

**IX SIMPOSIO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y PLANIFICACION
TERRITORIAL, Cuenca, Ecuador, octubre 2014**

**La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de
descentralización y autonomías**

ANDREAS HILDENBRAND SCHEID

Profesor del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio
de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura
de la Universidad de Sevilla

RESUMEN

El punto de partida de la ponencia es el hecho de que Ecuador presencia actualmente un profundo proceso de transformación que es importante para su futuro político, económico y social. Sobre la base de la Constitución de 2008 y legislaciones posteriores para su desarrollo, el país está inmerso en un proceso de descentralización para reformar la organización territorial de su Estado. Ésta, conforme al art. 242 de la Constitución, se compondrá de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, previendo para cada uno de esos componentes de la organización territorial la creación de gobiernos autónomos descentralizados. Al mismo tiempo, y estrechamente interrelacionado con la descentralización, se ha iniciado la construcción de un nuevo sistema de planificación territorial. Este sistema abarca tanto la escala de la ordenación territorial como de la ordenación urbanística, correspondiendo, para llevar a cabo esta ordenación, a las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales competencias y tareas específicas, que ellos realizarán a través de diferentes tipos de planes u otros instrumentos.

La ponencia titulada “La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías” conecta con ambos cambios profundos en Ecuador. Tiene el objetivo de poner al servicio de la reflexión académica-profesional y gestión pública en este país algunos elementos clave del conocimiento que se han generado sobre las experiencias europeas en materia de política de ordenación del territorio en el contexto de Estados descentralizados.

En la primera parte, “El marco conceptual e institucional-jurídico de la ordenación del territorio”, se exponen los elementos esenciales que definen el concepto de ordenación del territorio como política pública en los Estados europeos descentralizados. Uno de estos elementos es el hecho de que los protagonistas en dicha política suelen ser las Regiones (el nivel político-administrativo inmediatamente por debajo del nacional), con independencia del tipo de descentralización (administrativa o también política) o de la existencia de competencias del Estado en materia de ordenación del territorio. Esto es de especial interés y relevancia para Ecuador, porque entre los Gobiernos autónomos descentralizados establecidos en la Constitución de 2008 las Regiones constituyen el elemento más innovador.

La segunda parte se centra en el “Análisis de cuatro cuestiones fundamentales para la operatividad de los instrumentos de la política de ordenación del territorio”, que han de resolverse de forma adecuada en cualquier sistema de planificación territorial inmerso en el contexto de un Estado descentralizado: 1) ¿Cómo participan los municipios en la elaboración de los planes de ordenación del territorio, que ellos tienen que respetar en sus planes urbanísticos?; 2) ¿Qué mecanismos existen para verificar y garantizar la coherencia de los planes urbanísticos con los planes de ordenación del territorio?, 3) ¿Qué relación existe entre los planes de ordenación del territorio y la planificación sectorial?, y 4) ¿Cómo se evalúa el impacto territorial de proyectos que no están previstos por la planificación territorial y urbanística?.

La tercera parte, “Sugerencias para la descentralización y el sistema de planificación territorial en Ecuador”, recoge un conjunto de conclusiones extraíbles de las experiencias europeas que, a juicio del autor, podrían servir para avanzar en Ecuador en el desarrollo de la descentralización del Estado y de la ordenación del territorio como política pública.

I. MARCO CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL-JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio es una política pública que consiste en la planificación física de ámbitos supramunicipales (áreas metropolitanas, comarcas, provincias,

subregiones, etc.), en cuanto al desarrollo de los tres grandes sistemas territoriales (sistemas de ciudades, de articulación territorial y de espacios libres) así como en lo que respecta a la ordenación básica de los usos del suelo. Su finalidad es velar para que las actividades humanas con repercusión directa sobre los usos del suelo se implanten y desarrollen en el territorio de forma coordinada, equilibrada y compatible entre sí, de modo que a largo plazo se consolide un modelo de utilización racional del territorio, en el que se cumplan tanto los objetivos de la sostenibilidad y cohesión territorial como el objetivo de la competitividad.

Como la ordenación del territorio se refiere a ámbitos supramunicipales, está claro que la ordenación del territorio no es lo mismo que el urbanismo, con sus planes urbanísticos aprobados por los municipios para términos municipales o partes del mismo. Evidentemente, está estrechamente vinculada con el urbanismo. Primero, por razón de la escala, de modo que los planes urbanísticos cumplen la función de desarrollar y pormenorizar las determinaciones más generales de los planes de ordenación del territorio. En segundo lugar, por motivo de la jerarquía jurídicamente establecida: el planeamiento urbanístico ha de ser coherente con las determinaciones (normas, directrices, recomendaciones) de los planes de ordenación del territorio y en su caso, tiene el deber de adaptación a las mismas. Asimismo, la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbanística suele ser una potestad de las instancias regionales.

La conceptualización de la ordenación del territorio en el sentido de la planificación física, a escalas “intermedias” entre el municipio y el Estado (regional y subregional), es el enfoque mayoritario de la política de ordenación del territorio en Europa y se aplica en su forma más pura en Alemania, Suiza, España, Italia y Portugal, pero también y con ciertos matices, en Austria, Holanda y el Reino Unido

Frente a este enfoque centrado en la planificación física se posiciona como segunda conceptualización de la ordenación del territorio el denominado aménagement du territoire, que se practica desde 1950 en Francia. Este concepto engloba muchas de las características señaladas de la planificación física, pero es más amplio, porque integra también la política regional (incentivos económicos para la localización de empresas) y la política de organización territorial (fomento de la cooperación intermunicipal para crear diferentes tipos de asociaciones municipales, áreas

metropolitanos o comarcas). La política regional constituye el elemento central del *aménagement du territoire* y aporta a la práctica francesa de la ordenación del territorio, como característica principal, su marcada orientación económica.

2. META Y MISIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La meta final de la política de ordenación del territorio es lograr un uso racional del territorio al servicio del interés general. Esta racionalidad del uso del territorio significa, por un lado, lograr la coherencia territorial de las políticas públicas, es decir, evitar en sus respectivas decisiones territoriales (localizaciones, zonificaciones y trazados) los costes innecesarios de una acción aislada, dispersa y descoordinada y, por el contrario, apostar en dichas decisiones por la coordinación y cooperación intersectorial e interadministrativa, que permitirá compatibilizar los diferentes usos que concurren entre sí en el territorio, aprovechar complementariedades y generar economías de escala y efectos sinérgicos. En este sentido, la ordenación del territorio vela para que “las actividades adecuadas se ubiquen y desarrollen en el lugar adecuado”, aprovechando de forma óptima las oportunidades del capital territorial de cada lugar¹, entendido como las capacidades o potenciales que caracterizan un ámbito territorial determinado, p.e. una región y la distinguen de otras.

La existencia de la ordenación del territorio como una política pública propia, que de forma específica persigue la meta de lograr un uso racional del territorio desde una lógica estrictamente centrada en el interés general, es absolutamente necesaria. Esta meta no se suele lograr de forma satisfactoria por las actividades privadas conforme a las reglas del mercado y orientadas en el beneficio financiero y tampoco por la intervención pública a través de las políticas públicas sectoriales que, o ignoran la dimensión territorial o la abordan exclusivamente desde una lógica sectorialista y, por tanto, fragmentada e incompleta. A diferencia de otras políticas públicas, tanto de las sectoriales con incidencia territorial (carreteras, industria, agricultura, obras hidráulicas, etc.) como las de carácter horizontal o globalizador (medio ambiente o economía), la ordenación del territorio es, junto al planeamiento urbanístico municipal, la única política pública de carácter integral o suprasectorial con una finalidad espacial explícita. Se dirige de forma directa o intencionada a la transformación del orden existente del espacio (sistemas territoriales, usos del suelo), a fin de lograr para un

¹ Ver sobre este concepto el glosario adjunto a la presente ponencia.

determinado ámbito geográfico de escala supramunicipal, un desarrollo encaminado a la consecución de un determinado modelo territorial que por consenso colectivo se haya llegado a considerar como imagen final deseable a alcanzar a largo plazo. Este modelo se suele establecer en un plan de ordenación del territorio de ámbito regional o subregional, el instrumento más relevante con el que opera la política de ordenación del territorio.

Así, la ordenación del territorio es la política que aporta a las demás políticas públicas, a través de los planes de ordenación del territorio y otros instrumentos, el marco de referencia territorial necesario para lograr la meta de un uso racional del territorio. Por ello, sus misiones o funciones a cumplir respecto a las otras políticas son tres: la coordinación, la ordenación y el desarrollo. La misión de coordinación consiste en asegurar la coordinación de las políticas urbanísticas municipales y la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales. La misión de ordenación incluye las tareas destinadas a la protección, conservación, mejora o restauración de los valores del territorio. La misión de desarrollo se dirige a impulsar y promover el desarrollo de los territorios en función de su respectivo potencial (oportunidades de desarrollo, factores limitantes) de desarrollo que se deriva de los componentes de su capital territorial.

3. LOS OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Los objetivos de la ordenación del territorio que habitualmente han aparecido en las leyes de ordenación del territorio aprobadas por las instancias regionales y/o nacionales en Europa son: a) propiciar un desarrollo equilibrado, b) mejorar la calidad de vida, c) potenciar y mejorar el sistema urbano, d) articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior, e) establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, f) distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo, g) mejorar la localización de las instalaciones productivas, h) preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural, y i) contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.

Los anteriores objetivos se inscriben claramente en tres macro-objetivos que pueden considerarse como los tres grandes objetivos generales de la ordenación del territorio:

1) el desarrollo sostenible, 2) el fortalecimiento de la cohesión territorial, y 3) la mejora de la competitividad de un territorio determinado, tanto en su conjunto como en lo que respecta a las diferentes partes que lo configuran.

En cuanto al objetivo de desarrollo sostenible, que tiene una dimensión ambiental, económica y social, la ordenación del territorio es una pieza clave para lograrlo. Centrándonos en la dimensión ambiental, la atención al medio ambiente ha sido siempre un elemento consustancial de la ordenación del territorio desde el primer momento de su nacimiento como política pública, que en muchos países europeos se produjo con anterioridad al nacimiento del medio ambiente como política pública. Por su parte, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en 1983 señaló entre los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio “la utilización racional del territorio” y “la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”.

El desarrollo sostenible engloba un desarrollo territorialmente equilibrado, como se constató en el Informe Brundtland de las Naciones Unidas (1987): “Desarrollo económico, respetuoso con el medio ambiente, responsable en cuanto a las generaciones futuras y territorialmente equilibrado”. Posteriormente, la “Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”, aprobada en 1999 por el Consejo de los ministros responsables en materia de ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea.², concretó la relación entre desarrollo sostenible y ordenación del territorio en tres principios directores, que en su conjunto se desarrollan en esta Estrategia por 60 opciones políticas: 1) “desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad, 2) garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y 3) el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural”.

El segundo objetivo, el del fortalecimiento de la cohesión territorial, es de una triple naturaleza y se refiere a: 1) la articulación física (articulación interna y conexión con el exterior) de un territorio determinado, aportada por las redes de infraestructuras de transporte, 2) la búsqueda de la equidad territorial en las condiciones de accesibilidad

² Posteriormente se aprobaron en 2007 la “Agenda Territorial Europea” y en 2011 la “Agenda Territorial Europea 2020: Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”.

de los ciudadanos a las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos en las diferentes áreas que integran un territorio, y 3) el clásico objetivo de la ordenación del territorio de un desarrollo socioeconómico equilibrado territorialmente (un objetivo que se comparte con la política económica regional).

Finalmente, el objetivo de la mejora de la competitividad del territorio, se centra en la promoción del desarrollo de los territorios, identificando y movilizándolo su potencial u oportunidades para el desarrollo que se derivan de su dotación de capital territorial.

El desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la cohesión territorial y la mejora de la competitividad son objetivos estrechamente interrelacionados. Por ejemplo, la calidad paisajístico-ambiental de un sitio forma parte de la sostenibilidad, pero no sólo es un valor ambiental y/o histórico-cultural. También es un capital de imagen, factor de creciente importancia para la competitividad de las ciudades y regiones en el mundo de la globalización, concretamente, la capacidad de éstas de atraer empresas y profesionales altamente cualificados de sectores punta mediante una oferta adecuada respecto a factores blandos de localización relacionados con la calidad de vida o los factores intangibles (capital social, entorno institucional) de un determinado lugar. En este contexto, la calidad paisajística –ambiental es un capital de imagen que incide en el atractivo y la competitividad de los territorios.³

4. LOS INSTRUMENTOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En los diferentes países europeos, los planes de ordenación del territorio son el principal instrumento de la ordenación del territorio.

También se utilizan otros instrumentos, como por ejemplo la Evaluación de Impacto Territorial de proyectos no previstos por la planificación, que se tratará en esta ponencia, o los Acuerdos o Contratos intermunicipales de ordenación territorial y urbanística (*ver la respectiva voz en el glosario básico asociada a esta ponencia*), así como otros instrumentos informales (de carácter voluntario y no vinculantes jurídicamente), anclados en los principios del paradigma de la gobernanza

³ ver en el glosario básico asociada a esta ponencia la voz “El paisaje – un activo para la competitividad y sostenibilidad de los territorios”.

(especialmente, cooperación y participación). Ejemplos son las redes de cooperación entre ciudades en Alemania y Francia (*ver la respectiva voz en el glosario básico asociada a esta ponencia*), las Estrategias de Desarrollo Territorial para ámbitos nacionales (por ejemplo en Alemania, Suiza y, Austria) regionales (la Estrategia Territorial de Navarra de 2005) o subregionales (*Regionale Entwicklungskonzepte*, Alemania) o las Cartas de Paisaje, que se elaboran en Francia y España (sobre todo en Cataluña), con la participación ciudadana y de un amplio espectro de colectivos, como diagnósticos compartidos y compromisos estratégicos para el futuro desarrollo de un ámbito paisajístico de ámbito supramunicipal.

Los planes de ordenación del territorio, se formulan tanto a escala regional (para la totalidad del territorio de la respectiva Región) como subregional (para áreas supramunicipales dentro de una Región). El cuadro a continuación muestra el sistema jerárquico de planes de ordenación del territorio y urbanísticos en 10 Estados europeos. El grado de detalle y pormenorización de sus contenidos (texto y escalas cartográficas) varían en función de la extensión geográfica de la respectiva Región. En los planes de ordenación del territorio de ámbito regional en Alemania, España e Italia la cartografía suele tener – para las unidades regionales relativamente grandes - una escala entre 1.200.000 y 1: 300.000 (Cantones suizos tan sólo: 1 : 25.000 y 1 : 50.000). En los planes de ámbito subregional la escala suele oscilar entre 1.25.000 y 1.100.000 (ver el gráfico a continuación para el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Los planes de ordenación del territorio aportan a sus destinatarios, las políticas públicas en general, pero especialmente al planeamiento urbanístico municipal y las políticas sectoriales de incidencia territorial, un marco de referencia territorial, que se encuentra definido en las estrategias territoriales que contienen estos planes para los tres grandes sistemas territoriales:

- el sistema de ciudades (jerarquía urbana, cooperación en red de las ciudades, indicación de dotaciones respecto a equipamientos básicos, infraestructuras urbanas, servicios públicos y privados)
- el sistema de articulación territorial (trazados y puntos de conexión para las redes de transporte y de otras infraestructuras terrestres), y

- el sistema físico-ambiental (localizaciones y áreas para la protección de los recursos naturales, del paisaje y del patrimonio histórico, la prevención de riesgos, etc.).



Además de este “temario mínimo”, los planes de ordenación del territorio, con frecuencia, recogen estrategias territoriales para el desarrollo económico del territorio señalando localizaciones y áreas preferentes para actividades productivas (parques empresariales, parques tecnológicos, zonas logísticas, grandes superficies comerciales, parques de ocio, etc.).

Todas estas estrategias territoriales establecen criterios territoriales - localizaciones, zonificaciones o trazados/corredores/pasillos - que se plasman en la normativa de cada plan mediante determinaciones con un grado de vinculación jurídica diferente y que toman como referente un modelo territorial, deseado y compartido colectivamente,

como imagen finalista a conseguir para el desarrollo a largo plazo del respectivo territorio. Por regla general, los planes de ordenación del territorio en los países europeos suelen operar con tres tipos de determinaciones que llevan diferentes denominaciones y reflejan ciertas diferencias según el caso. De forma sintética, sirve para señalar el denominador común de la experiencia comparada el art. 21 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994 que distingue Normas, Directrices y Recomendaciones.

Las **Normas** son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.

Las **Directrices** son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.

Las **Recomendaciones** son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma

5. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO COMO MARCO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: LAS REGIONES COMO PROTAGONISTAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El carácter descentralizado de un Estado significa la existencia de un nivel de decisión político-administrativo propio justo por debajo del nivel nacional (Gobierno central o federal) y por encima de los Entes locales de nivel superior (Provincias, Departamentos, Comarcas, Areas metropolitanas etc.) que en Europa se suele denominar Región (Francia, Bélgica, Italia), Land (Alemania, Austria) o Cantón (Suiza). Si estas Regiones cuentan, además de sus órganos propios de Gobierno y Administración, con Parlamentos con capacidad legislativa, es decir, la potestad de aprobar normas jurídicas con rango de ley, estamos ante el caso de una descentralización política; y si las Asambleas representativas de las Regiones sólo cuentan con potestades de aprobar normas con rango inferior a una ley (Reglamentos u otras normas) estamos ante el caso de una descentralización administrativa.

CUADRO: EL SISTEMA DE PLANES TERRITORIALES EN DIEZ PAÍSES EUROPEOS

PAÍS	NIVEL REGIONAL	NIVEL SUBREGIONAL	NIVEL LOCAL
ALEMANIA	Plan (Programa) de Desarrollo Territorial (de Ordenación del Territorio) del Land.	Plan (Programa) Regional de Desarrollo Territorial (de Ordenación del Territorio).	Plan Director de Urbanismo, etc.
ESPAÑA	Plan de Ordenación del Territorio/Directrices de Ordenación Territorial.	Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional (Plan Territorial Parcial).	Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU), etc..
FRANCIA	Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo Territorial.	Esquema de Coherencia Territorial (SCOT)	Plan Local de Urbanismo (PLU), etc.
HOLANDA		Plan Territorial Provincial	Plan Estructural Local, etc.
ITALIA	Plan Territorial Regional (PTR)/Plan Territorial Regional de Coordinación (PTRC).	Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP).	Plan Regulador General (PRG), etc.
PORTUGAL	Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT)		Plan Director Municipal (PDM), etc.
REINO UNIDO	Orientaciones de Planificación Regional (RPG)/Estrategias Territoriales Regionales (RSS).	Plan Estructural (SP).	Plan Local (LP), etc..
SUIZA	Plan Director Cantonal/PDC.		Plan-Marco de Afectación, etc.
AUSTRIA	Plan (Programa) de Desarrollo Territorial (de Ordenación del Territorio) del Land.	Plan (Programa) Regional de Desarrollo Territorial	Concepto de Desarrollo Local/Plan de Usos del Suelo, etc.
BELGICA	Esquema de Desarrollo Regional (Valonia), Plan de Desarrollo Regional (Bruselas)/Plan Estructural Territorial (Flandes)		Esquema Estructural Comunal, etc.

Alemania, Austria, Suiza, Bélgica, Estados federales todos, y España e Italia, que desde el comienzo de las décadas de los 80 y de los 70, respectivamente, han sido objeto de un proceso de descentralización de la totalidad del territorio de su Estado representan el primero de estos supuestos, es decir existen Regiones dotada con autonomía política. Un supuesto diferente lo representa el caso de Francia, que realizó a principio de la década de los 80 una descentralización administrativa del Estado. Las Asambleas de las Regiones que se crearon entonces sólo pueden aprobar normas con rango inferior a una ley, siendo el Parlamento nacional el único legislador en este país, y por tanto, se trata de Regiones con autonomía administrativa.

Tanto las Regiones con autonomía política como las Regiones con potestades meramente administrativos suelen tener atribuidas competencias en un catálogo de diferentes materias, cuyo espectro (número de competencias) y naturaleza (legislación plena, únicamente legislación de desarrollo, potestad reglamentaria, gestión, ejecución, etc.) varía en cada caso. Pero, y esto es relevante en el marco de la presente ponencia, el denominador común es que todas las Regiones ostentan competencias en materia de desarrollo económico regional y en materia de ordenación del territorio, es decir, son las Regiones las instituciones que en los Estados descentralizados tienen la capacidad de formular y aprobar para la totalidad de su territorio (o partes de éste) un plan de desarrollo económico y un plan de ordenación del territorio. En otras palabras, la capacidad de diseñar un modelo propio y deseado colectivamente (estos planes se suelen hacer con participación pública e institucional) para el desarrollo económico y para el desarrollo territorial del espacio regional a largo plazo y, a su vez, de poner en práctica para su consecución políticas en el ámbito de sus competencias propias, constituye una de las manifestaciones más genuinas del poder regional.

Así, en lo que respecta a la ordenación del territorio, las Regiones son los protagonistas de esta política pública, con independencia del tipo de descentralización y sin perjuicio de que en varios casos (Alemania, Austria, Francia). también el Estado tiene atribuidas competencias en esta materia. Esto se pone claramente de manifiesto en que los productores de los planes en materia de ordenación del territorio y, en gran parte, de las leyes en dicha materia, son las Regiones.

Alemania (superficie: 357.168 km², población: 80,2 millones) es un Estado federal compuesto a nivel regional por 16 Länder. La ordenación del territorio es conforme a la Constitución de 1949 (una competencia compartida, correspondiendo a la Federación la legislación básica y a los Länder la legislación de desarrollo. En lo que respecta al urbanismo, no obstante, éste es una competencia plena de la Federación, de modo que, a diferencia de la situación en el Estado de las Autonomías en España, donde cada una de las 17 Comunidades Autónomas cuenta con una ley propia de urbanismo (a veces combinada con la ordenación del territorio), en Alemania existe un único Código Federal de Urbanismo (los Länder solo tienen potestades de policía urbanística).

Desde que en 1950 se aprobó la primera ley de ordenación del territorio en el Land Renania del Norte-Westfalia, todos los 16 Länder han llegado a aprobar ya varias generaciones de leyes y planes de ordenación del territorio regionales y subregionales en esta materia. Desde hace décadas el sistema de planificación territorial tiene una cobertura total del territorio nacional. La Ley Federal de Ordenación del Territorio (aprobada en 1965, reforma más reciente en 2009) es una ley que deja un amplio margen de acción a la legislación de desarrollo de los Länder. Se limita a regular unas pocas, pero importantes, cuestiones, entre ellas: 1), el deber de planificación de los Länder, 2) los principios rectores y de la ordenación del territorio, 3) el contenido mínimo de los planes de ordenación del territorio de nivel regional y subregional, 4) las posibles vías de la elaboración de los planes de ordenación del territorio subregionales, garantizando la participación de los municipios, y 5) los criterios básicos para el procedimiento de evaluación de impacto territorial (*Raumordnungsverfahren*).

Las leyes de ordenación del territorio de los Länder definen de forma detallada los ámbitos territoriales para los que han de elaborarse planes de ordenación del territorio subregionales y regulan el modelo organizativo para su elaboración (por regla general, Mancomunidades de Municipios para la Planificación Territorial). Asimismo, contienen previsiones para la planificación territorial transfronteriza con los Länder vecinos, un aspecto que falta por completo en las leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas en España.

Un elemento clave del sistema de planificación territorial de Alemania es el federalismo cooperativo. La Federación y los Länder, a través de la Conferencia de los Ministros Responsables en Ordenación del Territorio (MKRO) acuerdan conjuntamente en las reuniones de este órgano de cooperación vertical decisiones importantes. Ejemplos son: 1) las aportaciones de Alemania a la Estrategia Territorial Europea (1999) y la Agenda Territorial de la Unión Europea (2007, 2011), 2) la elaboración de una Estrategia para el Desarrollo Territorial de Alemania (2006) y 3) un gran número de Resoluciones y Acuerdos adoptados sobre temas relevantes de la ordenación del territorio que requieren la aplicación de criterios comunes (los lugares centrales y sus ámbitos funcionales, el impacto territorial de las grandes superficies comerciales y de tiempo libre, repercusiones territoriales del cambio climático, etc.)

Suiza (superficie: 41.285km², población: 7,9 millones) es un Estado federal (Constitución de 1874), compuesto por 23 Cantones que tienen Parlamentos propios con capacidad legislativa. Conforme a la Constitución reformada en 1969, la competencia en materia de ordenación del territorio es compartida, correspondiendo a la Federación la legislación básica y a los Cantones la legislación de desarrollo. En 1979 se aprobó la Ley Federal de Ordenación del territorio (reforma más reciente en 2014). También esta Ley deja un amplio margen de maniobra a la legislación de desarrollo de los Cantones.

Dada la pequeña extensión geográfica del país en su conjunto y de cada uno de sus cantones (el de Girones es con 7.105 km² el más grande) no existen planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Todos los 23 Cantones, que configuran la organización territorial de este Estado federal, han aprobado ya varias generaciones de leyes y Planes Directores Cantonales en materia de ordenación del territorio, alcanzándose una cobertura territorial del territorio suizo por este tipo de planes. Sin perjuicio del protagonismo de los Cantones, también la Federación asume un papel activo en la ordenación del territorio. En 1995 la Federación presentó su Informe Bases para la Ordenación del Territorio Suizo y en 1997 aprobó la Estrategia de Paisaje para Suiza como documento orientador de las actuaciones de los Ministerios y Agencias de la Federación. Un salto cualitativo en la acción del Gobierno Federal lo constituye el hecho de que en 2012 se aprobó la primera Visión Estratégica del Desarrollo Territorial de Suiza (que ha sido elaborada conjuntamente por los Municipios, Cantones y la Federación).

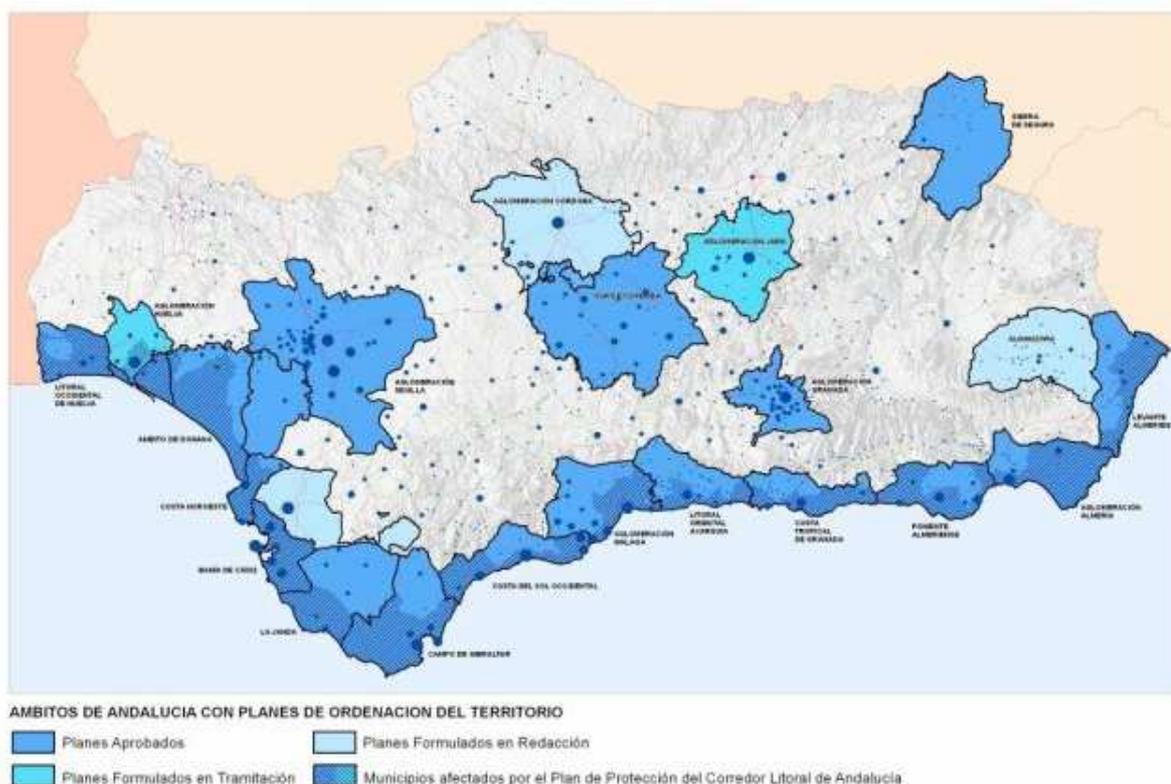
Austria es un Estado federal compuesto por 9 Länder. La Constitución de 1945 (actualizada en 2014) no atribuye al Estado ninguna competencia expresa en ordenación del territorio. Por tanto, no existe ninguna Ley federal en esta materia. No obstante, tiene competencias legislativas en políticas públicas sectoriales (p.e., transporte, agua, sector forestal, minería, industria) con notables incidencias territoriales, lo cual significa que el Estado a través de sus planificaciones y proyectos en estas políticas es un actor que de facto determina el desarrollo real del orden territorial.

Los protagonistas de la ordenación del territorio son los 9 Länder y ellos han aprobado leyes y planes en esta materia, existiendo una cobertura total del territorio nacional por este tipo de planes. El Gobierno federal, si bien no tiene competencias en ordenación del territorio, no se queda al margen en esta materia sino desarrolla ciertas iniciativas. Por ejemplo, es parte de la Conferencia Austriaca de Ordenación del Territorio (ÖROK), creada en 1971 como órgano de coordinación entre la Federación, los Länder y los Municipios y en la que participan con voz de asesoramiento también los representantes de los agentes económicos y sociales. La ÖROK adoptó en 2001 la Estrategia Territorial de Austria que establece objetivos básicos y orientaciones para el desarrollo territorial y los instrumentos de ordenación urbanística y territorial. Como suele ser la tónica general de las Estrategias Territoriales, al uso a diferentes escalas en varios países europeos y a nivel de la Unión Europea, este documento no tiene carácter vinculante jurídicamente sino constituye *soft law*, es decir, un acuerdo político, a cuyo cumplimiento se comprometen los actores involucrados voluntariamente (*selfbinding*).

En España (superficie: 504.645km², población: 46.5 millones), la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía aprobados entre 1979 y 1983 para las 17 Comunidades Autónomas (CC.AA.) que configuran la organización territorial del Estado a nivel regional, han atribuido la ordenación del territorio y el urbanismo como una competencia exclusiva a cada Comunidad Autónoma. Hasta 2001 todas las Comunidades Autónomas han aprobada sus leyes de ordenación del territorio (en algunos casos en combinación con la materia de urbanismo), y varias de ellas ya han sido objeto de reformas posteriores. Una diferencia respecto al caso de los Länder alemanes es que el mapa de los ámbitos territoriales de los planes subregionales no se define en la propia ley de ordenación del territorio de la respectiva Comunidad

Autónoma (las leyes autonómicas establecen criterios para la delimitación de ámbitos subregionales), sino suele ser el plan de ordenación del territorio regional que efectúa la delimitación de los ámbitos subregionales.

Únicamente en 11 CC.AA. está aprobado el plan de ordenación del territorio regional. En cuanto a los planes subregionales, sólo se registran 72 planes aprobados (datos para 2014). La consecuencia es que la mayor parte del territorio nacional no está cubierto por este tipo de planes. Las Comunidades Autónomas que han llegado a cubrir la totalidad de su territorio con planes subregionales son Cataluña, Navarra, Baleares y Canarias. Muy productivos en cuanto a la aprobación de este tipo de planes han sido también el País Vasco y Andalucía. En el País Vasco ya se han aprobado once de los 15 Planes Territoriales Parciales previstos. Andalucía es con 17 Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional la Comunidad Autónoma que más número de planes subregionales ha aprobado. En Andalucía, dada la gran extensión de su territorio (87.597 km²) el esfuerzo planificador tenía que concentrarse de forma prioritaria en atender por ahora primordialmente aquellas áreas que sufren la mayor presión sobre sus suelos (grandes ciudades/áreas metropolitanas y el litoral, ver el mapa), donde se concentran la mayoría de la población y de las actividades económicas.



PLANES DE OT DE ÁMBITO REGIONAL APROBADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (situación en 2014)

- **Directrices Regionales de Ordenación Territorial de Asturias (1991)**
- **Plan Territorial General de Cataluña (1995)**
- **Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco (1997)**
- **Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón (1998)**
- **Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (1999)**
- **Directrices de Ordenación General y del Turismo de las Islas Canarias (2003)**
- **Estrategia Territorial de Navarra (2005)**
- **Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)**
- **Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (2008)**
- **Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (2011)**
- **Estrategia Territorial de Valencia (2011)**

El Estado no tiene competencias en materia de ordenación del territorio y un Plan Nacional de Ordenación del Territorio de carácter vinculante, previsto todavía en la antigua Ley del Suelo de 1975, chocaría frontalmente con la Constitución. De todas formas, tiene competencias en políticas sectoriales de incidencia territorial (suelo, aguas, costas, carreteras, espacios naturales, vías pecuarias, etc.), lo cual significa que el Estado a través de sus planificaciones y proyectos en estas políticas es un actor que de facto determina el desarrollo real del orden territorial.

Lo anterior no justifica que el Estado, escudándose en que no tiene competencias, juega un papel pasivo en materia de ordenación el territorio. Es cierto que con la participación de las Comunidades Autónomas en el seno de un Grupo de Trabajo (pero no con rango de Conferencia Sectorial) hizo contribuciones a las iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del Territorio (ETE de 1999, la ATE de 2007, la Red Europea de Observatorio del Desarrollo Territorial/ESPON) o para la aplicación en España del Convenio Europeo del Paisaje adoptado por el Consejo de Europa en

2000. Sin embargo, nunca tomó la iniciativa, perfectamente posible sobre la base de la Constitución de 1978, para elaborar en el marco de la cooperación Estado-Comunidades Autónomas una Estrategia Territorial de España, a fin de disponer de una visión integrada y compartida del futuro desarrollo territorial del país sobre cuestiones de incidencia territorial (evolución del sistema urbano de España en su conjunto, distribución de los recursos hídricos, trazados de redes transeuropeas de transporte, etc.) que afectan a varias Comunidades Autónomas, y cuya solución coherente requiere un tratamiento unitario y coordinado. La ausencia de una Estrategia de este tipo es uno de los signos del déficit general de una cultura de cooperación en España, dominando en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas el bilateralismo frente al multilateralismo.

Italia es un Estado políticamente descentralizado compuesto por 20 Regiones (5 Regiones con un Estatuto de Autonomía especial). Durante el proceso de descentralización del Estado a lo largo de la década de los 70 del siglo pasado las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo fueron transferidas a las Regiones, si bien sigue en vigor la Ley General del Estado en materia de Urbanismo (Ley 1150/1942). Las Regiones han aprobado leyes en materia de urbanismo y ordenación del territorio y planes de ordenación del territorio de ámbito regional. Se llega a una cobertura territorial prácticamente completa, observándose una actividad más intensa de planificación territorial en las Regiones del Norte y Centro de Italia respecto a las del Sur.

Una peculiaridad de Italia respecto a Alemania, Austria, Suiza Francia y España es, que los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (PTCP) los formulan los Entes locales de nivel superior: las 95 Provincias. Esto es un rasgo distintivo de la situación existente en Francia, Austria, Suiza, España y Alemania (únicamente en el Land de Baja Sajonia las instituciones homólogas a una provincia, los Distritos Rurales, formulan el plan subregional).

Francia es un Estado con una descentralización administrativa a nivel regional, con 22 Regiones, dotadas de órganos (Presidente, ejecutivo y Asamblea) propios y con competencias administrativas. Esta división regional se pretende cambiar para reducir gastos, lanzando el Gobierno francés en julio de 2014 la propuesta de reducir a 13 el número de las Regiones. Lo que distingue Francia respecto a los demás casos

analizados es que el Estado sigue teniendo un papel fuerte en la ordenación del territorio. Uno de los signos para ello, es el hecho de que el Estado es el único legislador en la materia. Así, la legislación sobre ordenación del territorio está configurada por tres leyes estatales: 1) la Ley de Ordenación Territorial y Desarrollo Sostenible (1999), 2) la Ley para el Refuerzo y la Simplificación de la Cooperación Intermunicipal (1999) y 3) la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (2000).

La primera Ley regula, por un lado, los Esquemas Regionales de Ordenación y Desarrollo Territorial (SRADT) aprobados por las Regiones, documentos que, más que planes de ordenación física, constituyen visiones estratégicas con un fuerte énfasis en la prospectiva de las oportunidades de desarrollo futuro de cada región. Por otro lado, prevé las Directrices Territoriales de Ordenación (DTA), elaboradas bajo la responsabilidad del Estado en asociación con otros entes territoriales, pudiendo tener la Región también la iniciativa de proponer la elaboración de estas Directrices. Los DTA se elaboran para las grandes infraestructuras y equipamientos (Esquemas Nacionales de Servicios Colectivos) y para ámbitos supramunicipales con la finalidad de atender objetivos de protección (riesgos, leyes estatales de montaña y del litoral) u otras problemáticas (zonas en declive económico, espacios metropolitanos, etc.).

La segunda Ley ha establecido fórmulas de cooperación intermunicipal, que son los tres tipos de asociaciones de municipios que pueden crearse: Comunidades de Municipios (para municipios pequeños), Comunidades de Aglomeración (para ciudades medias) y Comunidades Urbanas (para grandes ciudades). La finalidad principal es resolver un problema histórico de Francia, el “minifundismo municipal” (más de 36.000 municipios, Alemania unos 16.000, España unos 8.000), que, debido a los costes financieros resultantes de la dispersión, dificulta la oferta adecuada en el territorio de infraestructuras y equipamientos y la prestación de los servicios públicos. El Estado ofrece incentivos financieros para impulsar la utilización de estas figuras de cooperación intermunicipal. Entre las diferentes competencias que pueden asumir estas Comunidades destaca la elaboración del plan de ordenación del territorio de su ámbito.

La tercera Ley regula el planeamiento urbanístico y el documento más relevante de ordenación del territorio desde la perspectiva de la ordenación física, los Esquemas de Coherencia Territorial (SCOT), que se elaboran para ámbitos subregionales.

Actualmente, existen 407 SCOT aprobados, que representan el 58 % de los municipios, el 71% de la población y el 55% del territorio de Francia. El objetivo de los SCOT es poner en coherencia a escala supramunicipal las políticas que los municipios emprenden en materia de urbanismo, vivienda, movilidad y desarrollo económico. Los SCOT recogen determinaciones para: a) la renovación urbana, b) el crecimiento urbanístico en nuevas áreas, c) la protección de espacios y sitios naturales o urbanos, d) el equilibrio entre los espacios urbanos y a urbanizar, los espacios naturales y los espacios agrícolas o forestales, e) el equilibrio social de la vivienda, f) la coherencia entre la urbanización y la creación de infraestructuras de transporte público, g) los equipamientos comerciales y económicos, h) la protección de paisajes y la puesta en valor de las entradas de las ciudades, i) la prevención de riesgos, k) las modalidades que permiten privilegiar la urbanización en los sectores con conexión al transporte público y l) la implantación de Unidades Turísticas Nuevas (UTN). Los responsables de la elaboración de un SCOT son las asociaciones de municipios, teniendo participación, entre otros, los representantes del Estado, del Departamento y, de la Región. En principio, la ley citada concibe el SCOT como un instrumento voluntario. No obstante, si no se procede a la formulación de un SCOT entra en aplicación la regla de edificación limitada prevista en la misma ley. Significa que en ausencia de un SCOT los municipios no pueden revisar o modificar su Plan General de Urbanismo (PLU) para permitir la urbanización de nuevas áreas. Esta regla que afectaba a los municipios en dos supuestos - municipios situados a menos de 15km de la ribera del mar, o municipios a menos de 15km de una ciudad de más de 15.000 habitantes - se suavizó mediante la Ley de Urbanismo y Vivienda en de 2003 que modificó los parámetros cuantitativos de estos dos supuestos.

II. ANÁLISIS DE CUATRO CUESTIONES FUNDAMENTALES PARA LA OPERATIVIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. ¿CÓMO PARTICIPAN LOS MUNICIPIOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO QUE ELLOS TIENEN QUE RESPETAR EN SUS PLANES URBANÍSTICOS?

En España, los municipios tienen una participación en la elaboración de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, garantizada por las leyes de

ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas. No obstante, los protagonistas en todo el proceso de la planificación subregional son los órganos de la respectiva Comunidad Autónoma, quedando relegado los entes locales a un papel secundario. Esto no sólo es una consecuencia de los celos y resistencias habituales de los municipios respecto a una planificación subregional, sino también del poco interés que tenían las Comunidades Autónomas, como instituciones nuevas necesitadas de afianzar su poder, en asignar una función más potente a los Entes locales, considerando que la ordenación del territorio es una competencia “exclusiva” suya, por tanto, un elemento “intocable” de su autonomía política.

La formulación de los planes subregionales se inicia por decisión del Consejo de Gobierno autonómico, correspondiendo su elaboración material a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio. Frente a ello, la posibilidad de iniciar la formulación de un plan subregional, “desde abajo”, por iniciativa de los municipios interesados se contempla en la legislación como una vía más bien excepcional, tal y como revelan los términos “...o, en su caso, por los Municipios”, “a instancia de las Corporaciones Locales” y “los Municipios pueden instar el ejercicio de dicha iniciativa” recogidos, por ejemplo, en las leyes de Andalucía (Ley 1/1994: art. 13 y 15), Valencia (Ley 4/2004: art. 55) y del País Vasco (Ley 4/1990: art. 13).

Estas características del marco legal propician que los entes locales no se identifican con los planes subregionales, sino que los perciben como algo ajeno e “impuesto desde arriba” por otra instancia administrativa y, a su vez, como un freno para sus expectativas de crecimiento urbanístico y desarrollo económico. Por ello, muchos municipios se oponen al nacimiento de estos planes o, si están ya aprobados, intentan ignorar o eludir el cumplimiento de las normas o directrices establecidos en ellos.

Frente a esta situación, Alemania aporta un estilo de planificación territorial subregional diferente, caracterizado por una mayor involucración de los municipios como actores activos en el marco de las Mancomunidades de Planificación Territorial formadas por los Municipios para los ámbitos subregionales de planificación establecidos en la ley de ordenación del territorio de cada Land. Este modelo se sigue en la mayoría de los Länder, teniendo, por tanto, los entes locales el protagonismo en la elaboración y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio. La legislación configura la planificación subregional como un deber y un derecho de los

entes locales. Esto significa, por un lado, que la planificación territorial subregional está definida como una tarea obligatoria de las Mancomunidades de Planificación Territorial, regulándose ya en la ley de ordenación del territorio de cada Land su creación, su ámbito territorial, sus órganos y las reglas básicas de su funcionamiento. Por otro lado, significa que estas Mancomunidades, que son entes de Derecho público, dotados de autonomía administrativa y, en su caso, con funcionarios propios (por ejemplo, en Baden-Württemberg), ejercen la planificación subregional como una de las tareas que pertenecen a la esfera de la autonomía administrativa local. En consecuencia, son los órganos (Director, Asamblea, Comisiones de Planificación, Comisiones administrativas y financieras) y los técnicos de las propias Mancomunidades de Planificación Territorial que se responsabilizan de la elaboración y gestión de los planes subregionales. Son las Mancomunidades y no el Ministerio competente en ordenación del territorio que contratan el asesoramiento por consultores o centros de investigación. Además, corresponde a estas Mancomunidades aprobar inicialmente el respectivo plan subregional.

El Gobierno del Land juega un papel más discreto en esta planificación. Durante el proceso de elaboración del plan subregional solicita información y traslada a las Mancomunidades instrucciones y directrices referidas a los contenidos del plan de ordenación del territorio del Land, que deben ser respetados por estos planes. Asimismo, tras la aprobación inicial del plan por la Mancomunidad, el Land efectúa un control de legalidad y un control material (conformidad con el modelo territorial del Plan del Land) y aprueba definitivamente el plan subregional, mediante un acto de autorización del Ministerio competente y no, como en España a través de un Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

2. ¿QUÉ MECANISMOS EXISTEN PARA VERIFICAR Y GARANTIZAR LA COHERENCIA DE LOS PLANES URBANÍSTICOS CON LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO?

Las legislaciones europeas sobre ordenación del territorio y urbanismo suelen establecer una relación jerárquica entre los planes urbanísticos. Éstos, cuya formulación y aprobación inicial y provisional es una competencia de los municipios, tienen que respetar las determinaciones y los planes de ordenación del territorio y, en su caso, efectuar las adaptaciones que resulten necesarias. Asimismo, suelen ser las

instancias competentes en materia de ordenación del territorio de las Regiones a las que corresponde la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbanística. Es habitual, que en mayor o menor grado, según la cultura urbanística y territorial existente en cada país, esta situación en la práctica es fuente de conflictos, porque desde las instancias locales se perciben los planes de ordenación del territorio como “algo impuesto desde arriba” que invade la esfera de su competencia urbanística y frena a sus propias expectativas de crecimiento urbanístico. Pero esta conflictividad entre poderes locales y regionales, que es una parte de la problemática general de “indisciplina urbanística” (determinados municipios no sólo incumplen los planes de ordenación del territorio, sino también su propio planeamiento urbanístico), no es el tema de la ponencia.

Lo que interesa aquí es conocer, a efectos de ejemplo, el instrumento técnico que se usa en la Comunidad Autónoma de Andalucía para verificar y garantizar la coherencia de los planes urbanísticos con los planes de ordenación del territorio, en este caso, con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado en 2006 y, en su caso, el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que pueda afectar al término municipal.

Se trata del Informe de Incidencia Territorial que por parte de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio del Gobierno regional se emite sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico general de los municipios (el Plan General de Ordenación Urbanística/PGOU y otros) El Informe, según la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía de 2002 (reformada en 2013), tiene carácter preceptivo (es decir, el ayuntamiento está obligado a solicitarlo), pero no tiene carácter vinculante.

Sobre la base de las leyes de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Autónoma, el planeamiento urbanístico general tiene la obligación general de justificar de forma expresa en su Memoria Justificativa la incidencia de sus determinaciones en la ordenación del territorio. Con la entrada en vigor del POTA en 2006, se añadió la obligación específica de adaptarse a las determinaciones establecidas por este Plan, destacando entre ellas la Norma 45, que, por un lado, estableció límites cuantitativos para el crecimiento poblacional y el crecimiento del suelo urbanizable de los municipios y, por otro, conforme a la apuesta de este Plan por el modelo de ciudad

compacta frente al modelo insostenible de dispersión urbana, el requerimiento de que los nuevos desarrollos urbanos han de desarrollarse, por regla general, en contigüidad con los núcleos urbanos y solo de forma excepcional desvinculados de los mismos.

Los Informes de Incidencia Territorial valoran en que medida los instrumentos del planeamiento general están en coherencia con los planes de ordenación del territorio vigentes, verificando especialmente su adecuación al POTA. De forma sintética la valoración de los Informes se fija en los siguientes aspectos: 1) Sistema de Asentamientos, 2) los Sistemas de Comunicaciones y Transportes, 3) Sistema de Equipamientos y Espacios Libres, 4) Ordenación de Usos Productivos de Base Urbana), 5) Infraestructuras y Servicios Básicos y 6) Protección del Territorio y Prevención de Riesgos Naturales.

La debilidad del Informe es su carácter no vinculante desde el punto de vista jurídico. Lo razonable y así ocurre en muchos casos, es que entre el municipio y el órgano regional competente se desarrollen mecanismos de diálogo, negociación, cooperación y asesoramiento para resolver las deficiencias detectadas, en el caso de que el Informe es desfavorable o sólo de forma condicionada favorable. Si no hay acuerdo y si estamos ante el caso de que el Plan General de Ordenación Urbanística se encuentra todavía en fase de elaboración, el municipio que se resiste a adecuar su PGOU a los requerimientos de la ordenación del territorio corre el riesgo de que este Plan no logre su aprobación definitiva.

3. QUÉ RELACIÓN SE ESTABLECE ENTRE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL?

En los diferentes países europeos se opera con instrumentos reglados de carácter normativo, referidos a la vinculación entre planes y actuaciones sectoriales con incidencia territorial y los planes de ordenación del territorio.

En Alemania, se establecen cláusulas de ordenación del territorio en las leyes sectoriales de la Federación y de los Länder (p.e. las leyes en materia de carreteras o economía forestal). Conforme a estas cláusulas, las planificaciones y actuaciones desarrolladas en aplicación de cada Ley, o tienen que tener en cuenta y observar las determinaciones establecidas en los planes de ordenación del territorio (es el caso de

las cláusulas materiales), o han de ser elaboradas con la participación del departamento administrativo responsable de la ordenación del territorio (es el caso de las cláusulas formales).

En España, en el País Vasco se opera con el instrumento de los Planes Sectoriales con Incidencia Territorial (PTS) como instrumentos propios de la ordenación del territorio previstos en la ley de ordenación del territorio de esta Comunidad Autónoma. Ejemplos de estos PTS son el PTS de Energía Eólica o el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales. La idea básica de los PTS es conseguir desde el primer momento una coordinación y coherencia óptima de los planes sectoriales de incidencia territorial con los objetivos y criterios marcados por la política de ordenación del territorio. Por ello, los PTS se formulan conjuntamente por los Departamentos competentes en la materia sectorial y en materia de ordenación del territorio.

En otros casos, se opta por establecer mecanismos de cooperación con las políticas sectoriales de la Administración Autonómica como es la figura de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía). Estos planes tienen un ámbito de materias tasado (especificados en el Anexo 1 de la Ley 1/1994) y se someten a un procedimiento con informe del órgano competente en ordenación del territorio.

No obstante, en la mayoría de las Comunidades Autónomas se observa que de facto las planificaciones de las políticas sectoriales autonómicas con incidencia territorial tienen prevalencia sobre los planes de ordenación del territorio, de modo que la planificación sectorial puede desarrollarse sin quedarse sujeta a las determinaciones de estos planes (*Manuel Benabent* 2012: 3-4) Sólo en Andalucía, Castilla y León, Cataluña y el País Vasco tanto los Planes Regionales de Ordenación del Territorio como los Planes de Ordenación del Territorio subregionales vinculan a los planes sectoriales.

La misma situación de supremacía de las competencias sectoriales sobre las de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas existe en la relación entre los planes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas y los planes sectoriales aprobados por la Administración General del Estado en materias de su

competencia que tienen una incidencia territorial (leyes sectoriales estatales referidas a carreteras, transportes terrestres, agua, costas, etc.). La lógica planificadora sobre el uso del territorio desde la perspectiva parcial y fragmentada de las políticas sectoriales se impone a la lógica integradora y horizontal (tiene carácter intersectorial) de los planes de ordenación del territorio. Una de las causas es que el Estado simplemente ha sido más rápido que las Comunidades Autónomas. Ya en los años 80 y a comienzos de la década de los 90 llegaron a aprobarse la mayoría de las leyes estatales en sectores de incidencia territorial, en un momento en que todavía pocas Comunidades Autónomas tenían una política activa de materia de ordenación del territorio. Respecto a ello, *Luciano Parejo* llegó a escribir en 1990 (143-144) que esta situación de supremacía es fruto “del deslinde competencial, del ejercicio separado de las competencias y del arreglo de las discrepancias vía conflicto formalizado”. Ambas partes, el Estado y también las Comunidades Autónomas apostaron en esta época por resolver sus conflictos competenciales ante el Tribunal Constitucional, en lugar de emprender la vía de la colaboración intergubernamental.

Se ha expuesto lo anterior con mayor detalle porque lo acontecido en España es algo que hay que evitar en Ecuador. Este país, se encuentra desde el punto de vista del Derecho constitucional en una situación similar a la de Austria y España en cuanto al reparto competencial en ordenación del territorio: la atribución de esta materia como una competencia exclusiva a los gobiernos autónomos descentralizados en la Constitución de 2008 confiere al Estado ninguna potestad legislativa, no obstante, en su artículo. 260 otorga al Estado varias competencias exclusivas en políticas sectoriales con notables implicaciones territoriales, como con toda razón señaló *Fernando Pauta Calle* (2013: 18).

4. ¿CÓMO SE EVALÚA EL IMPACTO TERRITORIAL DE PROYECTOS QUE NO ESTÁN PREVISTOS POR LA PLANIFICACIÓN?

En relación con proyectos sectoriales con una incidencia territorial, que no están previstos por los planes de ordenación del territorio o un plan urbanístico, aprobado y conforme con los objetivos de los planes anteriores, se plantea la necesidad de evaluar su impacto territorial y verificar su coherencia con los objetivos marcados en los planes de ordenación del territorio.

En Alemania se practica, desde la reforma de la Ley Federal de Ordenación del Territorio en 1989 y sobre la base de la posterior legislación federal y de los Länder, el procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial (*EIT, Raumordnungsverfahren*) para proyectos públicos y privados, con la finalidad de evaluar su coherencia con los objetivos de la ordenación del territorio establecido por los planes en esta materia. Este procedimiento se realiza con participación pública e institucional (por ejemplo, del municipio en cuyo término se ubica el proyecto).

En la EIT, que tiene un enfoque mucho más amplio que la Evaluación e Impacto Ambiental (EIA), se evalúan para actuaciones o proyectos, tanto públicos como y privados, que no están contemplados ya por los respectivos planes de ordenación del territorio y que tienen una repercusión territorial y una importancia supramunicipal, los impactos territoriales que podrían derivarse de su realización. Se analizan los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente de la actuación prevista así como sus incidencias sobre el sistema de ciudades, las infraestructuras, los equipamientos y servicios, los usos del suelo, la localización de actividades económicas y los recursos naturales.

El objetivo principal del procedimiento es la verificación de la compatibilidad o, en su caso incompatibilidad de un determinado proyecto con los objetivos fijados en los planes de ordenación del territorio. La EIT termina con un Informe de Impacto Territorio, que para la respectiva actuación declara la incompatibilidad o compatibilidad (total o condicionada, sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos señalados por este informe). La EIT es realizada por la autoridad administrativa competente en materia de ordenación del territorio y el resultado del Informe de la EIT debe ser tenido en cuenta por la Administración pública sectorial competente para otorgar al titular del proyecto la autorización, concesión o licencia. Por ejemplo, si en el territorio de un Land se prevé la instalación de una gran superficie comercial de relevancia supramunicipal, el destinatario del informe de la EIT, realizado por las autoridades administrativas responsables de la ordenación del territorio a nivel regional, sería la Administración sectorial responsable en materia de comercio.

Cabe resaltar que en la EIT se consideran los principios de agilización y simplificación de los procedimientos administrativos. En este sentido, la legislación exige que la EIT termine en un tiempo razonable (3 o 6 meses) y que se integre en dicho procedimiento

ya un primer nivel de EIA, de modo que se puede prescindir de la evaluación más detallada de los impactos ambientales (segundo nivel de EIA) de un determinado proyecto, si en el marco de la EIT se llegó a la conclusión que no existen repercusiones significativas sobre el medio ambiente.

En España existen procedimientos similares regulados por varias Comunidades Autónomas en sus leyes de ordenación del territorio: la evaluación de impacto estructural (Ley 1/1987, Asturias), la evaluación de impacto territorial (Ley 4/1992, Murcia), el Análisis Territorial de Impacto (Ley 11/1992, Aragón) y el Informe sobre Actuaciones Singulares con Incidencia en la O.T. (Anexo 2 de la Ley 1/1994, Andalucía). En el caso de Andalucía el informe termina ya en el plazo de dos meses, ya que no existe participación pública. Las Actuaciones Singulares comprenden, entre otros proyectos de infraestructuras de transporte, de infraestructuras ambientales (depuradoras, tratamiento de residuos), la localización de equipamientos o servicios supramunicipales, la delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas o la localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento urbanístico general.

III. SUGERENCIAS PARA ECUADOR EXTRAÍBLES DE LAS EXPERIENCIAS EUROPEAS

1) Crear las Regiones previstas por la Constitución de 2008 como nuevas instituciones y convertirlas en la pieza central y el motor de la política de ordenación del territorio

Todo ello, respetando las competencias que en esta materia y en urbanismo puedan y deban tener los demás gobiernos autónomos descentralizados y buscando la coherencia y sinergia de las actuaciones de cada uno a través de la coordinación y cooperación y otros principios de la buena gobernanza.

Como referentes de la experiencia europea a estudiar considero útil los casos de España, Italia y Alemania, en general, y especialmente si Ecuador opta por una descentralización política y si se queda en una de carácter administrativa adquiere interés también el caso de Francia. Tomando en cuenta que en Ecuador existen 24 Provincias, y si se quiere asignar a ellas un papel relevante en la ordenación del territorio, es de interés Italia, país de extensión similar a Ecuador (superficie 301.338km²/Italia, 283.562km²/Ecuador) y, sobre todo, estructurado en 95

Provincias como instituciones responsables de la elaboración del plan de ordenación del territorio a nivel subregional (PTCP). Puede destacarse como buena práctica especialmente la Provincia de Bologna, que cuenta con un plan de gran calidad técnica y fruto de un intenso y amplio proceso de participación.

2) Involucrar al Estado en la política de ordenación el territorio

Por varias razones: por sus títulos competenciales en sectores de incidencia territorial, por existir cuestiones territoriales de relevancia suprarregional o transfronteriza, y especialmente para elaborar, en el marco de la cooperación intergubernamental y tomando como punto de partida la Estrategia Territorial Nacional integrada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, una futura Estrategia Territorial de Ecuador como visión compartida y compromiso de todos los niveles de gobierno para el futuro desarrollo territorial del país.

Referentes de interés son las Estrategias Territoriales a nivel nacional en Alemania y Suiza, la Estrategia Territorial de Navarra de 2005 en España y los documentos prospectivos sobre el desarrollo territorial del Gobierno francés, elaborados por el Observatorio de los Territorios de la DATAR.

3) Dotar Ecuador de una Ley específica en materia de ordenación del territorio

Sin bases legales propias y sólidas la política de ordenación del territorio no puede funcionar y, a su vez, se reforzaría su habitual posición débil respecto a otras políticas públicas, que mueven inversiones, que tienen el apoyo de intereses económicos privados y una imagen pública más consolidada, de modo que los ciudadanos conocen de una forma más clara y concreta sus objetivos y funciones y su relevancia y utilidad para la sociedad.

Esta ley tendría que considerar como “temario mínimo”:

- principios rectores y objetivos de la ordenación del territorio,
- los ámbitos territoriales de la ordenación del territorio,
- el sistema de planes de la ordenación del territorio, indicando con claridad los contenidos, la naturaleza de las determinaciones y la relación mutua de los planes,
- previsiones sobre otros instrumentos de la ordenación del territorio (reglados e informales)

- mecanismos de coordinación y cooperación: vertical (intergubernamental), horizontal (interdepartamental) y cooperación pública-privada, considerando de forma especial la relación de la ordenación del territorio con el planeamiento urbanístico y con las planificaciones sectoriales de incidencia territorial
- el procedimiento de evaluación de impacto territorial,
- cauces de participación pública e institucional, en la formulación e implementación de los planes y en otros ámbitos
- herramientas de seguimiento y evaluación y de prospectiva territorial,

Las legislaciones europeas en materia de ordenación del territorio en las que podría inspirarse Ecuador son, a mi juicio, las leyes de ordenación del territorio en Alemania (Federación, los Länder de Baviera, Hesse, Baja Sajonia, Baden-Württemberg), en Italia, las leyes de determinadas Regiones italianas que destacan por la madurez de su cultura planificadora (Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia y Piemonte) y en España las leyes de cuatro Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Valencia y del País Vasco.

4) Implantar fórmulas adecuadas para la gobernanza y planificación territorial en espacios metropolitanas

El artículo 242 de la Constitución de Ecuador de 2008 prevé la posibilidad de crear, como regímenes especiales, distritos metropolitanos autónomos.

Está claro que en ciudades grandes y regiones urbanas la solución adecuada, en términos de sostenibilidad ambiental, de viabilidad financiera y de coherencia territorial, para la gestión pública de procesos (expansión urbanística, desarrollo de redes y servicios de transporte, etc.) que trascienden los límites municipales no se puede lograr con la mera suma de planes urbanísticos municipales. Se precisan diagnósticos, diseños institucionales e instrumentos de planificación territorial que estén en consonancia con el carácter supramunicipal de estos procesos. En suma, son necesarias fórmulas de gobierno o de gobernanza e instrumentos de planificación territorial específicos para los espacios metropolitanos, capaces de atender las demandas y aprovechar las oportunidades de estos espacios a través de un planteamiento unitario, coordinado e integrador.

Hay que evitar la creación de entes metropolitanos con una organización institucional pesada y rígida, como lo demuestran los intentos fallidos de implantar áreas metropolitanas en España e Italia. La gobernanza y la planificación de espacios metropolitanos requieren fórmulas institucionales más ligeras y flexibles. A tal respecto las buenas prácticas europeas a tomar en cuenta por Ecuador serían Alemania (las Regiones Urbanas de Hannover, Stuttgart y Frankfurt) Francia (determinadas Comunidades Urbanas) y el Reino Unido (Greater London Authority), que reflejan la diversidad de las soluciones (jurídicas y/o informales) posibles.

5) Integrar una política para el paisaje como eje potente en la ordenación territorial y urbanística y en otras políticas públicas

Ya decía *Alejandro von Humboldt* que la única constante en la geografía de Ecuador es su diversidad. Efectivamente, Ecuador es un país con una enorme biodiversidad y riqueza de ecosistemas y con un valioso patrimonio natural y cultural, en el que destacan paisajes naturales y culturales de alta calidad. Éstos no sólo constituyen un patrimonio y señas de la identidad, sino también un importante activo para el desarrollo económico, para el turismo y para la capacidad de las ciudades de atraer (el paisaje como capital de imagen) inversores en sectores punta de la economía, con profesionales cualificados y exigentes en cuanto a la calidad de vida. El paisaje es uno de los factores de la calidad de vida, una fuente del bienestar y salud psíquica y física del hombre, y por tanto, existe un derecho al paisaje de los ciudadanos, que yo considero como parte consustancial del principio de buen vivir consagrado en la Constitución de Ecuador.

En este sentido, la calidad del paisaje ha de recibir en todos los niveles de gobierno en Ecuador una atención especial por parte de la ordenación del territorio, el urbanismo y otras políticas públicas (medio ambiente, patrimonio histórico, carreteras, infraestructuras energéticas, turismo, etc.). Estas políticas deberían tomar como referente los objetivos y líneas de acción (protección, ordenación y gestión del paisaje) del Convenio Europeo del Paisaje, aprobado en 2000 por el Consejo de Europa y ratificado por 38 Estados europeos y conectar con iniciativas existentes para su aplicación en Latinoamérica, concretamente la Iniciativa Latinoamericana para el Paisaje, presentada y firmada en 2012 en Colombia por la Federación Internacional de Arquitectos Paisajistas (IFLA) y otros colectivos. Se recomienda estudiar las

experiencias de Francia, Italia y de determinadas Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía) que en los últimos años han realizado considerables esfuerzos en la implementación efectiva de este Convenio.

BIBLIOGRAFÍA

- BENABENT F. DE CÓRDOBA, Manuel (2012): **Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías**, en: CASTAÑER, Margarida (ed.): El planeament territorial a Catalunya a inici del segle XX, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territorio,
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (1992): **El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía**, en: Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública, 10,, pp. 27-53.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (1996): **Política de ordenación del territorio en Europa**, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía /Universidad de Sevilla, Colección KORA, nº 8, Sevilla, ISBN: 84-472-0315-8.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (2000): **Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI**, en: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, XXXII (122), 2000. pp. 785-807.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (2006): **La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia**, en: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 230/2006; pp. 79-139.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (2008): **Una política de ordenación del territorio para México – Propuestas desde las experiencias europea**, en: DELGADILLO MACÍAS, Javier. (coord.) (2008): Política territorial en México – Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas/SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social/Dirección de Política Territorial), México, pp. 449-504.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (2009): **Política de ordenación del territorio en España (1978-2006). Evolución, problemas y propuestas**, en: MASSIRIS CABEZA, Angel. (coord.): Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colección investigación UPTC Nº 21, pp. 71-120, (ISBN 978-958-660-137-5).
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (2011): **Los Planes de Ordenación del Territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico**, en: JURADO ALMONTE, José Manuel (coord.): Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, ISBN: 978-84-7993-219-01), pp. 161-201.

- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (2011): **Balance del impacto del Convenio Europeo del Paisaje en las políticas de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas**, en: CORTINA, ALBERT y SIMANCAS, Rafael (coord.) (2011): Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias. Reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje, Observatorio del Paisaje de Canarias/UIMP, Santa Cruz de Tenerife, 2011, pp. 119-144.
- PAUTA CALLE, Fernando (2013): **Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en Ecuador**, Universidad de Cuenca (Ecuador), (ISBN 978-9978-14-244-8).
- NOHLEN Dieter Y HILDENBRAND, Andreas (2005): Spanien. Wirtschaft-Gesellschaft- Politik (**España. Economía-Sociedad-Sistema Político**), Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen, 3-531-30754-1.
- PAREJO, Luciano (1990): **Política territorial y de aguas. Pluralidad de administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales**, en ARMANDO, Salvador (ed): Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional, Madrid,, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 13-163.