

La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional en España: estudio de casos

BEREZI ELORRIETA SANZ¹ ✉ | JORGE OLCINA CANTOS² | DOLORES SÁNCHEZ AGUILERA³

Recibido: 28/09/2015 | Aceptado: 28/03/2016

Resumen

En las dos últimas décadas, la expresión «desarrollo territorial sostenible» se ha incorporado con éxito en los documentos de ordenación del territorio, hasta convertirse en un principio rector principal. El objetivo de este artículo es analizar la incorporación de los principios de sostenibilidad en la planificación territorial española, valorando los resultados prácticos que ello ha significado. Se ha realizado un análisis de las leyes y planes de ordenación del territorio de escala regional, destacando en cuatro casos de estudio (País Vasco, Navarra, Andalucía y Comunidad Valenciana) por la relevancia que este principio rector ha cobrado en sus procesos de planificación territorial. Se ha completado la información con la realización de entrevistas a actores clave de la ordenación del territorio en esos espacios regionales. Los resultados muestran que, a pesar de las buenas intenciones que incluyen los textos de leyes y planes, por lo común, el proceso de integración de la sostenibilidad a la planificación territorial de escala regional es lento y sus efectos prácticos todavía son escasamente visibles.

Palabras clave: desarrollo sostenible, ordenación territorial, legislación, planes de ordenación del territorio de escala regional.

Abstract

The sustainability in regional spatial planning in Spain: a case study

In the past two decades, the expression «sustainable spatial development» has been successfully incorporated into spatial planning documents, becoming a guiding principle thereof. This paper analyzes the integration of the principles of sustainability into Spanish spatial planning and assesses its practical outcomes. An analysis of legislation and regional plans has been conducted, focusing on four case studies (the Basque Country, Navarra, Andalucía and the Valencian Community) selected for the relevance of sustainability principles in their regional planning processes. Complementary information was gathered by interviewing key agents of spatial planning in those regions. According to the results, despite the good intentions embodied in plans and legislation, the integration of sustainability in regional spatial planning progresses slowly, and its practical outcomes are still barely visible.

Key words: sustainable development, spatial planning, legislation, spatial plans for regional scale

1. Profesora asociada del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico regional de la Universitat de Barcelona, berezielorrieta@gmail.com

2. Catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Alicante, jorge.olcina@ua.es

3. Profesora titular en el Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Barcelona, dsanchez_aguilera@ub.edu

Résumé

Le développement durable dans l'aménagement du territoire au niveau régional en Espagne: étude de cas

Dans les deux dernières décennies, l'expression «développement territorial durable» a été intégrée avec succès dans les documents d'aménagement du territoire, devenant un principe directeur fondamental. Cet article analyse l'intégration des principes de développement durable dans la planification territoriale espagnole, en évaluant les résultats concrets que cette intégration a produit. Il a été procédé à une analyse des lois et des plans d'aménagement du territoire à l'échelle régionale, en soulignant quatre études de cas (Pays Basque, Navarre, Andalousie et Communauté Valencienne) pour l'importance que ce principe directeur a dans leurs processus d'aménagement du territoire. L'information est complétée par des entretiens avec des acteurs clés de la planification dans ces régions. Les résultats montrent que, malgré les bonnes intentions incluent dans les textes de lois et les plans, généralement l'intégration de la durabilité dans la planification territoriale régionale est lente et ses effets pratiques sont encore à peine visibles.

Mots clés : développement durable, aménagement du territoire, législation, plans d'aménagement du territoire à l'échelle régionale

1. Introducción: la sostenibilidad, principio rector de la ordenación territorial

El desarrollo territorial sostenible se ha convertido, a comienzos del nuevo siglo, en uno de los principios rectores de la mayoría de planes territoriales del mundo occidental. A escala europea, su uso es ya generalizado desde la aprobación de la Estrategia Territorial Europea en 1999 y ello se refleja en numerosos documentos publicados por la Unión.

El concepto de desarrollo sostenible (*sustainable development*) aparecía ya en la Estrategia Ambiental Mundial de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) en 1980, pero se popularizó años más tarde tras la aparición del informe titulado *Nuestro futuro común*, coordinado por Gro Harlem Brundtland en el marco de las Naciones Unidas. La expresión apareció en un contexto socio-económico que exigía más que nunca ligar la reflexión económica al medio físico, y desde entonces se ha convertido en un nuevo paradigma para los agentes políticos de todo el mundo. En el Informe Brundtland, se entiende por desarrollo sostenible aquel que permite «satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas» (World Commission on Environment and Development, 1987: 42). Esta definición se asumiría en la declaración de Río de 1992, y posteriormente en infinidad de documentos institucionales, discursos políticos y movimientos sociales, si bien recibió también diversas críticas por su imprecisión y excesiva generalización de algunos conceptos (como el de «necesidad») y por referirse a un deseo general sin explicación del modo de alcanzarlo.

Junto a las Naciones Unidas, la Unión Europea, a través de documentos y normativas, ha sido una de las impulsoras más importantes del desarrollo sostenible. Los diversos órganos de la Unión, especialmente la Comisión Europea, apoyaron desde el principio el uso del nuevo concepto

(Bárcena, 2001), incluyéndolo en el enunciado⁴ del V Programa de Acción en materia de medio ambiente aprobado en 1992, prácticamente coetáneo de la Conferencia de Río. El logro de un desarrollo equilibrado y sostenible se consagró como uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad en el Tratado de Ámsterdam del 2 de octubre de 1997, que abrió un nuevo ciclo en la UE en el modo de entender el desarrollo. Desde entonces, las exigencias ambientales se integraron en mayor o menor medida en las políticas y acciones comunitarias. En el periodo de programación 2000-2006 se incorporó por primera vez el concepto de desarrollo sostenible a la política regional, manifestando esa nueva manera, señalada con anterioridad, de entender el crecimiento económico y su implicación territorial.

La vinculación entre desarrollo sostenible y ordenación del territorio había sido puesta de manifiesto, aunque sin emplear esta expresión en concreto, en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983). A partir de entonces, la expresión «desarrollo territorial sostenible» ha tenido gran éxito en los documentos relacionados con la ordenación del territorio, hasta el punto de convertirse en el principio rector de las actuaciones estratégicas o normativas de planificación territorial. Es, sin duda, uno de los protagonistas de la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999), en cuyo título se señala: «ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE», ajustándose así al objetivo comunitario recogido en los sucesivos Tratados desde 1997. Como indica Farinós (2004), la ETE supuso un intento de dar respuesta a los difíciles retos de avanzar hacia un estilo comprensivo e integrado de la planificación del desarrollo territorial sostenible. El documento conocido como Agenda Territorial Europea, que sería publicado ocho años más tarde que la ETE, retomó el protagonismo del término sostenible y rezaba como subtítulo «Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas» (Comisión Europea, 2007). La posterior Agenda Territorial Europea 2020 también seguiría esta tendencia, en este caso fomentando una «sociedad integradora, inteligente y sostenible» (Comisión Europea, 2011).

En el mismo sentido, la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) también se sumó a la apuesta por el desarrollo sostenible mediante la publicación, en el año 2000, de los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Territorio Europeo, un documento que aspira a constituir una directriz para el desarrollo sostenible, dirigida a órganos políticos y sociales. Los redactores del documento destacaban la importancia fundamental de la ordenación del territorio en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible, al tiempo que afirmaban que «el nivel regional es el que debe asegurar el carácter sostenible y la coherencia del desarrollo territorial, en cooperación con las colectividades locales y con la población» (Consejo de Europa, 2000: 25), para lo cual es condición necesaria el fortalecimiento de la escala regional a nivel político-administrativo.

En cualquier caso, el éxito del concepto de desarrollo sostenible se debe en buena medida al halo de ambigüedad que lo acompaña (Naredo, 2004), de manera que el uso del término se produce con múltiples intenciones y significados diferentes (O'Connor, 2002). Desde las concepciones economicistas es entendido a menudo como sinónimo de crecimiento sostenido, de manera que el adjetivo sostenible pretendería frenar parcial o completamente las consecuencias medioambientales negativas del crecimiento económico, aunque algunos autores cuestionan que ésta sea una tarea factible, especialmente en el actual mundo globalizado (Riechmann, 2008). Desde una perspectiva territorial, el concepto está estrechamente relacionado con la capacidad de carga del

4. El título completo era «V Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible», y se programaba para el periodo 1992-2000.

territorio, y puede entenderse como el desarrollo acorde con los rasgos ambientales del medio donde se plantean cambios en el uso del suelo. Esos rasgos ambientales incluyen cuestiones del medio físico, pero también aspectos socioeconómicos y culturales.

En España, las leyes y planes de ordenación del territorio en las diversas escalas han ido otorgando cada vez una mayor relevancia a la cuestión ambiental, y se han sumado a la búsqueda del desarrollo territorial sostenible como objetivo prioritario. El presente estudio analiza, a partir de un análisis-diagnóstico crítico, la incorporación de este principio rector en los documentos oficiales de planificación territorial de escala regional, escogiendo para ello una serie de ejemplos que se estiman de interés bien por la importancia temprana otorgada a la sostenibilidad en los procesos de ordenación (Navarra, País Vasco), bien por la manera de integrar este principio en la gestión territorial en ámbitos de intensa transformación en los usos del suelo durante las dos últimas décadas y donde la sostenibilidad no ha tenido un camino fácil para integrarse en estos procesos (Comunidad Valenciana, Andalucía).

2. Objetivos y metodología

La ordenación del territorio juega un papel fundamental para la consecución del objetivo del desarrollo sostenible, por lo que se ha considerado de sumo interés analizar la integración del desarrollo sostenible en la planificación territorial del Estado español, es decir, estudiar la adaptación de los instrumentos de planificación a este nuevo paradigma. Además, como ya hemos mencionado, la propia CEMAT destaca la importancia de la escala regional en la puesta en marcha de estrategias para el desarrollo territorial sostenible, por lo que es pertinente realizar un análisis comparado entre diferentes casos de estudio a escala de Comunidades Autónomas.

Así, el presente artículo tiene por objetivo valorar la manera en la que se ha integrado el principio del desarrollo sostenible en la planificación territorial de las Comunidades Autónomas españolas, a partir de la revisión de su normativa de ordenación territorial y de los instrumentos concretos de planificación. Para ello, se ha realizado un análisis cualitativo de las leyes y planes de ordenación del territorio de escala regional, incidiendo en cuatro casos de estudio (País Vasco, Navarra, Andalucía y Comunidad Valenciana) seleccionados a partir de su relevancia en la implementación de la sostenibilidad en sus procesos de ordenación territorial, y el amplio período cronológico que representan los planes aprobados en ellas (desde 1995 a 2012), que permite hacer un diagnóstico preciso del proceso de puesta en marcha de una planificación pretendidamente sostenible en los diversos territorios españoles.

En los casos de estudio indicados, el análisis se ha centrado fundamentalmente en los respectivos planes territoriales regionales, que constituyen el principal instrumento de planificación en los sistemas de ordenación españoles (Benabent, 2006), y definen el modelo territorial de las Comunidades Autónomas. Los instrumentos de planificación analizados en este trabajo quedan recogidos en el Cuadro 1.

La fuente de información principal para analizar la integración del principio de sostenibilidad en la planificación territorial la han constituido los propios planes aprobados en el año que se indica en el Cuadro 1. No obstante, debe señalarse que algunos de ellos han iniciado un proceso de reformulación (País Vasco y Navarra) y se encuentran en diferentes fases del procedimiento de elaboración y aprobación establecido en las leyes de ordenación territorial de dichas Comunidades Autónomas. Este hecho habla del interés de esos gobiernos regionales por la ordenación

territorial sostenible de sus territorios y la incorporación, junto a nuevos objetivos y modelo territorial, de mecanismos de seguimiento y control del Plan cada vez más exhaustivos.

Cuadro 1: Casos de estudio e instrumentos de planificación territorial analizados

Comunidad Autónoma	Plan territorial	Año de aprobación
País Vasco	Directrices de Ordenación del Territorio	1997
Navarra	Estrategia Territorial de Navarra	2005
Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	2006
Comunidad Valenciana	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	2011

Fuente: elaboración propia.

La metodología para el estudio de los planes ha consistido en el análisis de contenido, realizando una lectura científica y sistemática de los textos estudiados (Ruiz e Ispizua, 1989), estructurada en función de una serie de criterios y palabras clave que eran buscados en los planes territoriales autonómicos, de manera que se comprobaba el grado de coherencia de los objetivos y directrices del plan autonómico con los criterios de sostenibilidad. Cabe señalar, sin embargo, que el desarrollo sostenible es un concepto que hoy en día se utiliza profusamente y que ha adquirido vida propia más allá del significado que le otorgaba el informe Brundtland (Engelman, 2013), por ello es conveniente fijarse en las ideas con que se relaciona más allá del propio uso del término, aunque ciertamente no es fácil evaluar el grado de sostenibilidad de un modelo de desarrollo o de las actuaciones públicas sobre el territorio.

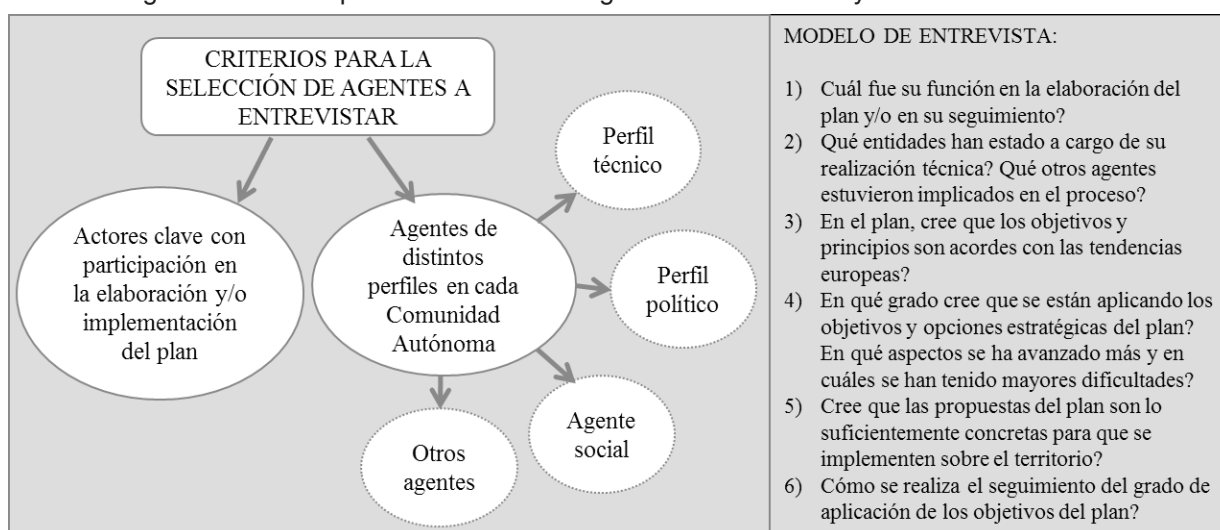
De hecho, no existe un sistema universalmente aceptado para medir el desarrollo sostenible, sino más bien una definición de ciertos límites para la sostenibilidad o una serie de propuestas ligadas al crecimiento verde. Los instrumentos de planificación territorial o de desarrollo suelen adoptar sistemas propios de evaluación, más o menos complejos, para medir los avances hacia un desarrollo territorial sostenible, que suelen incluir numerosos indicadores relacionados con los impactos ambientales, aunque también con la esfera social y económica.

En el presente trabajo se han adoptado como guía las pautas que se emplean en el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (Fariña y Naredo, 2010), cuyos criterios de valoración se clasifican según los distintos ámbitos de influencia del planeamiento y los objetivos generales que deberían perseguirse en cada uno de ellos como aplicación de las estrategias de sostenibilidad. Así, encontramos que la sostenibilidad de los planes se traduce en la introducción de determinaciones dirigidas a aspectos tales como: la regulación del paisaje, la reducción de la movilidad obligada, el fomento del policentrismo, la accesibilidad a los equipamientos públicos, la reducción del consumo de agua y energía, el impulso de la cohesión social o la integración de la participación en el planeamiento, entre otros. Estos conceptos e ideas clave, como decíamos, han sido las que han guiado el análisis de contenido de los planes en relación a la introducción de criterios de sostenibilidad.

Por otro lado, con posterioridad al estudio de los propios documentos, se ha querido realizar una aproximación también al grado en que la integración de dicho principio en los instrumentos de planificación ha tenido efectos reales sobre el territorio (si la implementación de los planes se ha traducido en avances hacia un desarrollo más sostenible). Para realizar este último análisis, se ha obtenido información de diversas fuentes disponibles en cada caso: memorias de seguimiento del plan, información institucional, artículos académicos e información publicada en prensa. En

dos de los casos de estudio (Navarra y Andalucía), los datos se completaron con la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas a expertos o actores clave del territorio, que pudieron proporcionar información cualitativa sobre los resultados de la implementación de los planes. Para las entrevistas, se buscaron personas que hubieran participado en la elaboración y/o implementación del plan territorial y que tuvieran perfiles o vinculaciones distintas (Figura 1), bajo la suposición de que sus puntos de vista sobre las cuestiones tratadas podrían ser divergentes. Así pues, los expertos consultados tuvieron un papel político, técnico o participaron como agente de la sociedad civil en la elaboración y/o implementación de los instrumentos de planificación estudiados. Se realizaron un total de 7 entrevistas (4 en Navarra y 3 en Andalucía), que se concertaron siguiendo la técnica de la bola de nieve hasta considerar que se había llegado a la saturación de información (Ruiz, 2003). Una vez transcrita la información capturada mediante registro electrónico, la codificación e integración de la información se hizo mediante el software de análisis cualitativo Atlas.ti.

Figura 1: Criterios para la selección de agentes entrevistados y modelo de entrevista



Fuente: elaboración propia

En definitiva, la investigación avanza desde una escala estatal (con una descripción general del estado de la cuestión en cuanto a leyes e instrumentos de ordenación) hacia una escala regional o de Comunidad Autónoma (con un estudio en mayor profundidad de los instrumentos de planificación y su posterior implementación), bajo el enfoque permanente de analizar la adaptación de los diversos territorios a la idea del desarrollo sostenible.

3. El proceso de adaptación a los principios de sostenibilidad en la ordenación territorial en España

La singular organización administrativa del Estado español y la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (CCAA) hace que éstas últimas sean las principales protagonistas de la política territorial, ya que ostentan formalmente las competencias en ordenación del territorio. Al mismo tiempo, la soberanía de las Comunidades Autónomas en materia territorial y la ausencia de directrices o marcos legislativos estatales tiene como consecuencia que haya unas divergencias notables entre la ordenación territorial llevada a cabo por unas CCAA y otras.

La consolidación de la política de ordenación territorial en el Estado español ha sido un proceso lento y difícil que ha transcurrido en medio de importantes cambios políticos y territoriales. Aunque comienza a hablarse de ordenación del territorio en el Estado español en los años finales de la dictadura franquista, su implantación como política explícita no comienza a tener lugar hasta los comienzos de la maduración del proceso autonómico (Juaristi, 2009). En términos generales, los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución en 1978 han constituido un periodo de implantación, se ha ido consolidando un modelo de Estado ciertamente singular y en el marco de este proceso se han sentado las bases de la ordenación del territorio como función pública, al tiempo que se ha realizado una importante reflexión sobre su papel en relación con el urbanismo, las políticas sectoriales y la política ambiental. En suma, ha sido una reflexión sobre contenidos competenciales (Benabent, 2005).

Como consecuencia, en parte, de la indefinición de la materia, el significado exacto de las políticas territoriales ha cambiado a lo largo del tiempo y del espacio. En los años sesenta – setenta, se impuso la expresión «ordenación del territorio», que provenía de la traducción literal de la expresión francesa *aménagement du territoire*. Ello constituía un reflejo de la importancia otorgada entonces al desarrollo económico regional y a la corrección de los desequilibrios regionales, en la línea de las experiencias francesas de la época. Sin embargo, a partir de los años ochenta, la ordenación del territorio (ya ejercida por las CCAA) se aproximaría más al enfoque alemán de planificación espacial de los usos del suelo, así como a la coordinación de las distintas políticas sectoriales. Hoy en día, la ordenación del territorio se entiende básicamente como planificación física de ámbitos regionales y subregionales (Feria *et al.*, 2005), igual que en la mayoría de los países europeos, por lo que aparece estrechamente ligada a la escala regional, donde las CCAA se erigen como principales actores. El énfasis se pone en la localización de las infraestructuras y equipamientos, la organización y estructura del sistema de asentamientos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales. El principal instrumento de planificación y coordinación lo constituyen los planes territoriales de escala regional, que se sitúan a la cabecera de todo el entramado de figuras de planificación y aseguran la integración de las distintas actuaciones con incidencia sobre el territorio.

En lo que respecta a la legislación en materia territorial, todas las Comunidades Autónomas cuentan hoy en día con sus respectivas leyes de ordenación del territorio, que definen los objetivos y los instrumentos necesarios para la política territorial de la Comunidad y la manera en que dichos instrumentos se relacionan entre sí. Buena parte de las Comunidades incluso han realizado ya modificaciones a las leyes originales. Por tanto, podemos afirmar que el cuerpo legislativo, administrativo y procedimental de la ordenación del territorio ya está conformado en el Estado español (Benabent, 2007). Aunque la aprobación de dichas leyes se ha producido a ritmos muy diferentes, sus objetivos son generalmente similares (Vergnaud, 2009): desarrollo equilibrado, mejora de la calidad de vida, uso racional del suelo y protección del medio ambiente, entre otros. En varios casos (Andalucía, Baleares, Castilla y León, Galicia, Murcia) en la legislación se hace referencia explícita a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptando los objetivos de la misma.

La cuestión ambiental ha adoptado progresivamente una mayor relevancia en la legislación de ordenación del territorio (Feria *et al.*, 2005). Así, algunas Comunidades Autónomas recogen en su cuerpo legislativo figuras de planificación directamente ligadas a los recursos naturales y el medio ambiente, como los denominados Planes de Ordenación del Medio Físico, los Planes de Ordenación del Medio Natural y los Planes de Ordenación de Recursos Naturales. Es el caso,

por ejemplo, de Baleares (1987), Cantabria (1990), Navarra (1994 y 2002), Madrid (1995), La Rioja (1998) y Castilla y León (1998). Son destacables también la Ley de Protección del Paisaje de Galicia (2008) y la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (2014).

En las legislaciones autonómicas que regulan la ordenación del territorio y sus figuras de planificación, son frecuentes las referencias expresas al concepto de desarrollo sostenible del territorio como objetivo principal. La mayoría de las Comunidades Autónomas recogen en sus leyes que uno de los objetivos de la planificación territorial debe ser la consecución del desarrollo sostenible o el uso sostenible de los recursos. Es el caso, por ejemplo, de Baleares, Islas Canarias, Aragón, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Comunidad de Madrid, La Rioja, Murcia, Navarra, Comunidad Valenciana y también la ley de paisaje de Galicia. En algunas Comunidades Autónomas no se refieren explícitamente al desarrollo sostenible en sus respectivas legislaciones, aunque ello no siempre significa que los principios de fondo del desarrollo sostenible no estén presentes, sino que en ocasiones se emplean otros conceptos. En Andalucía, por ejemplo, la ley menciona entre los objetivos de la ordenación del territorio el desarrollo «armónico» de las actividades y la «protección de la naturaleza». En Castilla la Mancha, se establece como uno de los criterios de la actuación pública territorial «la armonización de los requerimientos del desarrollo económico y social con la preservación y la mejora del medio ambiente urbano, rural y natural». En Cantabria, a su vez, se emplean expresiones tales como «medio ambiente adecuado» o «utilización racional de los recursos». En la Comunidad Autónoma Vasca (1990) y también en Cataluña (1983), cuya ley es incluso anterior a la popularización del concepto desarrollo sostenible, se limitan a fijar como objetivo el «equilibrio territorial».

Por otro lado, otro indicador de la integración de los criterios de sostenibilidad en las políticas territoriales a escala española es la importancia cada vez mayor que ha cobrado la evaluación ambiental de los planes y programas públicos. La incorporación de la evaluación ambiental en la planificación comenzó a finales de los años 80 y su progresiva implantación ha sido promovida fundamentalmente por las regulaciones europeas (Benabent, 2006), como la Directiva 2001/42/CE que establece la exigencia de la evaluación a los planes y programas que pueden tener efectos negativos sobre el medio ambiente, incluyendo aquellos relacionados con la ordenación del territorio urbano y rural. Así, la evaluación trata de asegurar que se tienen en cuenta los efectos ambientales de las propuestas de los planes, si bien se trata de una concepción muy limitada de la sostenibilidad ya que no se tienen en cuenta los efectos sociales o económicos.

Por último, un indicador cualitativo de sostenibilidad en las legislaciones regionales de ordenación del territorio es la incorporación o no que en ellas se ha producido de la protección del paisaje, siguiendo los objetivos establecidos en la Convención Europea del Paisaje (Florenca, 2000) donde se establecía, claramente, que el paisaje debía pasar a ser un instrumento básico para la ordenación territorial. Así se ha entendido en algunas Comunidades Autónomas españolas que han incluido el paisaje en sus propias leyes de ordenación territorial (Comunidad Valenciana, Aragón), o bien han aprobado normativa específica del paisaje con esta condición de elemento «estructurante» para la planificación del territorio (Cataluña, Galicia, País Vasco, Cantabria). En otras no se ha aprobado normativa específica pero se han desarrollado instrumentos de obligada observancia en los procesos de ordenación territorial (Andalucía). Pero, en este punto, queda mucho trabajo por hacer en numerosas Comunidades Autónomas que no tienen normativa del paisaje que adapte en sus territorios la mencionada Convención de Florenca.

Como se ha podido comprobar, son numerosos los puntos en común entre las respectivas legislaciones territoriales de las distintas Comunidades Autónomas. Por el contrario, debemos señalar que los planes de escala regional difieren considerablemente de una región a otra. Pese a que los objetivos funcionales de sus respectivas normativas sean similares, su contenido más instrumental (las determinaciones de los planes) varía sustancialmente. La escasa transmisión de experiencias entre unas Comunidades Autónomas y otras, junto con la falta de unas orientaciones generales de escala estatal, hacen que los procesos de planificación y sus resultados (los planes) sean considerablemente dispares entre las Comunidades, ya sea en términos conceptuales, de contenido o metodológicos. Hay que indicar, además, que si bien todas las Comunidades Autónomas de nuestro país han desarrollado leyes de ordenación del territorio, como se ha señalado, por el contrario, no en todos los territorios autonómicos se han elaborado y aprobado planes de ordenación del territorio de escala regional. Lo que da cuenta del desigual interés existente en las regiones españolas por las políticas y programas de planificación territorial.

Los criterios de sostenibilidad ambiental comenzaron a integrarse en la planificación territorial y urbanística del Estado español en los años noventa (Benabent, 2006), y actualmente existe una tendencia generalizada a introducir la perspectiva ambiental como elemento esencial de dicho planeamiento. A modo de ejemplo, podemos citar la adopción de determinaciones relacionadas con el ciclo del agua, la prevención de riesgos naturales o la protección del paisaje por parte de diversos planes. No obstante, la búsqueda de un desarrollo sostenible en un sentido más amplio (teniendo en cuenta sus tres dimensiones, social, ambiental y económica) en los instrumentos de planificación se realiza en modo distinto o en diferente grado en cada Comunidad Autónoma. Como ya se ha mencionado, el concepto, en sí mismo, es uno de los grandes protagonistas de los instrumentos de planificación territorial de hoy en día, si bien la manera en que se pretende implementar o alcanzar un modelo de desarrollo sostenible es un tema más complejo de analizar, probablemente a causa de la propia ambigüedad del término.

Asimismo, la variedad de planes territoriales existentes en las Comunidades Autónomas trae consigo una variedad también amplia de grados de integración de los criterios de sostenibilidad en las determinaciones de dichos planes. A continuación se analizan con mayor detalle las Comunidades Autónomas seleccionadas como casos de estudio, con el objetivo de evaluar la adaptación de sus políticas de ordenación territorial a los objetivos del desarrollo sostenible.

4. Análisis de casos: País Vasco, Navarra, Andalucía y Comunidad Valenciana

4.1. País Vasco

La Comunidad Autónoma del País Vasco presenta grandes particularidades no sólo políticas sino también territoriales. Se trata de una de las Comunidades Autónomas más pequeñas en términos de superficie, y sin embargo, su densidad de población es once veces mayor que la de su Comunidad vecina Castilla y León, por ejemplo. Además de constituir un espacio rótula de conexión norte-sur y este-oeste, su territorio se aproxima al concepto de ciudad-región (Lozano, 2003), por lo que la ordenación del territorio en la Comunidad tiene una importancia central. Asimismo, el medio físico condiciona la red de asentamientos e infraestructuras, al tiempo que constituye un recurso de alto valor ecológico.

El País Vasco entendió pronto la necesidad de aplicar criterios de sostenibilidad ambiental a la planificación territorial. Los primeros documentos (análisis y diagnóstico) de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), adaptados a la Ley vasca 4/1990 de ordenación del territorio, incluyeron ya a principios de los noventa objetivos claros de integración de lo ambiental en la ordenación de usos del suelo (Jauregui y Erquicia, 1992). Las Directrices se aprobaron definitivamente en 1997 y fue el primer documento de ordenación del territorio de escala regional en el conjunto de España que estableció claramente como objetivo la planificación sostenible del suelo y de los paisajes, años antes de la aparición de la Estrategia Territorial Europea (1999) y del Convenio Europeo del Paisaje (2000). Las DOT dedicaron un capítulo específico a la «ordenación del medio físico», como un elemento principal a la hora de establecer el nuevo modelo territorial, que contenía una matriz de impacto ambiental para la valoración de usos y actividades a implantar en el territorio, en función de su categoría ambiental. Esta matriz de impacto ha resultado de gran utilidad para la elaboración de los estudios de impacto ambiental debido a la indefinición que dejaba en este apartado la Ley estatal de impacto ambiental de 1986, aprobada meses después de la incorporación de España a la Comunidad Europea.

Las DOT apostaron por una nueva forma de tratar el medio natural al convertirse en «un elemento imprescindible para la mejora de la calidad de vida de la población, que utiliza este espacio como activo para su tiempo libre en una sociedad que ve aumentar, de modo generalizado el tiempo destinado a ocio y tiempo libre»⁵. Lo más destacado de las Directrices en este apartado es el establecimiento como objetivo de ordenación de la necesidad de concebir el medio físico como un ingrediente «de la propia cultura que da forma y contenido a la identidad vasca»⁶. Una buena ordenación del medio físico, señalan las Directrices, conlleva unos efectos inducidos con respecto a la imagen y a la idiosincrasia de los habitantes de un País.

Las DOT de 1997 establecieron una serie de directrices para la preservación de elementos del medio físico (suelo, vegetación, fauna, aguas, espacio litoral, medio marino, paisaje, yacimientos arqueológicos) y otras relativas al control de actividades en el medio (infraestructuras, actividades extractivas, residuos sólidos, actividades turísticas, recreativas y agrarias). A partir de estos criterios se establecen categorías de ordenación y se señalan los usos permitidos y prohibidos en cada una de ellas. Sorprende que el texto de este apartado del medio físico sólo mencione en una ocasión la expresión «desarrollo sostenible», cuando el contenido del mismo es una apuesta clara por la sostenibilidad como principio rector de la ordenación territorial, lo que confirma que no por hacer uso abusivo de estas expresiones en los textos legales o planes de ordenación se demuestran maneras de hacer sostenibilidad en los procesos de planificación.

La escala local es clave a la hora de aplicar los criterios de sostenibilidad de las DOT. La jerarquía de planificación del País Vasco establece que son, en primer lugar, los Planes Territoriales Parciales (PTP) los que deben establecer los criterios objetivos para el cumplimiento de las determinaciones de las DOT en la escala local. A los efectos de valorar la sostenibilidad territorial en la escala local, el Gobierno Vasco ha establecido, desde 2009, un sistema integrado de información territorial con base en los municipios de Euskadi que contiene 166 indicadores municipales de sostenibilidad, organizados en 3 áreas: económica, socio-demográfica y ambiental. Se lleva a cabo una evaluación anual del estado de estos indicadores en todos los municipios vascos.

5. Vid. DOT País Vasco, 1997. La Ordenación del Medio Físico. (Apartado 1). Disponible en http://www.euskadi.eus/r33-2732/es/contenidos/informacion/areas_dot/es_11647/r01hRedirectCont/contenidos/informacion/dots/es_1165/punto8_c.html (Consultado Mayo 2015).

6. Vid. DOT País Vasco, 1997. La Ordenación del Medio Físico. (Apartado 2). Ver nota 7

En este contexto, se aprobaría en 2011 la Estrategia de Sostenibilidad del País Vasco (horizonte 2020) que define una serie de objetivos para la obtención de un desarrollo territorial sostenible. Una nueva acción en la apuesta por la sostenibilidad ambiental y territorial del País Vasco ha sido la aprobación, en 2012, del documento de modificación de las DOT del País Vasco que supone la actualización de su modelo territorial. El nuevo modelo territorial de las DOT apuesta por nuevos objetivos en el marco de los territorios en el mundo global: movilidad sostenible, paisaje, reutilización de espacios ya ocupados por la edificación y que admiten nuevos usos o una utilización más intensiva, y desarrollo de espacios para actividades económicas más intensivas en conocimiento.

En materia de sostenibilidad territorial el nuevo documento de las DOT (2012) incorpora, como ejes vertebradores, el tratamiento de cambio climático, de la eficiencia energética y de la movilidad en la planificación. Este último aspecto es el que más debate ha planteado entre el conjunto de criterios de sostenibilidad puesto que, junto a acciones de verdadera movilidad sostenible, contempla la implantación de la Alta Velocidad ferroviaria a lo largo del territorio de Euskadi en una interpretación territorial que prima el crecimiento económico futuro frente a los valores ambientales de los espacios por los que se prevé su trazado. Para estos tres criterios principales de reordenación del medio físico en el marco de la modificación de las DOT se incluyen una serie de determinaciones de gran interés que se resumen en la tabla adjunta (Cuadro 2).

Como señala Urkidi (2010) las DOT propusieron un modelo territorial coherente y consensuado para la CAPV, basándose en un documento de tipo estratégico, indicativo, flexible y poco vinculante en sus determinaciones. De esta manera, a la hora de territorializar las propuestas, ha adquirido mayor relevancia el segundo instrumento de ordenación integral, los Planes Territoriales Parciales. El largo proceso de elaboración y tramitación de las DOT y de los Planes Parciales manifiesta las propias dificultades de implementación. Pese a ello, el País Vasco es, sin duda, una de las regiones españolas que mayor interés ha tenido, en el conjunto del territorio español, en el desarrollo de planes y políticas de planificación territorial y de incorporación de criterios de sostenibilidad en estos procesos.

A ello responde, por ejemplo, junto a la revisión de las DOT la aprobación, en junio de 2014, de un interesante documento con «criterios para el cálculo de las necesidades de vivienda residencial en el País Vasco», con horizonte 2020, en el que se propone unos indicadores básicos para llevar a cabo esta previsión en la escala local (Gobierno Vasco, 2014). En el documento se reconoce que el principal elemento de control de los espacios urbanizados que han aportado las DOT ha sido la limitación de los procesos de edificación mediante las categorías de ordenación del medio físico. La clasificación del suelo no urbanizable realizada por los planes municipales y los Planes Territoriales Parciales supone que aproximadamente el 65% de la superficie total de la CAPV no es susceptible de ocupación urbanística por razones de protección ambiental. Este documento plasma un cambio importante de criterio respecto a la etapa de crecimiento económico y urbanístico de la primera década del siglo XXI, puesto que en él se indica que frente a los modelos expansivos aparecen opciones importantes que deben tener un peso cada vez mayor en la organización de los nuevos desarrollos y en la concepción global de los procesos de ocupación del territorio. El reciclado y la reutilización de los suelos construidos y las operaciones de renovación de espacios obsoletos o en desuso es una opción central en cualquier política de contención para los próximos años.

Cuadro 2: Criterios de ordenación del medio físico, comparación entre las DOT de 1997 y las DOT de 2012

CRITERIOS DE ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO DOT 1997	CRITERIOS DE ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO DOT 2012 (Sostenibilidad y Cambio Climático)
<p>1.-Establecimiento de denominaciones y criterios homogéneos para la ordenación del suelo no urbanizable y un régimen de usos para cada una de ellas, que se refleja en la Matriz de Ordenación del Medio Físico.</p> <p>2.-Protección urbanística de Espacios de Interés Natural. La directriz incluye los diversos espacios naturales protegidos existentes en el momento de su elaboración e incorpora una lista de Espacios de Especial Interés Naturalístico.</p> <p>3.-Evitar procesos de urbanización difusa mediante la prohibición de nuevas viviendas aisladas en suelo no urbanizable y la exigencia de vincular los nuevos desarrollos a los núcleos ya existentes.</p> <p>4.-Aportar orientaciones para el tratamiento del medio ambiente y de los recursos naturales por parte de los planes urbanísticos y sectoriales, así como para su consideración en las actuaciones públicas y privadas.</p>	<p>1.-Conectividad y movilidad sostenible</p> <p>-El ferrocarril de alta velocidad es una infraestructura clave para interconectar las principales ciudades del País Vasco y articular el País Vasco como un territorio policéntrico en red</p> <p>-Los procesos de desarrollo urbano deben buscar una correspondencia entre sistemas de transporte colectivo y usos del suelo, permitiendo densidades mayores en el entorno de los nodos de acceso al transporte colectivo</p> <p>2.-Eficacia energética</p> <p>-El planeamiento urbanístico y territorial establecerá acciones específicas para reducir las necesidades de consumo energético, así como para aumentar su eficiencia y el uso de fuentes y sistemas energéticos no contaminantes.</p> <p>-Se exigirá el uso de criterios bioclimáticos en las fases de planificación, proyecto y ejecución de edificaciones y espacios públicos.</p> <p>-La vegetación en edificios y espacios públicos se utilizará como un elemento de aislamiento y como factor regulador del confort climático</p> <p>3.-Desarrollo urbano sostenible</p> <p>-Los PTPs y los planes municipales plantearán los procesos de desarrollo urbano con criterios de minimización del consumo de suelo y sostenibilidad de los nuevos crecimientos. Se favorecerán la densidad de los espacios urbanizados y el reciclado de espacios obsoletos o deteriorados frente a los nuevos crecimientos.</p> <p>-Los nuevos desarrollos urbanísticos deberán estar obligatoriamente servidos por la red de transporte público.</p> <p>-Los PTPs identificarán los núcleos existentes en cada municipio estableciendo un perímetro de crecimiento urbano.</p> <p>-Para la determinación del perímetro de crecimiento urbano se considerará la morfología de la mancha urbana actual, las características físicas y ecológicas de los terrenos del entorno y las perspectivas de crecimiento del núcleo.</p>

Fuente: elaboración propia

Por último, en 2014, el Gobierno Vasco ha aprobado un documento de *Nuevos retos ambientales para Euskadi 2020*, seis objetivos de sostenibilidad donde se priman las acciones de lucha contra el cambio climático, la educación ambiental y la cooperación entre administraciones, como base para la obtención de un territorio donde el medio físico sea un capital importante de diferenciación territorial.

Como se desprende del anterior análisis, podemos decir que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido una de las precursoras de la adopción de los criterios del desarrollo sostenible en sus políticas territoriales y urbanísticas, caracterizados inicialmente por un sesgo más bien am-

bientalista (ordenación del medio físico y recursos naturales). La primera versión del principal instrumento de planificación regional, las DOT de 1997, apostó claramente por la preservación del medio natural de la Comunidad, si bien no hacían numerosas referencias explícitas al término desarrollo sostenible. Al contrario de lo que ha sucedido en otros casos, las DOT de 1997 son un ejemplo de integración de las ideas de sostenibilidad y no del uso retórico del término. Su revisión del año 2012 continúa con esta apuesta de manera más explícita, aunque se ha cuestionado la coherencia de sus determinaciones en cuanto a movilidad sostenible. En la escala municipal, los criterios de sostenibilidad también han adoptado un protagonismo importante, especialmente a través del sistema integrado de información territorial y el control de los procesos de edificación.

En suma, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha comprendido la necesidad de integración de los criterios de sostenibilidad en las políticas y prácticas de la ordenación del territorio y ha desarrollado los instrumentos necesarios para llevar a cabo esta integración. Sin duda, es uno de los ejemplos de buenas prácticas de planificación territorial en el conjunto de España.

4.2. Navarra

La Comunidad Foral de Navarra es un territorio donde tradicionalmente han existido importantes desequilibrios territoriales entre el medio urbano y el medio rural, especialmente entre la capital y el resto del territorio. La Comarca de Iruñea-Pamplona concentra hoy en día la mayor parte de la población, el empleo, las actividades relacionadas con el conocimiento y la mayoría de los equipamientos y servicios públicos y privados. En contraste, encontramos comarcas con densidades de población extremadamente bajas, accesibilidad deficiente y equipamientos públicos escasos. Por lo tanto, podemos afirmar que una de las problemáticas más graves o retos más primordiales a los que se enfrenta la Comunidad es el de los desequilibrios territoriales y sociales entre las zonas rurales y urbanas, y sería de esperar que la ordenación del territorio tratara de corregir dichas tendencias.

El hecho es que en Navarra hubo varios intentos de elaborar un instrumento de escala regional para ordenar el territorio de la Comunidad desde finales de los años ochenta, pero dichas iniciativas (anteriores a la Estrategia Territorial de Navarra-ETN) no llegaron nunca a aprobarse de manera definitiva. Por lo tanto, hasta la aparición de la Estrategia en 2005, no existió ningún instrumento regional de ordenación territorial. Así, transcurrieron más de veinte años desde que Navarra asumió las competencias en materia de ordenación del territorio (año 1982) hasta que finalmente aprobó un instrumento de planificación regional.

Para llegar a la elaboración de la ETN, hubo que aprobar en el año 2002 una nueva ley de ordenación territorial, que es la que está vigente en la actualidad: la Ley Foral 35/2002 de ordenación del territorio y urbanismo. Esta ley estableció un nuevo esquema de instrumentos de planificación e impuso como principal plan la Estrategia Territorial de Navarra, de escala regional y de carácter mucho más estratégico, cuyo objetivo fundamental habría de ser el conseguir un desarrollo territorial sostenible para el territorio navarro. Con la elaboración de la Estrategia, se pretendía crear un instrumento menos rígido de lo que habría sido un plan normativo y más adaptable a los cambios sobre el territorio (Zarraluqui, 2003). Además, la nueva ley estableció que los instrumentos de ordenación del territorio deben someterse a los procedimientos de evaluación ambiental y territorial, con el fin de garantizar la sostenibilidad en Navarra y la protección de su medio ambiente.

En este novedoso contexto, la ETN representó la primera aplicación en España de un instrumento no formal (es decir, no normativo) de ordenación del territorio (Hildenbrand, 2006). También representó una reacción a las tendencias europeas de ordenación, pues recogió expresamente los principios y objetivos declarados tanto en la Estrategia Territorial Europea como en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible. Así, su objetivo último es favorecer el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado de la Comunidad Foral. Bajo esta premisa, la ETN comprende un conjunto de criterios, directrices y guías de actuación que van mucho más allá de la ordenación física del territorio e incluyen aspectos como: la ordenación de los recursos naturales, de las grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos o la protección del patrimonio cultural.

Los objetivos generales de la ETN están directamente inspirados en la Estrategia Territorial Europea, por lo que una de sus tres finalidades generales es la gestión eficiente del patrimonio natural y cultural, para la cual propone como gran estrategia la búsqueda de «un territorio culto y de calidad» (Gobierno de Navarra, 2005: 111). Para ello, recoge como opciones estratégicas las siguientes: Potenciar la calidad de vida y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales de los Pirineos; Impulsar la ciudad como motor de desarrollo rural; Reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra; y Reforzar la gestión de los activos naturales y culturales de Navarra

Entre los siete objetivos específicos encontramos también *Objetivos ambientales*, como por ejemplo el desarrollo de un turismo sostenible o la valorización de los recursos naturales. Los *Objetivos territoriales* incluyen aspectos tales como mejorar infraestructuras de transporte desde la nueva óptica de la sostenibilidad, y los *Objetivos sociales* aluden también a la mejora de la calidad de vida en el medio rural.

A diferencia de lo que ocurre en el planeamiento urbanístico, el paisaje tiene una presencia bastante limitada en la ETN y no llega a adquirir un protagonismo propio como elemento merecedor de una regulación expresa. La Directriz 72 está dedicada a la conservación y mejora de los paisajes de Navarra, pero el paisaje calificado como «de calidad» aparece casi exclusivamente ligado a los espacios naturales y al patrimonio cultural. No obstante, el Observatorio Territorial de Navarra dedicó específicamente al paisaje uno de los ejemplares de la colección denominada *Observaciones territoriales*, donde se enumeran algunas pautas para abordar la elaboración de un plan específico sobre paisajes (Observatorio Territorial de Navarra, 2010), lo que refleja un interés de profundizar en esta política en el futuro.

Actualmente, el seguimiento de la implementación de la ETN y el modelo territorial que ésta impulsa se realiza mediante un grupo de indicadores, el Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN), que sustituyó al sistema previsto inicialmente en la propia ETN. A partir de los datos recogidos por el SIOTN, en Navarra se realiza un seguimiento de consecución de objetivos y eficacia de las determinaciones de la ETN, publicando una memoria de seguimiento cada dos años. Las memorias de seguimiento son un elemento fundamental para evaluar el grado en que los objetivos y criterios de sostenibilidad se traducen en avances concretos hacia un territorio más sostenible. Según los resultados arrojados por el último informe de evaluación de la ETN (la IV Memoria Bienal), que fue presentado en noviembre de 2014, se mostraba una situación y evolución positiva del territorio navarro en cuanto a la sostenibilidad y el desarrollo policéntrico, si bien se valoraban negativamente los avances en la gestión del patrimonio natural y cultural. Las memorias anteriores también reflejaban avances en el principio de sostenibilidad. Aunque el primer informe no aportó demasiada información sobre la evolución del territorio navarro (dado

el corto periodo transcurrido desde la puesta en marcha de la ETN), en la II y III Memoria ya se destacaban fortalezas tales como: el uso de energías renovables, el consumo del hogar (menor generación de residuos y conciencia de la población sobre el reciclaje) o la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, estos informes alertaban también sobre la situación negativa de otros aspectos como las emisiones de gases de efecto invernadero, la dependencia del vehículo privado o la cohesión social.

Las entrevistas realizadas a personas expertas vinculadas a la planificación territorial en Navarra también aportan información interesante sobre los avances dados en los seis principios que constituyen los pilares de la ETN, incluyendo el principio de sostenibilidad. En cuanto a su implementación, se subraya que la ETN es una herramienta tan ambiciosa que es difícil de poner en práctica al completo. De hecho, el propio carácter estratégico del plan es citado como un inconveniente para su aplicación práctica⁷, dado que realiza propuestas a largo plazo que exceden de los ritmos diarios. No obstante, cabe recordar que la ETN ya se ha traducido en los llamados Planes de Ordenación del Territorio (POT) a una escala subregional (cinco planes que cubren distintas áreas del territorio navarro) cuyas determinaciones presentan un grado de concreción ciertamente mayor, y el próximo paso se prevé que sea el de la elaboración de Planes Directores de Acción Territorial, en una escala más operativa y para espacios de proyectos concretos, siguiendo un proceso básicamente de programación de acciones. En contraste con el grado de consenso que alcanzó la ETN, estos POT han suscitado mayores desacuerdos y resistencias, de manera que los agentes de otros sectores han procurado que los POT sigan siendo bastante inocentes⁸ en lo que se refiere, por ejemplo, a poner límites a la localización y magnitud de determinadas actividades.

Como ejes de actuación concretos, se valora positivamente, por ejemplo, los avances hacia un mayor control de la expansión urbana, la conservación del patrimonio natural, el acceso al conocimiento o los avances en la gestión de los recursos hídricos (mejora de los índices de consumo y de la calidad del agua), aunque también existen grandes proyectos que han suscitado cierta polémica por sus impactos sociales y ambientales, como el canal de Navarra o el Tren de Alta Velocidad, al igual que se citaba en el caso del País Vasco.

Los problemas de gobernanza constituyen actualmente un obstáculo importante para la aplicación de las políticas territoriales con un verdadero carácter horizontal e integral, lo cual puede significar también un obstáculo para la integración de la sostenibilidad en las políticas sectoriales. Aunque la visión territorial ha ganado un gran peso en el resto de departamentos, en los procesos de planificación sectoriales todavía no se incorpora la esfera de la ordenación territorial de una manera positiva y decidida, con la confianza de que ésta vaya a aportar una visión regional e integral⁹. De este modo, la apuesta por la sostenibilidad en la planificación territorial y en el modelo territorial de la ETN se topa con los límites administrativos a la hora de integrarse también en las políticas sectoriales.

En suma, el principal instrumento de planificación territorial de la Comunidad Foral de Navarra hace una fuerte apuesta por la integración de la sostenibilidad no sólo en sus objetivos sino también en el desarrollo de sus determinaciones, e incluso es un principio importante para la evaluación y seguimiento de la aplicación de la ETN. La sostenibilidad se entiende como un aspecto

7. Entrevista a Daniel Fernández Etxarren, miembro de CCOO – Navarra (Secretaría de Afiliación, de Formación Sindical y de Comunicación)

8. Entrevista a Aldert de Vries, coordinador científico del Observatorio Territorial de Navarra entre 2008 y 2010

9. Entrevista a José Antonio Marcén, Director del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra entre 1999 y 2012

transversal de los diferentes sistemas territoriales y se relaciona tanto con aspectos ambientales como sociales y económicos. Además, se hace un seguimiento expreso de la aplicación del principio de sostenibilidad sobre el territorio mediante indicadores específicos.

4.3. Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, los desequilibrios territoriales entre áreas urbanas y rurales han sido históricamente muy importantes. Si bien las condiciones del medio rural andaluz han mejorado substancialmente en los últimos años, gracias a las políticas de equipamientos e infraestructuras, subsisten todavía desequilibrios territoriales que no han podido ser superados. Los datos demográficos más recientes muestran una clara diferenciación entre una Andalucía en crecimiento poblacional (sobre todo en el litoral y en las aglomeraciones urbanas) y una Andalucía rural que, globalmente, continua un proceso de despoblamiento. Los problemas derivados de estos desequilibrios tienen también una traducción espacial en los procesos ambientales, ya que la concentración de la población y la actividad económica en el litoral y en las ciudades (con formas muy expansivas de urbanización) ha dado lugar a importantes desequilibrios ecológicos: degradación de paisajes rurales, pérdida de espacios naturales, gran consumo de recursos naturales, etc. Estos son, principalmente, los retos a los que ha tenido que enfrentarse la ordenación del territorio en las últimas décadas.

El proceso de reconocimiento jurídico e implantación administrativa de la ordenación del territorio en Andalucía fue largo, lento y dubitativo (Zoido, 2010). La Ley de ordenación del territorio de Andalucía se aprobó relativamente tarde en 1994, mientras que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) no fue aprobado hasta el año 2006, nada menos que once años más tarde de que se acordara por decreto su formulación. Con el POTA, Andalucía hizo un intento de dar un giro hacia la sostenibilidad y poner límites a la expansión urbanística desenfrenada, gracias en gran parte a las alegaciones presentadas por la ciudadanía, asociaciones civiles y grupos políticos. Así, el plan andaluz nació muy influido por la situación de crecimiento urbano que se venía produciendo desde finales del siglo XX, en algunos casos explosivo y desmedido, de manera que adoptó un marcado carácter de organización de los espacios urbanos (Mateo, 2012).

Con la entrada en el nuevo siglo, numerosos planes territoriales vieron la luz, no sólo el plan regional sino también varios planes de escala inferior. Al mismo tiempo, el marco legislativo se fue haciendo más amplio y más completo. Cabe subrayar que en los últimos años se fueron incorporando progresivamente a los planes y leyes andaluzas algunas ideas esenciales en la comprensión del territorio de la Comunidad (Rodríguez y Sánchez, 2010), como el paisaje, la apuesta por las nuevas tecnologías y las referencias a la política energética, las redes urbanas, etc.; ideas muy estrechamente relacionadas, como hemos visto, con la incorporación del desarrollo sostenible a la planificación.

La Ley de ordenación del territorio de 1994 ya había dispuesto que el objetivo general del plan sería definir una estructura del territorio de Andalucía adecuada a las necesidades y posibilidades de la región, y que habría de cumplir unas determinadas condiciones, entre las cuáles se encontraba «hacer posible la renovación de los recursos naturales que deban ser utilizados, procurando la idoneidad y la distribución equilibrada de los usos del suelo y de las actividades, y la protección del patrimonio natural y cultural». Aunque en la ley no se hacía referencia explícita al desarrollo sostenible, el POTA sí recogería como uno de sus tres objetivos específicos el de «avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible». Así, el desarrollo sostenible y la cohesión territorial forman

parte de los objetivos específicos del plan, si bien en sus determinaciones se alude más bien a la cohesión social y el «equilibrio territorial». Asimismo, el uso «más sostenible» de los recursos y el reconocimiento de la diversidad natural y cultural son dos de los cuatro principios básicos en los que se ha inspirado el Plan para la proyección del modelo territorial andaluz.

El modelo territorial que establece el POTA tiene como fundamento la superación de los problemas principales que afectan a la Comunidad Autónoma, relacionados con su escasa integración económica, los desequilibrios territoriales internos y los problemas de tipo ambiental. Una de las principales innovaciones conceptuales de dicho modelo territorial es la inclusión del llamado Sistema Regional de Protección del Territorio (Zoido, 2010), compuesto por los espacios naturales protegidos, los lugares de concentración o especial valor del patrimonio cultural, el paisaje y las zonas de riesgo natural o tecnológico. El reunir estos elementos en un concepto unitario permite entenderlos como una red o sistema territorial, en la que se incluyen ámbitos a proteger por distintas razones, abriendo la posibilidad de gestionarlos y ordenarlos de manera conjunta. Se prevé la formulación, por ejemplo, de un Programa Coordinado sobre el Paisaje que permita la ordenación y el fomento del paisaje andaluz, integrándolo en los distintos instrumentos de planificación territorial o sectorial. Se ha elaborado también una Estrategia de Paisaje de Andalucía (EPA), de carácter integrado y compartida por diferentes consejerías (Junta de Andalucía, 2012). La integración del paisaje en las políticas territoriales y su consideración por parte de las políticas sectoriales, además de los instrumentos creados para su estudio (Centro de Estudios Paisaje y Territorio) y regulación (Estrategia de Paisaje), hacen de Andalucía una de las Comunidades Autónomas que han prestado mayor atención a las políticas paisajísticas.

En cuanto al Programa de Desarrollo del POTA, éste contempla diversos aspectos relacionados con la sostenibilidad (de las ciudades, del transporte, del turismo...), activando o desarrollando instrumentos como el Programa de Sostenibilidad Ambiental CIUDAD 21, el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética o el Programa Coordinado de Recuperación Integral del Río Guadalquivir.

Por tanto, los objetivos y determinaciones del POTA han integrado en gran medida las ideas relacionadas con el desarrollo sostenible. El desarrollo policéntrico y la regulación del paisaje tienen una presencia muy importante en el documento, y también se desarrollan ampliamente determinaciones relacionadas con la protección del patrimonio natural y cultural, la gestión de los recursos hídricos, las infraestructuras sostenibles, las energías renovables o los riesgos naturales, por ejemplo. El Sistema de Ciudades y el de Articulación Regional son los encargados de asegurar el acceso equivalente a equipamientos, servicios, infraestructuras y telecomunicaciones. No obstante, se aprecian algunas incoherencias entre el objetivo de la sostenibilidad y algunas de las determinaciones previstas en el plan. Por ejemplo, pese a la apuesta por la cohesión y el equilibrio territorial, se impulsa decididamente la creación de una gran urbe que sirva de enlace de la región con la dinámica que siguen los procesos de información e innovación a nivel global, y no se concreta o materializa la idea de red (Rodríguez y Sánchez, 2010). Del mismo modo, pese a la gran atención concedida al desarrollo de los espacios rurales, éste aparece básicamente ligado a la implantación de infraestructuras y equipamientos, más que a modelos económicos multifuncionales.

Para el seguimiento y evaluación de las políticas territoriales, el POTA prevé la puesta en marcha del Sistema de Información Territorial y el Observatorio Territorial de Andalucía. El sistema de indicadores de seguimiento tiene como componentes básicos la estructura territorial y la sosteni-

bilidad, por lo cual se observa que el desarrollo sostenible, al igual que en el caso de la Estrategia Territorial de Navarra, constituye un principio fundamental para la evaluación de la implementación del plan. Ahora bien, el POTA no especifica la periodicidad con la cual debe publicarse la Memoria de Gestión del Plan (documento encargado de mostrar los resultados del grado de implementación del POTA). De hecho, la puesta en marcha de los instrumentos de seguimiento y evaluación no ha llegado a completarse por lo que la aplicación del POTA y sus efectos sobre el territorio y el desarrollo sostenible son cuestiones considerablemente difíciles de medir.

Pese a esta ausencia de información sobre la aplicación real del POTA, en Andalucía existe un documento denominado Informe Económico Financiero que tiene una periodicidad de publicación anual y cuya consulta se puede realizar públicamente a través de la página web de ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía), entidad público-privada dedicada a la investigación aplicada de cuestiones socioeconómicas y territoriales. Este documento no constituye en sí mismo un informe específico de seguimiento del plan territorial, pero el Informe del año 2010 vino acompañado de un Monográfico sobre la «Ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía – Evolución y situación actual de la planificación territorial», que fue elaborado concretamente por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, precisamente el órgano que posee las competencias en ordenación del territorio en la Comunidad.

En el documento de 2010 se analizan instrumentos de ordenación de diferentes escalas, desde la regional hasta la supramunicipal. En el apartado dedicado al POTA, se hace referencia a la «Puesta en práctica del POTA» (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía, 2010: 69) tras lo cual se citan algunos ejemplos de aplicación del POTA, que representan ámbitos en los que, según el informe, la implementación del plan ha experimentado avances más o menos significativos. Entre los ejemplos que se recogen en el monográfico, son múltiples las alusiones a los avances en materia paisajística (desarrollo del Programa Coordinado sobre el Paisaje, integración del paisaje en diversos instrumentos de la política territorial o las políticas sectoriales, elaboración de la Estrategia de Paisaje de Andalucía, etc.). También se señalan, como ámbitos de éxito en la aplicación del POTA, otros aspectos relacionados con el principio de sostenibilidad, como la integración del modelo de ciudad compacta en planes de ámbito subregional, la ejecución del Programa Coordinado para el Desarrollo de las Zonas del Interior o la creación de organismos que velen por el estudio y la gestión sostenible del territorio como el Observatorio Territorial de Andalucía o el Centro de Estudio Paisaje y Territorio.

A su vez, el Tercer Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía (Pita y Pedregal, 2011), surgido de la colaboración entre la Universidad de Sevilla y la Junta de Andalucía, señala la dicotomía existente, desde un punto de vista ambiental, entre los espacios protegidos de la Comunidad (gestionados desde enfoques conservacionistas) frente a espacios no protegidos (gestionados desde criterios predominantemente economicistas y productivistas). También se detectan disimetrías importantes en los índices económicos, no así en la accesibilidad y cohesión territorial. Aunque el informe valora positivamente la eclosión de las energías renovables, el turismo verde y la creciente sensibilidad ambiental en los entornos urbanos, detecta un aumento del consumo energético y de suelos sellados, así como de la contaminación atmosférica, arrojando claroscuros en la consecución del desarrollo territorial sostenible de Andalucía.

Durante las entrevistas realizadas en esta Comunidad Autónoma, los expertos recuerdan que la tradición planificadora en Andalucía siempre ha estado muy atenta a las tendencias provenientes de la escala europea, por lo que existe una gran correspondencia con los principios de planifica-

ción europeos, incluyendo el principio de la sostenibilidad, la cooperación, la cohesión, etc., al menos en el plano teórico.

Otra cuestión distinta son los avances hacia la sostenibilidad que se están dando en la práctica, es decir, no en la teoría de los planes sino sobre el territorio. Las personas entrevistadas señalan que no es fácil realizar una valoración del grado de implementación del POTA, debido a que este plan, en gran medida, recoge y reúne en un mismo documento algunas iniciativas o proyectos que ya se estaban poniendo en práctica con anterioridad¹⁰. Por esta razón, es difícil afirmar con seguridad que los avances dados en materia de desarrollo sostenible se hayan producido gracias a la influencia directa del POTA, puesto que en el momento de su publicación ya se arrastraban situaciones anteriores.

En cualquier caso, existe divergencia de opiniones sobre el grado de implementación de las determinaciones del plan de Andalucía, lo cual dificulta la valoración de los avances reales hacia la sostenibilidad del territorio andaluz. Al igual que en el caso de Navarra, existen dudas de que el modelo territorial del POTA se esté integrando en planes sectoriales o subregionales¹¹, por lo que la apuesta del POTA por la sostenibilidad, de nuevo, quedaría limitada por la descoordinación entre las administraciones o relegada a objetivos generalistas. En este sentido, en Andalucía, al igual que en Navarra, se citan los problemas de gobernanza como uno de los obstáculos más importantes para la implementación del modelo de desarrollo propuesto por el POTA, esencialmente en lo que se refiere a la coordinación de las políticas sectoriales con una perspectiva territorial¹². Las actuaciones sectoriales deben presentar un Informe de Incidencia Territorial al departamento de ordenación del territorio, aunque se trata de una figura legal de cierta debilidad que no tiene el mismo grado de vinculación jurídica que una Evaluación de Impacto Ambiental, por lo que no siempre se solicita o se tiene en cuenta por parte de las otras Consejerías¹³.

No obstante, algunos expertos consideran que, a nivel regional, se han dado grandes avances en aspectos relacionados con la estructuración interna del territorio. Entre los puntos fuertes del desarrollo territorial de la región destaca la superación de la antigua dicotomía entre urbano y rural, ya que las zonas rurales tienen hoy en día un acceso sin precedentes a los servicios y equipamientos públicos. También se destaca¹⁴ la aportación del plan a la hora de encauzar hacia la sostenibilidad el crecimiento urbanístico. No obstante, lo cierto es que el cumplimiento de los parámetros urbanísticos previstos en el POTA sobre crecimiento poblacional y del suelo urbanizable suscitó una considerable polémica política, especialmente con la conocida como Norma 30-40 (que establecía límites de crecimiento del 40% del suelo urbanizable o el 30% de la población, con el fin de establecer modelos urbanísticos más sostenibles). Los Ayuntamientos recurrieron a todo tipo de artimañas para mantener sus planes de crecimiento urbanístico¹⁵, y en diciembre de 2012, tan sólo 77 de los 771 municipios andaluces estaban adaptados a las determinaciones del POTA, fecha en la cual la administración tomó medidas para forzar esta adaptación (aprobación del Decreto-Ley 5/2012 de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía).

10. Entrevista a Florencio Zoido, Director del Centro de Estudios Paisaje y Territorio

11. Entrevista a Gonzalo Acosta, Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje hasta 2006

12. Entrevista a Gonzalo Acosta.

13. Entrevista a Andreas Hildenbrand, Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje desde 2006 hasta la actualidad

14. Entrevista a Andreas Hildenbrand

15. Diario El País, 15/12/2012

Otros ejes de actuación del POTA relacionados con la sostenibilidad en su sentido amplio en los que las personas entrevistadas valoran los avances positivamente son el desarrollo policéntrico y equilibrado, la atención a las áreas rurales y la protección y gestión del patrimonio natural y cultural, así como del paisaje.

En el caso del paisaje, a diferencia de lo ocurrido con los informes de evaluación del POTA, sí se ha publicado un primer informe de evaluación de la Estrategia de Paisaje de Andalucía, que trata de ofrecer un panorama amplio de la política de paisajes de la Comunidad durante los tres primeros años desde la entrada en vigor de la EPA (Junta de Andalucía, 2015). Dicho informe arroja un balance parcialmente positivo de los avances en materia paisajística: señala sinergias y mejoras en la coordinación entre administraciones para el desarrollo de políticas paisajísticas, contabiliza numerosas y muy diversas actuaciones previstas por la EPA que han sido ejecutadas, y aprecia el peso cada vez mayor de la participación ciudadana en las políticas de paisaje, por ejemplo. Aun así, también se señalan carencias o limitaciones importantes, como la ausencia de un marco legal regulador específico en materia paisajística.

Como vemos, los criterios de sostenibilidad se han integrado de forma amplia en el principal instrumento planificación territorial andaluz, desde el modelo territorial y las estrategias de desarrollo hasta el sistema de seguimiento. Si bien la legislación territorial de partida no hacía referencia explícita al desarrollo sostenible, el POTA contiene numerosas determinaciones o propuestas encaminadas a alcanzar las diferentes esferas de la sostenibilidad (ambiental, social, económica). A su vez, al menos una parte de estas determinaciones se han trasladado de manera exitosa al territorio, permitiendo dar pasos reales hacia un modelo más sostenible del territorio andaluz, aunque persisten algunas incongruencias y conflictos con las escalas inferiores y con las políticas sectoriales a la hora de hacer prevalecer los principios de sostenibilidad en las intervenciones sobre el territorio.

4.4. Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana tiene un territorio diverso, de marcado carácter litoral, con una disimetría clara entre un interior montañoso poco poblado y un área costera densamente ocupada que es además el área que mayores transformaciones territoriales ha experimentado en los últimos quince años. Debido a su fachada litoral y condiciones ambientales favorables no sólo ha constituido un destino habitual para el turismo de sol y playa sino que desde los años ochenta del pasado siglo ha sido espacio de acogida de residentes europeos. Desde finales de los años noventa, la Comunidad Valenciana experimentó un fuerte crecimiento de suelo urbanizado, favorecido por la coyuntura económica y la propia normativa urbanística existente entonces (LRAU, 1994). A partir de 1998, el sector de la construcción ligado al residencialismo¹⁶ y a la especulación inmobiliaria de segundas residencias vivió un auge sin precedentes, que dio lugar a una gran proliferación de asentamientos de baja densidad en contraposición al modelo de ciudad compacta,

16. Desde un punto de vista territorial, se entiende por residencialismo el proceso de transformación del uso del suelo con fines urbanísticos donde las unidades residenciales construidas son ocupadas, mayoritariamente, por residentes extranjeros que han venido a la costa mediterránea, por motivos de jubilación o de trabajo, en los últimos veinte años. Es un concepto manejado para diferenciar la transformación del suelo con fines exclusivamente turísticos (hoteles, apartamentos o conjuntos residenciales), donde el uso se limita a la temporada estival, básicamente, de aquellas actuaciones donde la población que vive en ellas tiene una permanencia elevada en la vivienda a lo largo del año (Mazón y Aledo, 2005; Huete, Mantecón y Mazón, 2008 y Mazón, Huete y Mantecón, 2009). Una interesante aproximación desde la óptica demográfica se encuentra en Valero (2014).

orientado en la propia Ley de ordenación del territorio de 2004. Entre 1987 y 2000 el incremento de suelo artificial fue de más del 50%, con el factor agravante de una concentración extraordinaria de la ocupación de nuevos espacios en la franja costera. Resulta muy llamativo, por exagerado, el dato de nueva vivienda construida en las tres provincias valencianas entre 1997 y 2006 que se eleva a 713.214 viviendas, el 13% del total de viviendas nuevas construidas en España en dicho período (Burriel, 2013).

Pese a la legislación estatal y autonómica sobre medio ambiente, suelo y ordenación del territorio vigente, la Comunidad Valenciana encabeza la lista de Comunidades españolas de agresiones al litoral, que indican la ausencia de acción de protección real de la franja litoral y de gestión del territorio a pesar del amplio consenso entre la ciudadanía sobre el alto grado de degradación de su entorno costero. Uno de los efectos ambientales más notable es la degradación de los recursos hídricos (donde también influye la agricultura de regadío) y de los ecosistemas acuáticos, que han hecho mella en la propia actividad turística al resentirse los segmentos de demanda que reclaman una mayor calidad ambiental. Es cierto, asimismo, que los desafíos a los que ha de enfrentarse la ordenación del territorio en la Comunidad no son sólo ambientales, económicos y sociales sino también político-administrativos.

La derogada Ley 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje, que había sustituido a la legislación de 1989, estableció como instrumento de ordenación regional la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), que ha de ser el instrumento de rango superior que defina el modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana, aunque su aprobación definitiva no se produjo hasta 2011. Debe destacarse, por tanto, que la Comunidad Valenciana ha sido un territorio sin proyecto desde la creación de la propia Autonomía (Estatuto de 1982, rev. 2006) hasta 2011 ante la inexistencia de un plan o directrices de escala regional. Este hecho explica, asimismo, la enorme transformación del territorio vivida en esta región en las tres últimas décadas, originada por la aprobación de planes urbanísticos de escala municipal claramente expansionistas y sin limitación por parte del gobierno autonómico.

La ETCV tiene un marcado carácter estratégico y pretende garantizar el desarrollo sostenible de la región hasta 2030, compatibilizando el desarrollo con la protección del entorno y potenciando las ventajas de la región. Recoge un total de 25 objetivos entre los cuáles se incluyen, entre otros, impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles, gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental o definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo. Asimismo, entre la documentación aportada por la Estrategia, se encuentra el denominado «informe de sostenibilidad ambiental» y el establecimiento de una serie de indicadores ambientales para la evaluación de su nivel de cumplimiento. Se concede gran protagonismo, también, al concepto de sostenibilidad que aparece de manera transversal en la mayoría de los temas tratados en la Estrategia, acompañando a términos tan diversos como el turismo sostenible, la energía sostenible, la movilidad sostenible o la agricultura sostenible, entre otros.

La Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana (Ley 5/2014), que constituye el actual marco jurídico para la planificación territorial en esta región, ha hecho una apuesta clara, sobre el papel, por la sostenibilidad ambiental y territorial como principio orientador de la ordenación del territorio en este espacio geográfico. Se incluyen 2 grandes estructuras de planificación basadas en la protección de la infraestructura verde y la gestión del paisaje. La ley define el desarrollo territorial y urbanístico sostenible como aquel que satisface las necesidades adecuadas y suficientes de suelo para residencia, dotaciones y actividades producti-

vas, preservando los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio, e indica que los criterios de sostenibilidad regulados en la ley son determinantes en la redacción de los planes, y su consideración desde las fases más tempranas de su elaboración contribuye a materializar este modelo territorial. La Estrategia Territorial define dos grandes estructuras de planificación del territorio: la Infraestructura Verde y el Paisaje. Por «infraestructura verde» se entiende en la Estrategia el sistema territorial básico compuesto por los siguientes espacios: los ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la Comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores. Asimismo, integra los suelos urbanos y urbanizables, comprendiendo, como mínimo, los espacios libres y las zonas verdes públicas más relevantes, así como los itinerarios que permitan su conexión. El paisaje, por su parte, es definido en la Estrategia Territorial Valenciana como cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por sus habitantes, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos. La Estrategia, por su parte, ha definido (ar. 7 a 13) unos criterios de ordenación racional del suelo y unos umbrales e indicadores de sostenibilidad (art. 22), con escenarios a 4, 10 y 20 años.

La evaluación del grado de cumplimiento de los principios de sostenibilidad ambiental y territorial en la Comunidad Valenciana requiere distinguir, claramente, entre el planeamiento (exclusivamente municipal) aprobado con anterioridad a la Ley de ordenación del territorio de 2014 (que no ha participado de este principio rector de la planificación), y el realizado al amparo de esta ley que, tímidamente, comienza a presentar ejemplos de interés (p.e. Denia). La escala regional, por su parte, con la aprobación de la mencionada Estrategia Territorial y su principio general de ordenación sostenible del territorio valenciano se ha enfrentado, en sus primeros años de aplicación, con una inactividad acusada en los procesos de transformación territorial debido a la crisis económica (2008-2015), de ahí que sea imposible aún su evaluación como mecanismo de sostenibilidad territorial. Como podemos comprobar, tanto la reciente legislación de ordenación territorial como la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana han supuesto avances importantes en la inclusión de los criterios de sostenibilidad en las políticas territoriales, al menos en el plano discursivo. Sin embargo, la ETCV fue aprobada de manera tardía y aún es pronto para valorar sus efectos reales hacia un desarrollo territorial más sostenible. Las transformaciones territoriales que han tenido lugar en esta Comunidad en las últimas décadas, en cualquier caso, no pueden considerarse un modelo de sostenibilidad, donde han prevalecido los planes urbanísticos de carácter expansionista, con un gran aumento de suelo artificializado. Un paso importante para caminar hacia un modelo territorial más sostenible podría constituirlo la aprobación de los planes de escala subregional, que serían los encargados de traducir los principios generalistas y estratégicos de la ECTV en determinaciones más concretas.

La Comunidad Valenciana ha centrado los esfuerzos de implantación de criterios de sostenibilidad ambiental en la planificación del territorio en la cuestión del paisaje. Entre las líneas de actuación en territorio y paisaje que ha definido el actual gobierno regional se encuentra de forma prioritaria la preservación de la diversidad de paisajes del territorio valenciano, la protección de los paisajes culturales y agrícolas y la protección y ordenación de las vistas hacia el paisaje. Falta, sin embargo, la articulación de criterios integrales de sostenibilidad en la planificación territorial en todas las escalas y especialmente, como se ha señalado, en la subregional –inexistente en la actualidad- y la local. E igualmente, no se han arbitrado sistemas de evaluación de la gestión territorial sostenible, a partir de indicadores o de la constitución una comisión de seguimiento y control de las actuaciones territoriales.

5. Conclusiones y propuestas

Después de un largo proceso de implantación, actualmente España se encuentra en una fase de transición hacia nuevas formas de ordenación del territorio. Transcurrida una etapa inicial de planificación territorial, de escala regional, donde el criterio principal había sido el desarrollo económico y la mejora del nivel de vida de las sociedades, se abre una nueva etapa a partir de mediados de los años noventa del pasado siglo (Conferencia de las Naciones Unidas, Río 92) y, sobre todo, de la primera década del nuevo siglo (Estrategia Territorial Europea, 1999), donde el desarrollo territorial incorpora, como principio rector de la planificación, la sostenibilidad ambiental.

Así, el protagonismo adquirido por el término desarrollo sostenible en las instancias europeas ha ejercido un claro efecto de arrastre a la hora de integrar la variable medioambiental en las políticas de desarrollo y de ordenación territorial en el Estado español, desde la escala regional hasta la local. En la incorporación de nuevos enfoques (incluyendo el desarrollo territorial sostenible) se avanza más lentamente que otros países europeos, a causa de las desventajas que le confiere la propia organización administrativo-territorial de nuestro país, vertical y compartimentada, que tiene grandes dificultades para adaptarse a enfoques globales, integrados y horizontales (Vergnaud, 2009).

La apuesta por la sostenibilidad territorial como principio rector de los procesos de ordenación del territorio está teniendo una implementación en general lenta y con escasa materialización real de actuaciones. La cuestión ambiental ha ido adoptando progresivamente una mayor importancia en la legislación territorial, y en ella son frecuentes las referencias explícitas al desarrollo sostenible como objetivo fundamental de la planificación territorial. Sin embargo, el ritmo de elaboración de leyes y, sobre todo, de planes de ordenación territorial en las diferentes regiones españolas ha sido muy desigual, y el contenido de los instrumentos de planificación también difiere considerablemente de unas Comunidades a otras. Hay territorios que han realizado una labor seria y rigurosa de planificación, junto a otros donde todavía faltan esquemas regionales de ordenación territorial.

En cualquier caso, cabe destacar que hay algunas Comunidades Autónomas que han implantado criterios e indicadores de sostenibilidad en el proceso de elaboración y seguimiento de las políticas territoriales. Destacan los ejemplos del País Vasco (donde los criterios de sostenibilidad se han integrado con rigor a las diversas escalas de planificación, desde la regional hasta la local) y Navarra (donde se hace un seguimiento expreso de la aplicación del principio de sostenibilidad en sus políticas territoriales). También hay iniciativas interesantes al respecto en Andalucía y en la Comunidad Valenciana. En estos dos casos, son los instrumentos de ordenación de escala regional los que han asumido en mayor grado la responsabilidad de incorporar los criterios de sostenibilidad en sus determinaciones.

La tabla adjunta resume la importancia de la implantación de criterios de sostenibilidad ambiental en la ordenación del territorio en los casos analizados en nuestro estudio, así como el seguimiento de estas actuaciones. Como se muestra, la diversidad de situaciones es norma común y es un aspecto aplicable al conjunto de territorio español, bajo el criterio común aceptado en todos los espacios regionales de la necesidad de realizar una planificación territorial que tenga en cuenta las diferentes dimensiones de la sostenibilidad (Cuadro 3).

Cuadro 3. Balance de implantación de criterios de sostenibilidad ambiental en la ordenación del territorio en los casos analizados

CC.AA	Sostenibilidad como principio rector principal de la ordenación del territorio	Elaboración de sistema de seguimiento y evaluación	Publicación de memorias y acceso web a las mismas	Existencia de comisión de seguimiento y evaluación de ordenación del territorio
PAIS VASCO	SI	SI	NO	SI
NAVARRA	SI	SI	SI	SI
ANDALUCÍA	SI	SI	NO	NO
C. VALENCIANA	SI	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia

Del análisis realizado se desprende, en primer lugar, que la sostenibilidad territorial puede ser entendida todavía bajo criterios poco homogéneos, de manera que su plasmación en objetivos y medios (determinaciones) concretos se produce de formas distintas en los instrumentos de planificación territorial españoles. Así, la medición o evaluación de las diferentes dimensiones de la sostenibilidad territorial, cuando se realiza, se hace bajo criterios, sistemas e indicadores distintos en cada Comunidad Autónoma. Además, en las Comunidades Autónomas estudiadas, los planes regionales no siempre prevén sistemas de seguimiento y evaluación, y cuando lo hacen, no siempre llegan a ponerse en marcha y a publicarse memorias al respecto, si bien en algunos casos existen otro tipo de documentos o publicaciones (institucionales y/o académicos) dirigidos a evaluar el modelo de desarrollo y grado de sostenibilidad del territorio.

El hecho de que no exista un sistema de evaluación común de la sostenibilidad para la planificación de escala regional en España hace que cada Comunidad Autónoma desarrolle e implante (en el mejor de los casos) sus propios criterios e indicadores, dando lugar a un mapa heterogéneo donde se dificulta la comparación y valoración de los planes en relación a su efectividad para alcanzar un desarrollo territorial sostenible.

Desde este punto de vista, para una mayor eficacia y una mejor implementación de las políticas territoriales, son necesarias medidas efectivas de coordinación entre administraciones, tanto en un sentido vertical (entre los diferentes niveles administrativos) como horizontal (entre las diferentes Comunidades Autónomas). En los últimos años, las comisiones existentes de coordinación de políticas territoriales, estatal y autonómicas, no han tenido protagonismo alguno, de manera que en España la ordenación del territorio sigue siendo un asunto carente de cooperación administrativa, además de funcionar en cada Comunidad Autónoma como un compartimento estanco que no vertebraba, realmente, el funcionamiento de políticas de implicación territorial. En este sentido, la apuesta por un modelo territorial sostenible encuentra serias dificultades para su implementación a causa de las interferencias surgidas con las intervenciones territoriales de las políticas sectoriales, de manera que los problemas de gobernanza y la falta de coherencia de las políticas llegan a constituir un serio obstáculo en la consecución del desarrollo territorial sostenible. No sería desacertada la aprobación de unas directrices generales de sostenibilidad territorial, con una serie de contenidos y requisitos mínimos para su seguimiento, de común aplicación en todas las regiones españolas.

Además, sería necesario incorporar de manera rigurosa y definitiva la fase de seguimiento y evaluación de los planes a los procesos de ordenación territorial. El seguimiento y evaluación de los

planes es imprescindible para conocer los efectos de las determinaciones del plan sobre el territorio, conocer si sus determinaciones son eficaces para alcanzar el desarrollo sostenible y facilitar la toma de decisiones en la aplicación de las políticas públicas encaminadas a este objetivo.

A ello se une la realidad de tener que incorporar nuevos planteamiento a la planificación territorial en todas las escalas (regional, subregional y local), como es la adaptación de los espacios geográficos a los efectos del cambio climático, un fenómeno estrechamente relacionado con el desarrollo sostenible (como bien reconocen las DOT del País Vasco) que va a cobrar un protagonismo creciente en los próximos años. Este es un tema que, hasta el momento presente, sólo ha merecido una atención menor en la mayoría de documentos de ordenación territorial de nuestro país. Por el contrario, en regiones del centro y norte de Europa este aspecto ha pasado a formar parte, como elemento de sostenibilidad territorial, de los procesos de planificación. Por lo tanto, va a ser necesario establecer pautas para la puesta en marcha de medidas efectivas de adaptación al cambio climático desde la ordenación del territorio.

6. Referencias bibliográficas

- Bárcena, Iñaki (2001). «Zertaz ari gara «Garapen sustengarria»-z ari garenean?: Ingurumen politikak eta diskurtsoak lehia». *Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria - Revista vasca de sociología y ciencia política*, (31), 9-19.
- Benabent, Manuel (2005). «Una visione panoramica dell'ordinamento del territorio in Spagna». *Complessità e Sostenibilità*, (6), [CD-ROM]
- Benabent, Manuel (2006). *La Ordenación del Territorio en España*. Sevilla: Universidad de Sevilla – Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Benabent, Manuel (2007). *La elaboración, instrumentación y gestión de los planes de Ordenación del Territorio: La experiencia de las Comunidades Autónomas*. Seminario Criterios de Ordenación Territorial: De la Estrategia Territorial Europea a la aplicación de los POT, Pamplona, octubre, (paper).
- Burriel, Eugenio L. (2008). «La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997-2006)». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII (270). Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>
- Comisión Europea (1999). *Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2007). *Agenda territorial de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea (2011). *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Consejo de Europa (1983). «Carta Europea de Ordenación del Territorio». *Estudios Territoriales*, (28), 171-195.
- Consejo de Europa (2000). *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Engelman, Robert (2013). «Más allá de la sostenibilidad». En: The Worldwatch Institute. *La situación del mundo 2013*. Barcelona: Icaria Editorial, 27-45
- Farinós, Joaquín (2004). «La Estrategia Territorial Europea para el futuro». En: Romero, Joan y Farinós, Joaquín (Eds.). *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Gijón: Trea, 45-73
- Fariña, José y Naredo, José Manuel (2010). *El Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Madrid: Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda, Gobierno de España.
- Fera, José María; Rubio, Marta y Santiago, Jesús (2005). «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación». *Boletín de la A.G.E.*, (39), 87-116.

- Gobierno de España (2010). *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid: Ministerio de Vivienda – Gobierno de España.
- Gobierno de Navarra (2005). *Estrategia Territorial de Navarra*. Pamplona: Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra
- Gobierno Vasco (2011). *Estrategia de Desarrollo Sostenible de Euskadi 2020*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco – Eusko Jaurlaritza.
- Gobierno Vasco (2014). *Modificación de las DOT en lo relativo a la cuantificación residencial*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.
- Hildenbrand, Andreas (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.
- Huete, Raquel; Mantecón, Alejandro y Mazón, Tomás (2008). «¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial?». *Cuadernos de Turismo*, (22), 101-121.
- Jauregui, Pedro y Erquicia, Jesús María (1992). «Marco de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco». *Rev. Munibe*, (44), 61-67.
- Juaristi, Joseba (2009). «La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas». *Lurralde: Investigación y espacio*, (32), 361-382.
- Junta de Andalucía (2006). *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía
- Junta de Andalucía (2012). *Estrategia de Paisaje de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía
- Junta de Andalucía (2015). *Situación y perspectivas de los paisajes de Andalucía. Informe de seguimiento y evaluación. EPA 2012-2014*. Sevilla: Junta de Andalucía
- Lozano, Pedro J. (2003). «La ordenación territorial en el País Vasco, debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia». *Investigaciones Geográficas*, (32), 157-176.
- Mateo, Rafael Jesús (2012). *El nuevo modelo andaluz de ordenación territorial estudio teórico-jurídico del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (Decreto 206/2006 de 28 de noviembre)*. Córdoba: Universidad de Córdoba
- Mazón Tomás y Aledo, Antonio (eds.) (2005). *Turismo residencial y cambio social*. Alicante: CAM, Fundación Frax y Universidad de Alicante.
- Mazón, Tomás; Huete, Raquel y Mantecón, Alejandro (2009). *Turismo, urbanización y estilos de vida. Las nuevas formas de movilidad residencial*. Barcelona: Ed. Icaria.
- Naredo, José Manuel (2004). «Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible». *Cuadernos de investigación urbanística*, (41), 7-18.
- Observatorio Territorial de Navarra (2010). *El Paisaje en Navarra*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- Observatorio Territorial de Navarra (2012). *III Memoria Bienal ETN 2009-2010*. Pamplona: Nasuvinsa – Gobierno de Navarra.
- O'Connor, James (2002). «¿Es posible el capitalismo sostenible?». En: Alimonda, Héctor (comp.). *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 27-52
- Pita, M^a Fernanda y Pedregal, Belén (Eds.) (2011). *Tercer Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía. IDTA 2010*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Riechmann, Jorge (2008). «Espacio, tiempo y sostenibilidad». *Qualitas hodie: Excelencia, desarrollo sostenible e innovación*, (128), 63-66.
- Rodríguez, Francisco y Sánchez, Luis Miguel (2010). «La planificación territorial y el sistema urbano en Andalucía: Notas para una reflexión desde la geografía». *Cuadernos Geográficos*, (47), 223-245.
- Ruiz, José Ignacio (2003). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Ruiz, José Ignacio e Ispizua, M^a Antonia (1989). *La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía (2010). «Monográfico: La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía». *Informe Económico y Financiero de Andalucía*, (26).
- Urkidi, Peio (2010). «Evolución del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma Vasta, 1990-2009». *Cuadernos Geográficos*, (47), 637-666.

- Valero, José Ramón (2014). «El residencialismo y su importancia en el proceso de envejecimiento del litoral alicantino», en *Cambio demográfico y socio territorial en un contexto de crisis*, XIV Congreso Nacional de Población. AGE, Sevilla, 108-121.
- Vergnaud, Guillaume (2009). «L'aménagement du territoire en Espagne: entre manque de traditions et matrice européenne». En: Jean, Yves y Baudelle, Guy (Eds.). *L'Europe: Aménager les territoires*. Paris: Armand Colin, 239-253.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our common future*. Oxford: Oxford University Press
- Zarraluqui, Luis (2003). «La Estrategia Territorial de Navarra, primera experiencia en España de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial europeos a un nivel regional». *Urban*, (8), 111-122.
- Zoido, Florencio (2010). «Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal». *Cuadernos Geográficos*, (47), 189-221.

Sobre los autores/as

BEREZI ELORRIETA SANZ

Doctora en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona (UB), con premio extraordinario de doctorado. Actualmente es profesora asociada en el Departamento de Geografía de la misma universidad, así como docente del Centro Universitario Internacional de Barcelona (UNIBA). Ha participado en diversos proyectos de investigación sobre desarrollo regional y turismo sostenible y actualmente es miembro del Grupo de Investigación Consolidado Análisis Territorial y Desarrollo Regional (ANTERRIT) de la UB. Sus publicaciones y sus líneas de investigación se han centrado en la planificación y desarrollo territorial, las políticas territoriales europeas y las políticas de paisaje

JORGE OLCINA CANTOS

Catedrático de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Alicante, donde imparte clases de Ordenación del Territorio, Climatología y Riesgos Naturales. Ha centrado sus investigaciones en diversas temáticas geográficas. Es autor o coautor de numerosas publicaciones (artículos, capítulos de libro y monografía). Ha participado en diversos proyectos de investigación sobre temática geográfica e histórica desarrollados en la Universidad de Alicante. Ponente en el Año Internacional del Planeta Tierra (2008), declarado por la UNESCO. Profesor invitado en universidades de España, Europa e Iberoamérica. Miembro del Consejo Editorial de diversas revistas científicas de temática geográfica y ambiental

DOLORES SÁNCHEZ AGUILERA

Licenciada en Geografía e Historia por la Universidad de Barcelona, postgrado en Aspectos demográficos de la previsión de la demanda (UAB) y Doctora en Geografía (UB) con premio extraordinario de doctorado. En la actualidad es Vicedecana de Geografía en la Universitat de Barcelona. Autora de numerosas publicaciones, ha participado también en diversos proyectos de investigación sobre la renovación turística de la montaña española, las nuevas dinámicas rurales y los espacios turísticos de interior en España. Sus líneas de investigación principales se centran en las dinámicas demográficas en Cataluña y España, así como en áreas rurales, los procesos de segregación demográfica, el análisis territorial del turismo en la escala local y regional y el patrimonio como un recurso turístico, entre otros.