

La Cara y la Cruz de la Ordenación del Territorio en la España de las Autonomías.

*Luciano Sánchez Pérez-Moneo
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa*

A MODO DE RESUMEN

En un contexto de crisis y descrédito de un urbanismo centrado en el reparto de plusvalías, la ordenación del territorio tiene una oportunidad para contribuir a una regeneración conceptual y ética del sistema de planeamiento, dado que hay cuestiones relevantes por resolver en relación con la vertebración territorial, la cooperación y la concertación, la operatividad real de la ordenación del territorio y la inserción de nuevas preocupaciones medioambientales y sociales. Problemáticas, modelos territoriales, prácticas administrativas y niveles de compromiso políticos diversos convierten en una tarea compleja diferenciar la cara y la cruz de la Ordenación del Territorio en España. A continuación, tras un sintético resumen de las intervenciones de los ponentes, tratamos de extraer algunas conclusiones.

Vicente Granados, en una rápida presentación de la experiencia andaluza, señala como el Plan Ordenación del Territorio de Andalucía (2006) apuesta por objetivos de equilibrio y vertebración planteando límites en cuestiones de vivienda y ocupación de suelo. Los planes subregionales (ocho aprobados y dos en tramitación) se han centrado en los territorios más problemáticos, las áreas metropolitanas y la costa. Las complejas cuestiones de coordinación, control y evaluación se intentan afrontar desde la dirección de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, así como desde una comisión interdepartamental de evaluación. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha posibilitado una potente campaña institucional de información que ha propiciado un entorno favorable. En cualquier caso, se destaca la necesidad de no confundir la “opinión pública”, resultado del debate ciudadano, con la “opinión publicada” que, generalmente, refleja conflictos de intereses.

Miguel Ángel Pulido, tras un recorrido por el amplio y diverso abanico de instrumentos de ordenación del territorio de Canarias (Directrices Generales y Sectoriales de Ordenación del Territorio, Planes Insulares, Planes Territoriales Parciales, Planes Territoriales Especiales, Directrices Sectoriales (turismo, paisaje, ordenación del territorio), Planes Rectores de Uso y Gestión, etc.), plantea como las Directrices y los Planes Insulares apuestan por un desarrollo sostenible que supere el modelo turismo/construcción (el 52% del territorio de Canarias está protegido), la protección del suelo rural, la renovación de la planta

turística y por un modelo de transporte y energía más sostenibles. Hay una apuesta decidida por la protección medioambiental (de 146 espacios protegidos, 112 tienen documento de planificación aprobado), se ha realizado una importante inversión en planeamiento urbanístico y se asume como reto modernizar y mejorar la gestión técnica y administrativa. El Sistema de Información Territorial apuesta por socializar la información como una de las vías para democratizar el poder. Los cambios en el modelo territorial, en el caso canario, plantean la necesidad de limitar el crecimiento urbanístico, las plazas de alojamiento y, en ocasiones, desclasificar suelo.

Antonio Marcen, partiendo de la necesidad de formular propuestas de ordenación más concretas y de asumir reclasificaciones de suelo, señala como en Navarra, tras una experiencia poco satisfactoria en los trabajos de las Directrices de Ordenación del Territorio, la Estrategia Territorial de Navarra (2005) tiene una función orientadora a concretar por los Planes Territoriales de Ordenación (cinco en redacción), contemplándose también instrumentos de planificación operativa y ejecución de proyectos. Se resalta, también, la necesidad de tener un buen conocimiento de las dinámicas territoriales (Observatorio Territorial) y de que, a nivel de urbanismo, se defina con claridad una estrategia y un modelo de ocupación del suelo. La participación social requiere esfuerzo pero es fundamental para la apreciación y la valoración social de la ordenación de territorio, resaltándose las resistencias de los equipos redactores ante la complejidad de los procesos. Finalmente se resalta la importancia de la cooperación a diferentes niveles, entre gobierno autonómico y ayuntamientos, intermunicipal, regional, etc., algo que no está resultando nada fácil.

Juli Esteban, tras presentar los antecedentes de la planificación territorial de Cataluña (Ley d 1983, Plan Territorial General de 1995), señala como el Programa de Planificación Territorial de 2004, en el marco de nuevos escenarios demográficos, apuesta por Planes Subregionales, persiguiendo unos instrumentos adaptados a la realidad y las necesidades (con directrices, normas y actuaciones), prestando atención a temas prioritarios(espacios abiertos, asentamientos, infraestructuras), vinculantes en algunos aspectos (movilidad), con capacidad de reacción al generar oportunidades y revisiones en tiempos razonables. En relación con la participación se evidencia la falta de interlocutores y la poca operatividad de las actuales comisiones.

José María Erquicia, tras presentar los antecedentes de la ordenación del territorio del País Vasco, donde la Ley de 1990 se aprobó por unanimidad, resalta como los cambios en el medio físico, el sistema urbano, funcionales e infraestructurales exigen introducir nuevas temáticas y problemas en el marco de los planes territoriales sectoriales (márgenes de ríos y arroyos, red ferroviaria, etc.). De los 15 planes territoriales parciales previstos, siete están aprobados y ocho en avance. El potente proceso de artificialización del suelo plantea la necesidad de cualificación residencial y de fijar máximos y mínimos de crecimiento. A nivel de balance, se resalta como la ordenación del territorio va calando en la escala municipal (todo plan urbanístico tiene que estar informado por la Comisión Territorial), existiendo más problemas en relación con la

administración sectorial y evidenciándose que las Directrices de Ordenación del Territorio necesitaban determinaciones vinculantes. En relación con la participación, se resalta la importancia de que esta continúe activa, una vez que ya se dispone del documento de ordenación.

José Antonio Cullera, tras unas referencias generales a la Ley de Ordenación del Territorio de Asturias de 1987 y a la Ley del Suelo de 2002, evidencia el esfuerzo de planificación desarrollado: Directrices de Ordenación del Territorio, Directrices Subregionales de la Franja Costera, Directrices Sectoriales de Turismo, Planes Territoriales Especiales, etc. La cruz de la Ordenación del Territorio se relaciona con el control del unifamiliar disperso, la equidistribución de cargas y la larga tramitación de las Directrices del Área Central Asturiana. Para garantizar la operatividad de la ordenación del territorio se apuesta por reforzar el carácter vinculante de los instrumentos.

De la presentación realizada por los representantes de las seis Comunidades Autónomas (Andalucía, Canarias, Navarra, Cataluña, País Vasco y Asturias) y del debate posterior se pueden resaltar las siguientes conclusiones:

1ª. Se ha realizado un importante esfuerzo en la puesta en marcha de instrumentos de ordenación del territorio a diversas escalas y niveles, fundamentalmente en los ámbitos Autonómicos, subregionales y, en menor medida, en la planificación territorial sectorial.

2ª. Los procesos de instrumentación de los planes y programas de ordenación del territorio resultan lentos y complejos, con resultados bastante desiguales.

3ª. Las realidades territoriales son diversas y la coordinación de instrumentos de intervención en el territorio (urbanísticos, medioambientales, turísticos, territoriales, etc.) está resultando complejo y, con frecuencia, frustrante.

4ª. Se evidencia la necesidad de complementar bien instrumentos de carácter estratégico (Estrategias de Ordenación del Territorio) con otros (Planes de Ordenación del Territorio) con cierto carácter vinculante y memorias económicas.

5ª. En los procesos de planificación territorial existe un fuerte déficit de participación social, tanto en el proceso de planificación como en el posterior desarrollo, siendo bastante poco operativas las actuales comisiones.

6ª. Las propuestas de ordenación tienen que ser más concretas y asumir que es necesario, en ocasiones, fijar límites y reclasificaciones de suelo.

7ª. La ordenación del territorio, a pesar de las limitaciones, va calando en la esfera municipal, siendo más difícil avanzar en el ámbito de la coordinación intersectorial.

8ª. La ordenación del territorio tiene que asumir una mayor capacidad de reacción y también de generar oportunidades.

9ª. La rapidez de las dinámicas territoriales exige disponer de Sistemas de Información Territorial eficaces, entendidos como herramientas de conocimiento orientadas hacia la acción.

10ª. La complejidad del debate territorial, además de reforzar la participación social, requiere diferenciar con claridad la “opinión pública” de la “opinión publicada”, alejada, con frecuencia, de los intereses sociales.

11ª. El capital de conocimiento acumulado en los últimos años evidencia, junto a la necesidad de reforzar la operatividad de los planes, la importancia de contar con adecuados instrumentos de inspección y evaluación.

12ª. Implantar agendas territoriales, fijando prioridades, pueden permitir avanzar tanto a nivel estatal como autonómico. En este sentido, parece bastante razonable rentabilizar mejor la experiencia europea.

13ª. En la participación ciudadana hay que evitar el riesgo de generar exceso de expectativas para evitar, luego, frustración. En cualquier caso, resulta evidente la importancia de la participación y la necesidad de dinamizar los procesos que la propician.

14ª. Nuevos problemas y nuevas cuestiones plantean la necesidad de estar atentos a los cambios e incorporar nuevas dimensiones, este es el caso de los catálogos de paisajes en los planes de ordenación a diferentes escalas.

15ª. Para que la ordenación del territorio gane en eficacia se asume la necesidad de una nueva ética y cultura territorial y para avanzar en este terreno se hace una llamada de atención y responsabilidad a los colegios profesionales.