Plan Territorial Especial de la Costa Norte de Gran Canaria.
Cantabria	Plan de Ordenación del Litoral.
Castilla y León	Plan Regional de ámbito territorial del Canal de Castilla.
	Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y su Entorno.
	Plan Regional de Ámbito Territorial del Puerto de San Isidro (León).
	Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Segovia y su entorno.
Cataluña	Plan Territorial General de Cataluña.
	Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro.
	Plan Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i Aran.
Murcia	Directrices de Ordenación de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera.
	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral.
Navarra	Estrategia Territorial de Navarra.
País Vasco	Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa).
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central.
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio.
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba).
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba).
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano.
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarauz-Azpeitia (Urola Costa).

En efecto, si algo ha venido caracterizando a la mayoría de los planes aprobados es la situación indeterminada en la que quedan muchas de sus propuestas. De hecho, buena parte de los planes hoy vigentes contienen numerosas determinaciones de gran dificultad operativa. Si los objetivos del plan tienen el papel de establecer qué es lo que se pretende resolver, mal puede lograrse esa pretensión cuando los criterios de actuación o las directrices que deben plasmar tales objetivos se sitúan también en un plano absolutamente general, o cuando no se dispone de los instrumentos necesarios para desarrollar las propuestas.

Buena parte de los primeros planes que se culminaron en los años 90 del pasado siglo, aprobados o no, tienen un carácter estratégico, indicativo y flexible. Ciertamente, este planteamiento no podía ser más que el fruto de un posicionamiento teórico que se venía manteniendo a principios de los años ochenta y que tuvo cabida en las primeras legislaciones de OT. En este planteamiento el plan debía tener un carácter estratégico y estructural, pero no regulador, o lo menos posible. La simple denominación de los instrumentos de planificación como "Directrices" en las primeras legislaciones y no como "Planes", es paradigmática de lo que venimos señalando (hay que decir que la legislación

catalana denominó desde el primer momento como planes a sus instrumentos de planificación).

La experiencia desarrollada en algunas CC.AA. ha ido, sin embargo, poniendo en cuestión este planteamiento inicial hacia posiciones más reguladoras y el plan adquiere en estas Comunidades un doble papel, el plan es a la vez estratégico y estructural, y también regulador, ni más ni menos que lo que son también los planes urbanísticos, que cuentan con esa doble vertiente, como ya hace años señalara Mazza para los planes urbanísticos italianos (1995, en Mazza, 2004, p 19), de los que tomamos buena aplicación en nuestra legislación.

Como hemos dicho, lo que señalamos es un proceso tendencial, que se está generalizando. No hay más que observar las modificaciones habidas, tendentes a integrar las legislaciones de OT y Urbanismo en un único texto normativo (Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra), la creación ex novo de una única legislación para ambas materias (Extremadura), o las modificaciones en las legislaciones urbanísticas para conferir una mayor vinculación entre los instrumentos de planeamiento urbanístico y los instrumentos de OT, como en Andalucía. En la mayoría de los casos las modificaciones no sólo han tratado de dar una mayor articulación a la OT con el Urbanismo resolviendo las incertidumbres y los vacíos que suscitaba la legislación de OT sino que a la vez han tratado de dotar a los planes de una naturaleza más reguladora.

Hoy, al plan de OT se le solicita que sea un instrumento que sirva para dinamizar el territorio y, por tanto, debe incorporar propuestas de transformación territorial, pero a la vez se le reclama que sea un instrumento regulador, que ordene los usos y condicione las actuaciones.

En todo caso, sería conveniente hacer una distinción entre los planes de escala regional y los planes subregionales. En general, los planes de ámbito regional son estratégicos más que reguladores, de hecho buena parte de los planes de ámbito de Comunidad Autónoma se aprueban por los respectivos parlamentos o asambleas, bien como leyes o bien se adoptan mediante resoluciones parlamentarias. Como hemos señalado en referencia a este tipo de planes de ámbito regional:

Son documentos que en su mayoría definen el programa de gobierno del territorio, careciendo alguno incluso de representación gráfica. Definen lo que desde la perspectiva político-administrativa es el territorio de la Comunidad y el modo en que se desea que ésta se organice. En buena medida representan la aproximación institucional a la territorialidad, a la aprehensión del espacio que es objeto de administración y gobierno de la Comunidad, constituyendo en determinados casos auténticos estatutos del territorio. (Benabent, 2006, p. 226)

Los planes de ámbito subregional tienen una finalidad distinta, tratan de resolver problemas concretos de ordenación y en ellos se observa claramente esa doble naturaleza a la que antes aludíamos. Plantean estrategias de actuación territorial pero también son reguladores; es decir, establecen determinaciones para el uso del suelo definiendo lo que está prohibido/permitido. Por ello, en determinados

aspectos son flexibles en tanto que en otros son taxativos, en el sentido en que no admiten discusión, siendo precisos y concretos. Lo mismo establecen determinaciones para coordinar políticas sectoriales, que normas de obligado cumplimiento para el planeamiento urbanístico y para compatibilizar políticas urbanísticas.

Debido a esta doble naturaleza es por lo que los planes de OT son instrumentos complejos y adolecen aún de un adecuado instrumental que los hagan verdaderamente operativos, de manera que existe una gran dificultad para hacerlos eficaces.

3. LA INSTRUMENTACIÓN DEL PLAN

Que los planes sean a la vez estratégicos/estructurales y reguladores, entraña dificultades de instrumentación que trataremos brevemente de bosquejar.

Los planes se instrumentan mediante determinaciones normativas y propuestas de intervención. En cuanto a las determinaciones, son esencialmente de tres tipos: a) las directrices, que establecen lo que se debe hacer, pero no como hacerse y que son indicaciones de carácter general o criterios-guías para la acción; b) las normas que establecen determinaciones prohibitivas o condicionales, del tipo “no se permitirá...” o “en caso de... se deberá...”; y, c) las normas que establecen determinaciones positivas, del tipo “se realizará un/a...” A este conjunto de normas del tipo b) y c) es a lo que Moroni (1999, pp. 72-81) denomina normas de conducta y normas de proceso. A ellas hemos añadido en algunas CC.AA. otro tipo de determinaciones como son las recomendaciones, que establecen lo que se debería hacer, pero que en caso de no hacerse ha de justificarse.

En cuanto a las normas prohibitivas o condicionales obligan y operan desde el mismo momento de la aprobación del plan y no requieren de ningún instrumento adicional para ser aplicadas.

Por lo que se refiere a las directrices y las normas positivas, sólo operan si se actúa, es decir, si se ponen en marcha las actuaciones a que dichas normas suelen aludir. Para ello en algunas CC.AA. los planes suelen incorporar unas memorias económicas que establecen los instrumentos (estudios, planes o proyectos) que deben desarrollarlas.

¿Que podemos deducir de lo que hemos señalado? La consecuencia de lo que venimos diciendo es que los planes de OT a los que nos estamos refiriendo trabajan a dos velocidades. Mientras una parte del plan se activa nada más aprobarse condicionando los usos del suelo y, en general, las políticas urbanísticas, otra parte deberá esperar a que se aprueben los instrumentos de desarrollo (planes operativos y proyectos de actuación). Esta parte del plan es siempre la que en mayor medida aporta las propuestas de transformación territorial y, sin embargo, su puesta en marcha no depende del propio plan.

En definitiva, puede decirse que los planes no tienen mucha capacidad para imponer las actuaciones y medidas positivas que proponen y menos aún hacer cumplir la secuencia de prioridades entre tales actuaciones. La consecuencia es que proyectos propuestos por el plan no realizados o ejecutados con retraso o alteración temporal de las prioridades conducen no sólo al incumplimiento o incluso a producir efectos perversos, sino al propio descrédito de la planificación de OT.

Esto que venimos diciendo es habitual; el plan de OT hace recaer buena parte de su materialización en instrumentos dependientes de otros órganos de la propia administración o de competencia de otras administraciones, como ocurre con los planes urbanísticos que, como se sabe, sus revisiones se producen cuando lo determina el municipio y, por otro lado, no son precisamente instrumentos que se caractericen por la rapidez de su aprobación.

Por estos motivos, una de las modificaciones más usuales en la legislación de OT ha sido incluir nuevos instrumentos de desarrollo de los planes de OT de competencia de la propia Comunidad Autónoma y sujetos a normas de tramitación específicas. Así podemos citar, por ejemplo, las Zonas de Interés Regional o los Proyectos de Alcance Regional, adoptados por la Comunidad de Madrid, o las Actuación con Incidencia en la Ordenación del Territorio y los Planes Especiales de desarrollo de los planes de OT, adoptados por la legislación de Andalucía.

De este modo, nos encontramos que los planes de OT de competencia de la Comunidad Autónoma pueden ser desarrollados para la ejecución de actuaciones urbanísticas de interés supramunicipal por estos nuevos instrumentos de la administración autónoma, amén de los planes sectoriales para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos, que siempre han estado presentes como instrumentos de la OT.

En todo caso, la instrumentación de las propuestas positivas del Plan son siempre, como ya se ha señalado, intemporales. Como en la figura del limbo de la tradición católica, ese estado o lugar intemporal en el que se sitúan las almas, así también se sitúan las propuestas inversoras. La aprobación de los planes mediante decreto, resolución o acuerdo del Consejo de Gobierno no habilita para que las propuestas inversoras puedan tener unos plazos temporales que, en todo caso, corresponde al Parlamento establecer, y para ello deben inscribirse en las leyes de presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma.

De ahí que en algunos planes cuando se hace referencia a una cierta programación a lo sumo que se llega es a definir un orden de prioridades entre actuaciones y nunca a una verdadera programación de las mismas.⁹¹

⁹¹ Mazza señala que la actuación es autónoma de la planificación aunque exista continuidad funcional. La actuación (la puesta en marcha de las políticas y de los proyectos) es una función específica de la esfera de la producción territorial y no pertenece a la esfera de la planificación, aunque estén interrelacionadas. Desde el punto de vista de los procesos de producción territorial, los instrumentos finales producidos por el plan son materiales intermedios y requieren de otros operadores, públicos o privados, que realicen las operaciones proyectadas (Ver reflexión teórica sobre el sistema de planificación y el sistema de producción territorial en

Por este motivo, la legislación de OT también ha incorporado una nueva figura que trata de paliar la situación que comentamos. Es el Programa Coordinado de la Acción Territorial, incluido por primera vez en la legislación de OT por la Comunidad de Madrid, y posteriormente adoptado por otras CC.AA. Esta figura no es más que el intento de incorporar a las leyes de presupuestos las acciones inversoras previstas por los planes de OT, de manera que los anteproyectos de presupuestos que se remiten al Parlamento/Asamblea de la respectiva Comunidad no vayan tan sólo conformados por las decisiones derivadas de las distintas políticas sectoriales, sino también por las previsiones de los planes de OT aprobados. De esta manera, se garantiza, al menos, que puedan ser vistos y, en su caso, aprobados por el órgano legislativo.

En suma, las CC.AA. han incorporado a los planes nuevas funciones y contenidos y en la misma medida nuevos instrumentos para posibilitar su materialización. La instrumentación ha ganado en complejidad. Sólo queda por saber si en este tránsito son más eficaces.

Mazza, L. 1996, en Mazza, 2004, pp. 52-56). De ahí la dificultad de establecer una programación efectiva y con visos de cumplirse desde la esfera de la planificación.

4. LA GESTIÓN DEL PLAN

Las consideraciones efectuadas las hemos situado casi prácticamente en el terreno técnico. La experiencia alcanzada hace que en las CC.AA. se estén tomando medidas para perfeccionar los instrumentos, poniéndolos a punto para el papel que realmente se les quiere hacer jugar, sin embargo, la gestión de los planes no ha tenido mejoras de calado suficientes. Pareciera como si el modelo de gestión que se adoptó en las primeras legislaciones de OT no fuera posible alterarlo, y hay que señalar que este modelo presenta deficiencias importantes.

En este apartado entendemos por gestión del plan no sólo a la fase que se inicia en el momento en que se aprueba el mismo, sino desde el momento en que se formula, es decir, en que se adopta la decisión de su redacción y comienza su elaboración, pues el plan debe ser resultado de la acción concertada de múltiples actores y sólo desde la adquisición del compromiso se pueden introducir los proyectos en el plan y, por tanto, gestionarse, aunque la realidad es que hoy prima la concepción de la gestión del plan como pieza separada de la redacción.

En consonancia con esta idea, la situación actual podría caracterizarse por lo siguiente:

El escaso papel de la participación pública en la redacción del plan.

La carencia de una auténtica cooperación y coordinación entre las administraciones en el proceso de elaboración del plan.

La inexistencia de órganos adecuados de gestión del plan.

4.1. La participación pública

En cuanto a la participación pública los mecanismos establecidos en la OT son los mismos de participación formal que desde la primera legislación urbanística de 1956 se establecieron en la redacción del planeamiento urbanístico, es decir, una participación en la fase de avance, cuando la hay, y siempre una vez el plan se ha redactado y se ha aprobado inicialmente o, sin estar formalmente aprobado, cuando el plan reúne todos los ingredientes necesarios, propuestas incluidas, y se estima apto para su información pública.

Lo que nos plantean las legislaciones de OT es un procedimiento clásico de elaboración de los planes que hoy está muy cuestionado por la teoría de la planificación.

Este procedimiento consiste en la aprobación por la administración de un acuerdo o decreto por el que se inicia la formulación del plan, acuerdo en el que se establecen los objetivos del plan y a partir de estos objetivos se realizan los análisis y se produce la decisión (estrategia de ordenación, normas y medidas inversoras); es, en suma, el método racional comprensivo, del que se ha nutrido y viene nutriéndose mayoritariamente la planificación, método según el cual los fines u objetivos se establecen al principio del proceso por la instancia

política y el plan no es más que el procedimiento técnico para cumplir tales objetivos. Es un método que se basa en los siguientes principios:

Los objetivos y fines del plan son políticos.

La planificación está libre de valores y es un proceso objetivo.

El proceso racional es sobre los medios no sobre los fines que el plan debe lograr. A la planificación no le corresponde el establecimiento de los fines.

El planificador es neutral y es aquél que tiene la competencia técnica.

De acuerdo con estos principios, la participación pública no es consustancial al proceso de planificación, sino instrumental para el logro de un mayor conocimiento en la fase de diagnóstico, y nunca es un medio para el establecimiento de objetivos y estrategias y menos aún un método de decisión.

Retomando aquel artículo tantas veces mencionado de Sherry Arnstein (1969) sobre la participación, podemos decir que ésta se sitúa en los procesos de planificación entre la manipulación y la consulta, pero desde luego no existe participación en la toma de decisiones, ni existe la obligación de tener en cuenta los puntos de vista de los participantes.

La escalera de la participación	
Grados de poder ciudadano	Control ciudadano Poder delegado Partenariado
Formalismo	Conciliación Consulta Información
No participación	Terapia Manipulación
Arnstein, 1969	

Nos encontramos, por tanto, lejos de ese proceso de planificación participada que se empieza a imponer en la planificación estratégica de ciudades o en otros procesos de planificación como las Agendas 21, en los que a partir de una determinación de problemas percibidos y compartidos se esclarecen y se definen las posibles soluciones alternativas, las cuales son confrontadas de forma pública a fin de establecer las soluciones. De esta manera, determinación de los problemas, fines y objetivos maduran a la vez que se seleccionan las estrategias y propuestas de actuación y no se establecen antes que éstas.

Es decir, difícilmente podremos encontrarlos con instrumentos que desde su inicio se sometan a la participación, o que sus propuestas básicas se hayan adoptado contando con la participación pública. Cuando esto se ha hecho, ha sido discrecionalmente, pues no existe en la legislación norma que lo impida, pero tampoco que obligue a adoptar procedimientos de participación en la elaboración de los documentos salvo, como hemos señalado, cuando éstos están redactados.

En este caso, ocurre que nos encontramos con una participación a la defensiva. Priman las alegaciones, que no sugerencias u observaciones. Lo que se presenta es un documento acabado y, por tanto, no es ya el momento de una participación proactiva sino meramente reactiva. La participación no se da en el proceso de formación de la decisión, es una participación posterior a la decisión que puede corregir a ésta de forma muy limitada. Se plantea más bien como un medio de obtención de información que como un medio de obtención del consenso. Es lo que Crosta (1982, en Crosta 1995, pp. 110-117) ha venido a denominar estrategia “participativa”, para distinguirla de la estrategia “negociada” en la que las decisiones son concertadas.

En suma, la participación no es realmente tal, se colabora en la redacción del documento, pero no se participa de la decisión. Creemos, por tanto que el término participación no es muy adecuado y llama a engaño sobre su verdadero papel en el procedimiento. No obstante, el proceso de participación opera como legitimador de la decisión.

4.2. La cooperación y la coordinación

En lo que respecta a la cooperación y coordinación entre las administraciones para la elaboración de los planes existe ya literatura científica, o doctrina, como les gusta decir a los juristas, suficiente sobre el asunto. Como es conocido la cuestión gira sobre la concurrencia de competencias sobre el territorio, es decir, sobre la necesidad de articularlas en un mismo territorio mediante el establecimiento de mecanismos que solventen las dificultades y eviten la imposición o la no consideración de los intereses de todas las entidades que concurren en el territorio con títulos competenciales propios.

En la elaboración de los planes de OT, al igual que en los planes urbanísticos, es donde en mayor medida se pone de manifiesto esa necesidad de adoptar mecanismos de articulación para resolver los distintos intereses en juego.

La realidad es que ni por parte de la Administración General del Estado con sus políticas sectoriales, ni por parte de las CC.AA. se han dado pasos significativos para resolver esta tensión. Ya nos lo señalaba Parejo, planteando esta cuestión hace ya casi dos décadas, significando como el modelo general de funcionamiento se caracterizaba por el deslinde competencial, el ejercicio separado de las competencias y el arreglo de la discrepancia vía conflicto formalizado (Parejo, 1990, pp. 143-144).

Una consecuencia de esta situación y de los principales problemas de la elaboración de los planes es la dificultad que supone determinar las interrelaciones y los límites válidos de las competencias en materias sectoriales y de OT de las CC. AA. con las competencias sectoriales estatales. En general, lo que viene sucediendo es una progresiva tendencia legislativa de la Administración General del Estado a hacer prevalecer sus políticas sectoriales sobre las competencias urbanísticas y territoriales de las CC.AA.

Hoy podemos seguir diciendo que las cosas no han cambiado sustantivamente a pesar de que se haya legislado con profusión. Como nos indica Pérez Andrés:

El legislador estatal, desde el fallido intento de la LOAPA, abandonó sus pretensiones de dotar al sistema de un régimen general de las relaciones interadministrativas, lo cual no nos parece apropiado. Sobre todo porque la labor quedó para ser realizada desde las distintas legislaciones sectoriales que ... por lo general se han limitado a asegurar la supremacía de las determinaciones sectoriales que les incumben sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial mediante informes vinculantes y reglas de decisión unilateral por parte del Estado en caso de conflictos territoriales. Instrumentos que, aunque formalmente pueden considerarse de carácter coordinador, en realidad no son coherentes con el deber general de colaboración... sobre todo en su dimensión positiva, pues no prevén en modo alguno una ponderación previa de los intereses públicos en presencia y la consiguiente búsqueda de una solución que los armonice y compagine de la mejor manera posible. (Pérez Andrés, 1998, pp. 718-719)

La situación no deja de ser anómala cuando se hacen cada vez más llamadas a la gobernanza, a la colaboración activa entre instituciones, y es que, realmente, como han señalado Romero y Farinós (2006), la gobernanza está lejos de ser en nuestro país una experiencia asentada, y ésta comienza por la participación en la elaboración de la política, para culminar en su gestión.

En lo que a nosotros interesa, las normativas de OT no han dedicado mucha atención a establecer mecanismos de articulación y vías negociadoras para resolver los posibles conflictos entre administraciones que se pueden derivar de las decisiones de planificación. Los planes son elaborados por el órgano correspondiente de la administración autónoma y sólo en la fase final, una vez elaborado se da audiencia a las administraciones afectadas para solventar las discrepancias. Así que podemos decir que la cultura de la OT no es aún la cultura de la gobernanza.

No obstante, han aparecido algunas vías para tratar de dar solución a esta cuestión. Tres son los modelos que hasta el momento se han puesto en marcha para articular la participación de las administraciones en el proceso de elaboración del plan:

Un primer modelo es el que establece la legislación madrileña y andaluza, modelo que se caracteriza por la búsqueda del consenso en la fase final del proceso, es decir, una vez el plan está concluido materialmente aunque no formalmente. Si en el trámite de audiencia otras administraciones discrepan del plan porque se estime se conculcan sus competencias, se habilita la vía del acuerdo a través de unas denominadas Comisiones Mixtas en las que participan representantes de la Administración General

de Estado y de la Comunidad Autónoma para la búsqueda de vías de entendimiento y de solución de las discrepancias.⁹²

Otro modelo es el establecido también por la normativa de OT de Andalucía. En este modelo la elaboración del plan se realiza por una Comisión de Redacción en la que participan las distintas administraciones y cuyo objeto es seguir y orientar los trabajos de redacción.

El tercer modelo es el adoptado por Navarra en su Estrategia Territorial. Es una elaboración del plan efectuada con una amplia participación, siguiendo en buena medida el modelo de los planes estratégicos de ciudades. En este caso la colaboración y la coordinación se produce en el proceso de participación y alcanza a la decisión.⁹³ Es un modelo seguido de forma algo más modesta en otros planes territoriales, del que hay en Andalucía alguna experiencia como en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía o el POT de la Costa del Sol-Axarquía, en la que se produce un proceso de participación no reglado normativamente conducente a la elaboración del diagnóstico, pero que no continúa en la fase de decisión.

En suma, las experiencias son muy escasas y no se puede decir que se hayan generalizado todavía los mecanismos de coordinación/cooperación entre las administraciones, siendo la tónica general el trámite de audiencia al final del proceso de elaboración del plan el único momento en que se produce esta colaboración.

Es decir, en este período desde la promulgación de las primeras leyes de OT se ha producido un mejor acomodo de la materia en el seno de las CC.AA. pero se ha avanzado bien poco en el marco de las relaciones interadministrativas, en una función pública cuyo contenido, no debe olvidarse, afecta a las políticas de incidencia territorial de las restantes administraciones.

Esta situación no hace más que dar lugar a unos efectos perversos. Ante la falta de mecanismos de cooperación y ante la previsible discrepancia ante cualquier propuesta que afecte o pueda afectar a materias de competencia estatal el camino es no suscitar el debate sino soslayarlo y la consecuencia es la no consideración de dicha materia competente de otra administración. Así, la planificación territorial deja de ser una planificación integral. No se considera la totalidad de los elementos que tienen lugar en un determinado territorio sino sólo aquellos de competencia de la Comunidad Autónoma. No se planifica el territorio entero sino sólo aquellos de sus componentes de competencia propia, como si las actuaciones de la Administración General del Estado fuesen actuaciones que se desarrollan en otro plano de la realidad, en "otro" territorio. No planteamos que la OT planifique o entre en el marco de la competencia estatal, sino que ni siquiera se considera la posibilidad de entablar un diálogo previo, de analizar la idoneidad

⁹² Esta misma vía está prevista, aunque sólo en el caso de la Comunidad de Madrid, para la concertación con los municipios en el caso de discrepancia de la Comunidad con los contenidos o la gestión de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

⁹³ En este caso, hasta la elaboración del documento de Estrategia Territorial que se presenta al Parlamento Foral.

de las propuestas y actuaciones de competencia de la Administración General del Estado, de su compatibilidad o congruencia con las actuaciones propias.

Un ejemplo paradigmático lo tenemos con la planificación hidrológica. Los planes hidrológicos, aprobados cuando apenas si alguna Comunidad Autónoma tenía aprobado planes de OT, han quedado en las zonas más dinámicas del país rápidamente obsoletos en sus previsiones, pero los planes territoriales continúan tomando sus referencias, aún a sabiendas de su obsolescencia, como datos fijos e inamovibles, aunque la realidad vaya por otro lado; de esta manera el conflicto entre usos por el recurso agua queda fuera de juego, no se considera. La asignación del agua a los distintos usos es la que fija el plan hidrológico, sin más reflexión sobre el asunto.

Por tanto, no tenemos más remedio que decir que en las relaciones interadministrativas no se ha avanzado demasiado. Las legislaciones sectoriales de la Administración General del Estado han acentuado su tendencia regresiva sancionando un modelo de prevalencia de las competencias sectoriales sobre la territoriales y urbanísticas (Parejo, 1996, p.176), mientras que en algunas legislaciones de ordenación territorial se han articulado mecanismos de concertación (las comisiones mixtas citadas) de los que, por otra parte, no tenemos experiencia concreta de su eficacia. En el caso de Madrid no ha habido oportunidad ya que no se ha producido planificación de ámbito supramunicipal y en Andalucía, en la que si se han aprobado un buen número de planes, no se ha recurrido todavía a esta vía.

4.3. Los órganos de gestión

Finalmente, en cuanto a los órganos de gestión del plan, debemos señalar que las normativas de OT no prevén órganos específicos; es decir, es el propio órgano directivo de la administración autónoma competente en la materia el que gestiona el plan.

A nuestro juicio, es más que razonable establecer un órgano *ad hoc* encargado de la gestión del plan, sobre todo si consideramos que debido a la amplitud de su contenido material y por su carácter horizontal es preciso asegurar los mecanismos de colaboración necesarios para llevar a cabo sus determinaciones y es decisiva la implicación de los órganos responsables de otras competencias porque es, precisamente, a través de esas otras competencias que se materializa el plan.

Como hemos señalado anteriormente la principal dificultad de gestión estriba en desarrollar las propuestas inversoras y son precisamente estas propuestas inversoras las que aportan la vertiente dinamizadora del plan.

Los planes obvian normalmente esta cuestión no haciendo referencia a órganos de gestión que velen por el cumplimiento de sus acciones, que pongan en marcha mecanismos como los convenios o acuerdos de colaboración que desarrollen las actuaciones, los cuales en muchas ocasiones sólo son posibles mediante la cooperación entre administraciones.

A lo sumo, lo que hemos podido encontrar en la experiencia comparada es la creación de comisiones de seguimiento del plan (caso de Andalucía), pero la gestión permanece en el marco del órgano directivo. Como nos señala Vega (1999, p. 4), la capacidad de esta comisión es reducida, siendo más que nada un órgano de consenso que funciona a impulso del órgano competente en materia de OT.

Lo cierto es que no se cuenta con experiencias de gestión de los planes, de hecho no contamos apenas con informes de seguimiento y evaluación (aunque así se establezcan en algunos planes) que nos muestren cual ha sido el grado de cumplimiento de los mismos.

Las soluciones no son, en todo caso, complejas. Una solución ya apuntada en el primer Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, aunque incumplida en el mismo, es que los acuerdos necesarios para el desarrollo del plan formen parte del propio plan, es decir las previsiones del plan deben estar aseguradas en el momento de aprobación con protocolos, acuerdos de intención o convenios de manera que se asegure su cumplimiento.

Otra medida, que puede ser complementaria, es adecuar los órganos de la administración autónoma para la gestión de estos planes. Si se hace posible crear departamentos dedicados expresamente a la gestión de los planes, apoyados por órganos de seguimiento en los que participen las distintas administraciones

implicadas, a buen seguro se mejorará en gran medida la gestión y, por tanto, el cumplimiento de los planes.

5. LA EFICACIA DEL PLAN

Llegados a este punto lo que debemos preguntarnos es si las transformaciones habidas en las legislaciones de OT y la experiencia planificadora han hecho de los planes instrumentos eficaces.

Realmente no tenemos respuesta sobre este punto. Parece que la Administración no dedica mucha atención a este aspecto y si hay estudios que hayan analizado esta cuestión no son públicos. De esta manera, bien poco podemos aprender de los resultados de los planes en relación a los objetivos propuestos. En esto ocurre como con las revistas de arquitectura. Nos proporcionan información sobre los proyectos arquitectónicos, sobre los problemas a que se ha enfrentado el proyectista y las soluciones propuestas, pero pocas veces nos informan sobre la satisfacción de los usuarios, sobre la funcionalidad del edificio.

En el momento actual se está empezando a aplicar la legislación sobre evaluación estratégica de planes y programas y todavía no ha pasado tiempo suficiente para considerar la eficacia de los planes en relación con los problemas medioambientales, por lo que probablemente cuando se empiecen a comprobar los efectos de los planes quizás se avance algo más en la consideración global de los mismos.

En todo caso debe decirse que conocer o medir la eficacia de un plan es una cuestión compleja. Es, en resumidas cuentas, considerar los resultados del plan a la luz de los objetivos propuestos y si los objetivos, los valores o los fines son abstractos o poco concretos poco pueden contribuir a medir la eficacia al compararlos con los resultados.

Pero aún hay más, la dificultad estriba en que el concepto eficacia en planificación es un concepto vago, que puede ser interpretado de manera distinta, bien como la capacidad del plan de responder a las distintas funciones encomendadas, es decir su rendimiento, o bien como la capacidad de producir el efecto adecuado al problema planteado, y aquí es donde se plantea la cuestión básica. El plan no puede juzgarse desde una posición neutra, porque los planes tienen efectos diferenciados sobre los agentes y sobre los grupos sociales, y enjuiciar el plan sólo se puede realizar a partir de los valores o de los intereses de cada uno de estos grupos sociales.

6. BIBLIOGRAFIA

ARNSTEIN, Sherry R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation", Journal of American Institute of Planners vol. 35, nº 4, July pp. 216-224

BENABENT, M. (1999):"La Ordenación del Territorio en España. Una función pública aún por consolidar", Cuadernos Económicos de Granada, nº II, pp. 57-71.

BENABENT, M. (2001): "La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías. Algunas conclusiones provisionales" en III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente, 2002, FUNDICOT y Gobierno del Principado de Asturias, (6 pp. en CD).

BENABENT, M. (2002): "La ordenación del territorio. Una nueva función pública y viejos problemas", URBAN, nº 7, pp. 52-70.

BENABENT, M. (2006): La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Universidad de Sevilla y Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, pp. 465.

CROSTA, P.L. (1982): "Conoscenza e decisione: la domanda di ricerca nel processo della pianificazione del territorio", en Actas del Convenio Problemas y Prospectivas de la Investigación Científica en la Planificación del Territorio (reeditado en Crosta, P.L. (1995): La política del piano, Franco Angeli, Milán, pp. 95-117)

MAZZA, L. (1995): "Piani ordinativi e piani strategici", en CRU. Critica della Razionalità Urbanistica, 3, pp. 36-41 (reeditado en Mazza, L. (2004), Piano, progetti, strategie, Franco Angeli, Milán, pp. 18-28)

MAZZA, L. (1996): "Funzioni e sistema di pianificazione degli usi del suolo", en Urbanistica, 106, pp. 104-107 (reeditado en Mazza, L. 2004, Piano, progetti, strategie, Franco Angeli, Milán, pp. 49-80)

MORONI, S. (1999): Urbanistica e regolazione. La dimensione normativa della pianificazione territoriale, Franco Angeli, Milán, pp. 174

PAREJO, L (1990): "Política territorial y de aguas. Pluralidad de Administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales", pp. 133-163, en Salvador Armando (ed), Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 283

PAREJO, L. (1996): "Ordenación del Territorio y Medio Ambiente", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 146, pp. 131-178.

PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías, Madrid, Marcial Pons e Instituto García Oviedo, pp. 826.

ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2006): Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos, Universidad de Valencia, pp. 428.

VEGA, G. (1999): "Gestión del territorio y organización administrativa", en Actas de las jornadas técnicas de debate sobre oportunidades y problemas de la Ordenación del Territorio, Sevilla, 24, 25 y 26 de febrero, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, pp. 6.