



Título de la Tesis doctoral:

**Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de
instrumentos de ordenación del territorio.**

Análisis internacional comparado.

Doctorando: Sergio Segura Calero

Directora de la Tesis: Belén Pedregal Mateos

CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	10
Preguntas de investigación, hipótesis de partida, objetivo general y objetivos específicos	11
Planteamiento general.....	14
<i>Ordenación del territorio como política pública</i>	<i>14</i>
<i>Complejidad e incertidumbre en la ordenación del territorio: participación ciudadana, gobernanza y cambio de paradigma.....</i>	<i>19</i>
<i>Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos de ordenación del territorio</i>	<i>24</i>
<i>El contexto socio-institucional de la ordenación del territorio: ámbitos de estudio seleccionados.....</i>	<i>28</i>
<i>Introduction and General Approach (English Version)</i>	<i>31</i>
Metodología.....	46
Ámbito territorial y temporal.....	57
Aportación de la obra al campo de estudio	58
Fuentes bibliográficas y documentales	60
Proyectos y publicaciones científicas relacionadas.....	62
Estructura de la obra	65
Agradecimientos	67
MARCO TEÓRICO.....	68
1. Estado de la cuestión	68
1.1 Introducción: retos de la ordenación del territorio.....	69
<i>Ordenación del territorio: punto de partida conceptual.....</i>	<i>69</i>
<i>La era del cambio global y la resiliencia</i>	<i>70</i>
<i>El fin de la geografía revisitado.....</i>	<i>73</i>
<i>Territorio: una historia de dominación y poder.....</i>	<i>74</i>
<i>Planificar en contextos de crisis: económica, democrática y de la planificación .</i>	<i>75</i>
1.2 Modelos de planificación en la ordenación del territorio	81
<i>El modelo de planificación racional comprehensiva</i>	<i>81</i>
<i>La ordenación del territorio estratégica</i>	<i>82</i>
<i>Planificación colaborativa y comunicativa: la participación ciudadana en la ordenación del territorio</i>	<i>84</i>
1.3 Un nuevo paradigma para la planificación territorial: la ciencia posnormal	86
<i>Un nuevo paradigma para la planificación territorial. ¿Qué es la ciencia posnormal?</i>	<i>86</i>
<i>La democratización de la ciencia como inspiración para la ordenación del territorio</i>	<i>89</i>
1.4 Sistemas de indicadores y evaluación en la ordenación del territorio	93
<i>Más allá del PIB.....</i>	<i>93</i>
<i>Origen de los sistemas de indicadores ambientales y evaluación en la ordenación del territorio</i>	<i>97</i>
<i>Las Infraestructuras de Datos Espaciales y los Observatorios Territoriales.....</i>	<i>101</i>

2. Ordenación del territorio en el contexto europeo.....	103
2.1 Introducción: la ordenación del territorio en la escala europea	104
<i>Geometrías flexibles en Europa</i>	<i>104</i>
<i>Bases de la ordenación del territorio europea.....</i>	<i>105</i>
<i>La Estrategia Territorial Europea</i>	<i>106</i>
<i>La Agenda Territorial Europea.....</i>	<i>108</i>
2.2 La política de Cohesión Territorial y Gobernanza en la Unión Europea ...	111
<i>Política de Cohesión, cohesión territorial y ordenación del territorio.....</i>	<i>111</i>
<i>Gobernanza y gobernanza multinivel.....</i>	<i>114</i>
<i>Gobernanza territorial y ordenación del territorio.....</i>	<i>118</i>
2.3 Ordenación del territorio estratégica en los estados europeos	122
<i>La ordenación del territorio estratégica europea</i>	<i>122</i>
<i>Múltiples culturas de planificación</i>	<i>123</i>
<i>El peso del localismo en la planificación territorial anglosajona</i>	<i>124</i>
<i>La orientación económica francesa y la planificación física bajo la cultura del</i>	
<i>acuerdo en el centro de Europa</i>	<i>126</i>
<i>La cultura de planificación en el norte de Europa.....</i>	<i>127</i>
<i>La planificación territorial centro-oriental de Europa.....</i>	<i>128</i>
<i>Características de la planificación territorial en el sur de Europa</i>	<i>129</i>
2.4 La evaluación en la ordenación del territorio en Europa	130
<i>Evaluación en la Estrategia Territorial Europea</i>	<i>130</i>
<i>La Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica y su relación con la evaluación</i>	
<i>de impacto territorial</i>	<i>134</i>
<i>ESPON: un observatorio para la ordenación del territorio a escala europea....</i>	<i>137</i>
3. Ordenación del territorio en el contexto norteamericano	142
3.1 Introducción: la ordenación del territorio en Estados Unidos.....	143
<i>Origen del comprehensive planning en los Estados Unidos.....</i>	<i>143</i>
<i>Primeros instrumentos del comprehensive planning: competencias, alcance y</i>	
<i>regulación de contenidos básicos.....</i>	<i>147</i>
<i>Collaborative and Communicative planning en Estados Unidos.....</i>	<i>149</i>
3.2 Comprehensive planning en la práctica estadounidense: caso de Arizona. 152	
<i>Smart Growth en el comprehensive planning de Arizona</i>	<i>152</i>
<i>Contenidos y características básicas de los comprehensive plans</i>	<i>155</i>
<i>Evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de planificación.....</i>	<i>158</i>
4. Ordenación del territorio en el contexto español.....	161
4.1 Introducción: la ordenación del territorio en España.....	162
<i>La ordenación del territorio en España a comienzos del siglo XXI.....</i>	<i>162</i>
<i>Leyes autonómicas y planes de ordenación del territorio en España.....</i>	<i>165</i>
<i>España a la luz de Europa.....</i>	<i>172</i>
4.2 Gobernanza, participación ciudadana y democracia en la ordenación del	
territorio en España	175
<i>Gobernanza territorial</i>	<i>175</i>
<i>Participación ciudadana y democracia.....</i>	<i>178</i>
4.3 Evaluación, seguimiento y gestión de la ordenación del territorio en España	
.....	180
<i>Evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio</i>	
<i>.....</i>	<i>180</i>
<i>Legislación en materia de evaluación, seguimiento y gestión: la importancia de la</i>	
<i>trasposición de la Directiva EAE en España</i>	<i>182</i>
<i>Observatorios territoriales.....</i>	<i>190</i>

CASOS DE ESTUDIO	194
5. Caso de estudio: Andalucía.....	194
5.1 La ordenación del territorio en Andalucía.....	195
<i>Institucionalización de la ordenación del territorio en Andalucía</i>	<i>195</i>
<i>Instrumentos de ordenación del territorio en Andalucía</i>	<i>196</i>
<i>El sistema de planeamiento territorial de Andalucía.....</i>	<i>198</i>
5.2 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de Andalucía	200
<i>Introducción al sistema de gobernanza territorial.....</i>	<i>200</i>
<i>Previsiones legales en materia de evaluación, seguimiento y gestión.....</i>	<i>201</i>
<i>Mecanismos incorporados en los planes de ordenación del territorio</i>	<i>204</i>
<i>Órganos e instituciones responsables</i>	<i>207</i>
<i>Procedimientos, métodos y técnicas de evaluación y seguimiento</i>	<i>213</i>
<i>Participación ciudadana</i>	<i>216</i>
5.3 Valoración de la práctica real de la ordenación del territorio y de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados.....	217
<i>La práctica de la ordenación del territorio en Andalucía</i>	<i>217</i>
<i>Instituciones y organismos</i>	<i>221</i>
<i>Procedimientos de evaluación, seguimiento y gestión: informes, memorias e indicadores</i>	<i>225</i>
<i>Participación ciudadana</i>	<i>225</i>
5.4 Conclusiones.....	227
6. Comunidad Valenciana.....	229
6.1 La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana.....	230
<i>Institucionalización de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana</i>	<i>230</i>
<i>Instrumentos de ordenación del territorio</i>	<i>230</i>
6.2 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana	235
<i>Introducción al sistema de gobernanza territorial.....</i>	<i>235</i>
<i>Previsiones legales en materia de evaluación, seguimiento y gestión.....</i>	<i>236</i>
<i>Mecanismos incorporados en los planes de ordenación del territorio.....</i>	<i>237</i>
<i>Órganos e instituciones responsables</i>	<i>238</i>
<i>Procedimientos, métodos y técnicas de evaluación y seguimiento</i>	<i>240</i>
6.3 Valoración de la práctica real de la ordenación del territorio y de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados.....	243
<i>La práctica de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana.....</i>	<i>243</i>
<i>Instituciones y organismos</i>	<i>247</i>
<i>Procedimientos de evaluación y participación ciudadana.....</i>	<i>249</i>
6.4 Conclusiones.....	251
7. Condado de Pima y Aglomeración Urbana de la Ciudad de Tucson	252
7.1 La ordenación del territorio en el Condado de Pima (Estado de Arizona). 253	253
<i>Institucionalización de la ordenación del territorio en el Condado de Pima.....</i>	<i>253</i>
<i>Instrumentos de ordenación del territorio</i>	<i>253</i>
7.2 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio del Condado de Pima y la Ciudad de Tucson	261

<i>Introducción al sistema de gobernanza territorial.....</i>	<i>261</i>
<i>Previsiones legales en materia de evaluación, seguimiento y gestión.....</i>	<i>262</i>
<i>Mecanismos incorporados en los planes de ordenación del territorio.....</i>	<i>263</i>
<i>Órganos e instituciones responsables.....</i>	<i>265</i>
<i>Procedimientos, métodos y técnicas de evaluación y seguimiento.....</i>	<i>266</i>
7.3 Valoración de la práctica real de la ordenación del territorio y de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados.....	269
<i>La práctica de la ordenación del territorio en el Condado de Pima y la Ciudad de Tucson.....</i>	<i>269</i>
<i>Instituciones y organismos.....</i>	<i>270</i>
<i>Procedimientos de evaluación y participación ciudadana.....</i>	<i>272</i>
7.4 Conclusiones.....	275
VALORACIÓN Y CONCLUSIONES.....	276
8. Análisis comparado del sistema de gobernanza territorial y valoraciones.....	276
8.1 Valoración general del marco teórico de la tesis.....	277
<i>Nuevo contexto y conceptualización de la ordenación del territorio: nuevas estrategias.....</i>	<i>277</i>
<i>Los distintos contextos territoriales y la diversidad en la ordenación del territorio.....</i>	<i>282</i>
8.2 Análisis comparado del sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.....	285
<i>Resultados del Índice Sintético del Sistema de Gobernanza Territorial.....</i>	<i>285</i>
<i>Valoraciones y propuestas de mejora del Sistema de Gobernanza Territorial ...</i>	<i>289</i>
8.3 Conclusiones generales.....	293
<i>General conclusions (English Version).....</i>	<i>296</i>
Lista de referencias bibliográficas, documentales, legales y páginas web consultadas.....	299

ANEXOS

Apéndice A. Cuestionarios y Fichas de Entrevistas

Apéndice B. Currículum Vitae (Sergio Segura Calero)

Apéndice C. Glosario de Términos y Precisiones Conceptuales

Tablas y Figuras

Tablas

Tabla i.1 Diferencias entre evaluación, seguimiento y gestión de un instrumento de OT

Tabla i.2 Índice Sintético del Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio

Tabla i.3 Estructura básica de análisis de casos

Tabla i.4 Resumen de entrevistas y perfil de entrevistados

Tabla i.5 Entrevistas cualitativas: Cuestionario Estructurado Básico

Tabla 2.1 Indicadores estratégicos y objetivos de la Estrategia Europa 2020, año 2014

Tabla 2.2 Proyectos financiados por ESPON 2013: evaluación y seguimiento de la ordenación del territorio en Europa

Tabla 2.3 Evolución de prioridades en los programas ESPON

Tabla 3.1 Requisitos legales para los *comprehensive plans* en el Estado de Arizona

Tabla 4.1 Leyes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas de España

Tabla 4.2 Leyes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas Españolas. Previsiones de coordinación, cooperación, participación, evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.

Tabla 4.3 Procedimientos de evaluación ambiental estratégica según la Ley 21/2013.

Tabla 4.4 Contenidos mínimos del documento, estudio e informe ambiental estratégicos de acuerdo con la Ley 21/2013 de evaluación ambiental.

Tabla 4.5 Observatorios territoriales en la normativa autonómica de ordenación del territorio española

Tabla 5.1 Modificaciones estructurales de la política de ordenación del territorio en la Junta de Andalucía

Tabla 5.2 Plan Regional y Planes Subregionales de Ordenación del Territorio vigentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Tabla 5.3 Objetivos y líneas estratégicas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía 2006

Tabla 5.4 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación previstos en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994

Tabla 5.5 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Tabla 5.6 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión en los planes de ordenación del territorio subregionales andaluces

Tabla 5.7 Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo: composición y función

- Tabla 5.8 Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía: composición y función
- Tabla 5.9 Comisiones de Redacción y de Seguimiento de los planes de ordenación del territorio de Andalucía: composición y función
- Tabla 5.10 Normativa reciente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Andalucía
- Tabla 6.1 Objetivos de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana 2011
- Tabla 6.2 Planes de Acción Territorial previstos en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana 2011
- Tabla 6.3 Planes de Acción Territorial de la Comunidad Valenciana
- Tabla 6.4 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación previstos en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 2014
- Tabla 6.5 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana
- Tabla 6.6 Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunidad Valenciana: composición y función
- Tabla 7.1 Planes de ordenación del territorio (*comprehensive plans*) en el condado de Pima, Arizona, Estados Unidos
- Tabla 8.1 Índice sintético sobre el sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio
- Tabla 8.2 Resultados del Índice Sintético del Sistema de Gobernanza Territorial: Andalucía, Comunidad Valenciana y Condado de Pima

Figuras

- Figura i.1 Histograma de frecuencias de la bibliografía consultada
- Figura i.2 Porcentaje de frecuencias por periodos de la bibliografía consultada
- Figura 1.1 Estrategias científicas de resolución de problemas de la ciencia posnormal
- Figura 1.2 Ciencia aplicada y consultoría profesional en la ciencia posnormal
- Figura 1.3 Ciencia posnormal
- Figura 1.4 Índice para una vida mejor de la OECD
- Figura 1.5 Modelo general de interacción entre entes políticos, expertos y sociedad en general para el desarrollo de indicadores.
- Figura 1.6 Modelo básico de sistema de indicadores de tipo Presión-Estado-Respuesta
- Figura 1.7 Esquema modelo de sistema de indicadores de tipo Fuerzas Motrices- Presión-Estado-Impacto
- Figura 2.1 Triángulo de objetivos de la Estrategia Territorial Europea
- Figura 2.2 Principios de la buena gobernanza
- Figura 2.3 Marco de Gobernanza Multinivel de la Gobernanza del Agua de la OECD
- Figura 2.4 Principios de Gobernanza y Ciclo de Gobernanza del Agua de la OECD

Figura 2.5 Indicadores cabecera y objetivos marcados por la Estrategia Europa 2020

Figura 3.1 Nuevos requerimientos de la *Growing Smarter Legislation*

Figura 3.2 Elementos recogidos en los *Arizona Revised Statutes* para los *comprehensive plans* regionales

Figura 3.3 Elementos recogidos en los *Arizona Revised Statutes* para los *comprehensive plans* de ciudades y pueblos

Figura 4.1 Instrumentos de Ordenación del Territorio Subregionales en España

Figura 5.1 Planes de Ordenación del Territorio Subregionales de Andalucía

Figura 5.2 Sistema de Planeamiento Territorial en Andalucía

Figura 5.3 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio en Andalucía

Figura 6.1 Áreas funcionales de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana 2011.

Figura 6.2 Sistema de Planeamiento Territorial de la Comunidad Valenciana

Figura 6.3 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana

Figura 6.4 Metas e indicadores de seguimiento de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Objetivo 14: preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático

Figura 6.5 Metas e indicadores de seguimiento de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Objetivo 25: desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

Figura 7.1 Localización del condado de Pima, Estado de Arizona (Estados Unidos)

Figura 7.2 Localización de las poblaciones colindantes a la Ciudad de Tucson en el Condado de Pima

Figura 7.2 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio del condado de Pima

Figura 7.3 Elementos estructurantes del *Comprehensive Plan* del Condado de Pima

Figura 7.4 Elementos estructurantes del plan *Pima Prospers 2015*

Figura 7.5 Elementos estructurantes del Plan General de Tucson 2001

Figura 7.6 Elementos estructurantes del Plan Tucson 2013

Figura 7.7 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio del condado de Pima

Figura 7.8 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio previstos en los *Arizona Revised Statutes*

Figura 7.9 Indicadores de sostenibilidad STAR para los objetivos del Plan Tucson 2013

Acrónimos y abreviaturas

AGE: Asociación de Geógrafos Españoles.
ATE: Agenda Territorial de la Unión Europea 2007.
ATE 2020: Agenda Territorial de la Unión Europea 2020.
BOA: Boletín Oficial de Aragón.
BOC: Boletín Oficial de Cantabria.
BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
BOCYL: Boletín Oficial de Castilla y León.
BOE: Boletín Oficial del Estado.
BOIB: Boletín Oficial de las Islas Baleares.
BOIC: Boletín Oficial de Canarias.
BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BON: Boletín Oficial de Navarra.
BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias.
BOPV: Boletín Oficial del País Vasco.
BOR: Boletín Oficial de La Rioja.
BORM: Boletín Oficial de la Región de Murcia.
CCE: Comisión de las Comunidades Europeas.
CE: Comisión Europea.
CEOT: Carta Europea de Ordenación del Territorio.
CEMAT: Comisión Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio.
COTUA: Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.
DMA: Directiva Marco Europea del Agua.
DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
DOCM: Diario Oficial de Castilla La Mancha.
DOE: Diario Oficial de Extremadura.
DOG: Diario Oficial de Galicia.
DOGC: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.*
DOGV: *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.*
DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.
EAE: Evaluación Ambiental Estratégica.
EDA: Agencia de Desarrollo Económico de Estados Unidos.
ETCV: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.
ETE: Estrategia Territorial Europea.
ETN: Estrategia Territorial de Navarra.
ESPON: Red de Observación Europea para el Desarrollo y la Cohesión Territorial
(antiguo Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo)
EUROSTAT: Oficina Europea de Estadística.
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
GOBEFTER: Proyecto Del Gobierno a la Gobernanza y Gobernabilidad Efectiva del
Territorio: Guías para un Nuevo Desarrollo Territorial.
GICA: Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía.
GIEST: Grupo de Investigación Estructuras y Sistemas Territoriales.
HIA: *Health Impact Assessment.*
IDE: Infraestructura de Datos Espaciales.
IECA: Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.
IISD: Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible
INSPIRE: Infraestructura de Información Espacial de la Comunidad Europea.

ISA: Informe de Sostenibilidad Ambiental.

LOTA: Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LOTUP: Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (2014).

LOTTP: Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (2004).

MAGRAMA: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

MIPEX: *Migrant Integration Policy Index*.

NEPA: *National Environment Policy Act*.

NSDI: Infraestructura Nacional de Datos Espaciales de Estados Unidos.

ODTA: Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial.

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ONG: Organización No Gubernamental.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OTEA: Observatorio Territorial de Andalucía.

PAC: Política Agrícola Común de la Unión Europea.

PATEVAL: Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia.

PATFOR: Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana.

PATHORTA: Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta (antiguo Plan de Protección de la Huerta de Valencia).

PATIVEL: Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

PATRICOVA: Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana.

PER: Modelo básico de sistema de indicadores de tipo Presión-Estado-Respuesta.

PIB: Producto Interior Bruto.

POTA: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

POTS: Planes de Ordenación del Territorio Subregionales de Andalucía.

PPCLA: Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

SIA: *Social Impact Assessment*.

SIG: Sistema de Información Geográfica.

SIT: Sistema de Información Territorial.

SITA: Sistema de Información Territorial de Andalucía.

SWAN: *Sustainable Water Action: Building Research Links Between EU and USA* (Proyecto de Acción Sostenible sobre el Agua: construyendo lazos de investigación entre Estados Unidos y la Unión Europea).

UE: Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

Esta tesis doctoral tiene como punto de partida el trabajo de investigación final del Master Universitario Oficial de Ordenación y Gestión del Desarrollo Territorial y Local de la Universidad de Sevilla (Facultad de Geografía e Historia) titulado “Indicadores de evaluación y seguimiento en planes de ordenación del territorio”. Además, su desarrollo ha sido financiado a través de la concesión de una Beca de Formación para el Profesorado Universitario del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte - Gobierno de España- (Programa de Becas FPU), a través de la cual el doctorando también ha disfrutado de una estancia breve de investigación en Tucson, en la Universidad de Arizona (Estados Unidos).

Actualmente vivimos en un período altamente competitivo y la producción científica en forma de publicaciones científicas se ha convertido en el baremo de calidad fundamental utilizado para medir los rendimientos en la carrera académica y profesional universitaria. En consecuencia, la función del doctorando no únicamente pasa por las labores de investigación y desarrollo de estudios originales para la tesis sino que, en parte, es necesario y positivo, adquirir experiencia y realizar aportaciones científicas como parte del proceso formativo durante la duración del periodo de doctorado. De forma coherente, esta tesis se nutre de varias experiencias en proyectos de investigación y de publicaciones realizadas por el propio doctorando en connivencia o conjunción con la Directora de esta tesis, la Doctora Belén Pedregal Mateos (Departamento de Geografía Humana. Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Sevilla).

Preguntas de investigación, hipótesis de partida, objetivo general y objetivos específicos

Preguntas de investigación

Esta tesis doctoral se plantea dar respuesta a las siguientes preguntas que surgen de la formación previa, la literatura académica y la experiencia con la que se abordó este trabajo por el doctorando:

- 1) ¿Cuáles son las metodologías de evaluación, seguimiento y gestión de planes o instrumentos de ordenación del territorio? ¿Es necesario profundizar en la investigación de las metodologías de evaluación, seguimiento y gestión llevadas a cabo para cumplir con los objetivos de los planes e instrumentos de ordenación territorial?
- 2) ¿Qué leyes regulan todo este proceso? ¿Qué mecanismos para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio se contemplan legalmente? Y más importante aún, ¿están siendo adaptadas estas normativas convenientemente en los documentos de los nuevos instrumentos de ordenación territoriales? ¿Qué mecanismos se implementan realmente en la práctica?
- 3) ¿Los procedimientos y mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación territorial actuales son los apropiados? ¿Qué ocurre cuando el plan es finalmente redactado y aprobado? ¿Dónde y por qué existen experiencias exitosas en esta materia?
- 4) ¿Existe homogeneidad en los diferentes contextos legales y territoriales? ¿Son idénticos los mecanismos implementados en los distintos territorios? ¿Cuáles son las mejores prácticas o las más útiles?
- 5) ¿Qué redes socio-institucionales se encuentran vinculadas a estos procedimientos de evaluación, seguimiento y gestión de la planificación territorial? ¿Por qué están, o no están, funcionando de la mejor forma posible estos procedimientos en la práctica? ¿Qué buenas prácticas detectamos y cómo podrían aplicarse para mejorar la ordenación del territorio en España?

Hipótesis de partida, Objetivo general y objetivos específicos

La realidad española en materia de planificación territorial fomenta la siguiente hipótesis inicial de este trabajo. En la práctica, los actuales organismos responsables de las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio regionales y subregionales en España no tienen capacidad de implementar de forma eficiente las exigencias establecidas por la normativa en la materia.

Este trabajo tiene como objetivo original valorar las prácticas actuales en materia de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos o planes de ordenación del territorio regionales y subregionales, profundizando en su utilidad y destacando las aportaciones técnicas y académicas más relevantes en España. A su vez, se analizan otras experiencias en planificación territorial principalmente en Europa y América, así como otros trabajos realizados por centros de investigación nacionales e internacionales que sirven de referencia para elaborar un apropiado estado de la cuestión. Además, se busca realizar las valoraciones y discusiones pertinentes a través de las que se obtendrán las principales conclusiones fundamentadas y propuestas de buenas prácticas detectadas con el fin último de la mejora de esta experiencia en España.

Dar respuesta a las anteriores preguntas, atender al objetivo general y verificar la hipótesis inicial de este trabajo de forma fundamentada supone sin lugar a dudas un gran reto, con elevado grado de complejidad. Esto resulta principalmente, entre otros aspectos, como consecuencia de la diversidad planificadora y normativa que encontramos tanto a escala internacional como nacional, así como al entramado institucional y de actores territoriales que implica la ordenación del territorio como política pública. Por ello este trabajo se focaliza en las prácticas y procedimientos directamente vinculados con la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio y pretende dar respuesta a los siguientes objetivos específicos mediante la elaboración de un profundo estado de la cuestión y del análisis comparado de tres casos con ámbitos territoriales y socio-institucionales diferentes. Estos objetivos específicos son:

- Elaborar un completo estado de la cuestión con referencias nacionales e internacionales a través del análisis y revisión de la pertinente literatura científica sobre ordenación del territorio con el objetivo específico de comprender el origen y situación

actual de los procedimientos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio, así como detectar los distintos mecanismos empleados.

- Realizar los correspondientes análisis y valoraciones del marco legislativo existente y de los convenios básicos internacionales y nacionales en la materia, así como los diversos contextos socio-institucionales que acompañan a la ordenación del territorio como política pública atendiendo a cada ámbito territorial estudiado. Este objetivo específico resulta fundamental para comprender el contexto legal y territorial de los diferentes ámbitos territoriales específicos a través de sus *sistemas de gobernanza territorial* para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio en cada caso.

- Establecer un análisis comparado de casos, a través de una metodología sistemática de evaluación y gracias a las valoraciones cualitativas pertinentes, para conocer el grado de implementación en la práctica de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio en cada caso de estudio seleccionado y para detectar buenas prácticas.

- Asimismo se pretende contribuir desde la reflexión sobre estas dinámicas, experiencias y características a enriquecer o mejorar el debate y la implementación de la política de ordenación del territorio, así como los distintos mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.

Planteamiento general

Este trabajo se acerca a la política pública de ordenación del territorio desde la reflexión académica con el fin de obtener respuestas que ayuden en la realización de esta práctica tan compleja y más concretamente en la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos o planes de ordenación del territorio. En este capítulo introductorio se presenta la definición de la ordenación del territorio como política pública y sus características fundamentales. Además, se expone la situación de complejidad e incertidumbre que afecta a la ordenación del territorio, así como los progresos existentes en relación con la participación ciudadana y la política de gobernanza que auguran un posible cambio de paradigma en la planificación territorial. Como penúltimo apartado se explicitan los conceptos relativos a los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos de ordenación del territorio que son el objeto principal de esta tesis doctoral. La introducción termina con la presentación de los casos de estudio seleccionados que permiten abordar diferentes contextos socio-institucionales y de planificación territorial de este trabajo.

Ordenación del territorio como política pública

En el contexto actual el uso inteligente de los recursos se presenta como una exigencia fundamental desde la aparición del informe liderado por Donella H. Meadows (1972) *The Limits to Growth* (los límites del crecimiento). Este informe, también conocido como “Informe Meadows” fue elaborado por intelectuales, empresarios y científicos de todo el mundo, y se presentó a través de la organización no gubernamental del Club de Roma. En este informe se pone de manifiesto la necesidad de gestionar los recursos territoriales del planeta de forma inteligente. También es inevitable mencionar la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, como resultado de la Cumbre de la Tierra de la Organización de Naciones Unidas en Río de Janeiro, que supuso un cambio de paradigma en la planificación territorial con la difusión global del concepto de desarrollo territorial sostenible. Como consecuencia, resulta aún más evidente y necesaria la política pública de ordenación del territorio, que se trata en este trabajo como política integral de planificación física a escala regional y subregional con el objetivo último de alcanzar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible.

Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. (Declaración de Río, 1992, p. 1)

El trabajo que aquí se presenta se acerca a la política pública de ordenación del territorio desde la reflexión académica con el fin de obtener respuestas que ayuden en la implementación de esta compleja práctica y especialmente en los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos o planes de ordenación del territorio¹.

Francesc Pallarés Porta (1998), autor clásico en materia de políticas públicas, afirma que existen una gran variedad de acepciones en el concepto de política o política pública y no existe, al menos previamente al siglo XXI, una definición ambiciosa y precisa que suponga un consenso general. Siguiendo al mismo autor, en este trabajo entendemos como política pública “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Peters en Pallarés Porta, 1998, p. 142). De forma coherente una política pública es un proceso de toma de decisiones generado en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales aunque en la práctica implica la interrelación de varias organizaciones y actores. Además, otro punto de gran interés es que en el concepto también se incorpora la no política, es decir, lo que no se está haciendo también es política (Hecló, 1972).

En el diccionario geográfico dirigido por Lorenzo López Trigo (2015, pp. 425-432), Fernando Manero hace referencia a la ordenación del territorio, o *spatial planning*, desde un punto de vista global e integral, como “el entramado o el sistema de decisiones que, de acuerdo con un programa de actuación basado en la correspondiente normativa reguladora y en los instrumentos concebidos con tal fin, se adoptan desde la esfera del poder público para organizar y estructurar, con visión a medio y largo plazo, las relaciones entre el territorio, la sociedad y la economía”. Por tanto, se asume la propia ordenación del territorio como una política pública de planificación física territorial. Por otra parte, se debe recordar la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT, 1983) del Consejo de Europa que, firmada por los ministros europeos responsables de la ordenación del territorio en Torremolinos, supuso un hito clave ya que planteó una nueva planificación territorial basada en una serie de grandes principios. Estos principios se resumen en el objetivo de desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos

¹ El Apéndice C de este trabajo recoge las definiciones y precisiones conceptuales fundamentales de esta tesis de forma ordenada y completa.

naturales y culturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Además, la CEOT identificaba la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Asimismo resulta pertinente su consideración como disciplina científica, como técnica administrativa y como política susceptible de ser abordada desde un enfoque interdisciplinar. También la CEOT realiza la alusión explícita de que la ordenación del territorio debe ser democrática, funcional y prospectiva (Manero en López Trigal, 2015). Además, en la Carta se señala que el nivel regional es el marco más apropiado para la práctica de la política de ordenación del territorio.

La conceptualización expuesta parece muy amplia y genérica para precisar los límites de la ordenación del territorio en esta obra. En consecuencia resulta necesario al menos precisar más la escala y una función pragmática que concrete la intervención sobre el territorio de esta práctica (Aldrey y Rodríguez, 2010). Por tanto, en esta tesis se acepta la ordenación del territorio de forma sintética como la política pública integral de planificación física implementada a escala regional y subregional con el objetivo último de alcanzar un desarrollo territorial sostenible y equilibrado. Esta escala no es arbitraria puesto que la planificación física de ámbitos regionales y subregionales se adopta en la práctica político-administrativa de la mayoría de los países europeos y de España, además este último país siguiendo la terminología e interpretación del *aménagement du territoire* abanderado por Francia (Aldrey y Rodríguez, 2010; Hildenbrand, 1996).

De acuerdo con Manero (en López Trigal, 2015) como características principales de esta política de ordenación del territorio se deben destacar su creciente complejidad y la facilidad para llegar a situaciones de conflicto. La implicación directa o indirecta de múltiples actores, especialmente a través de movilizaciones ciudadanas o de recursos ante los tribunales son algunas de las vicisitudes posibles. Por otra parte, la ordenación del territorio destaca por la necesidad de presentar una visión prospectiva del territorio y resiliente o adaptativa ante los distintos impactos territoriales que puedan afectar a la fortaleza y capacidad territorial. Asimismo, deben ser preservados el medio ambiente y el patrimonio natural y cultural de acuerdo con los principios del desarrollo territorial sostenible (social, ambiental y económico) establecidos en el famoso Informe Brundtland de la Organización de Naciones Unidas (ONU, 1987), encabezado por la ex-primera ministra Noruega del Partido Laborista Gro Harlem Brundtland, y desarrollados profusamente con la Cumbre de la Tierra de Naciones Unidas y su Declaración de Río de 1992, hace alrededor de 30 años.

Por otra parte, la implementación de las políticas públicas como la ordenación del territorio y sus problemáticas ha sido tratada desde hace ya varias décadas. Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1975) destacaron como un problema el carácter unidireccional de las políticas públicas a la hora de abordar su implementación práctica. Estos autores son pioneros en desarrollar la premisa de que la implementación no debe ser ajena al proceso de creación de políticas. Por tanto, reclaman integración entre la formulación de políticas y su implementación. Puesto que por su propia definición la implementación es la forma de cómo llevar a cabo, lograr, realizar y completar una política. En definitiva Susan Barret y Colin Fudge (1981) interpretan la implementación como un proceso continuado de creación y ejecución que incorpora la negociación de los responsables políticos que quieren llevar a cabo una política con los técnicos o aquellos de los que depende la acción.

La implementación de la política de ordenación del territorio, se ejerce a través de los instrumentos o planes de ordenación del territorio. Nuevamente tomando como referencia el actual diccionario de términos geográficos (López Trigal, 2015, pp. 483-484), según la definición de planificación territorial, los instrumentos de ordenación del territorio se entienden como los documentos regulados que “plasman con fines operativos y de reestructuración territorial las directrices generales y específicas de la política de ordenación del territorio en las diferentes escalas planteadas”. Estos instrumentos o planes presentan una estructura basada en la coherencia entre objetivos previstos, la programación temporal de las acciones para llevarlos a cabo y los resultados susceptibles de ser alcanzados. Por otro lado, generalmente los planes de ordenación del territorio siguen una secuencia lógica en diferentes fases sobre la base de la información geográfica disponible. Usualmente se componen de un diagnóstico territorial y de un análisis de tendencias sobre la dinámica territorial con el fin de reconocer las potencialidades y las limitaciones para llevar a cabo los proyectos territoriales deseados. Durante esta fase se producen rigurosos análisis y los mecanismos de participación ciudadana empleados para establecer las líneas de acción prioritarias y sus respectivos programas de actuación para implementarlas en la práctica. Igualmente, los instrumentos o planes necesariamente deben explicitar los compromisos contraídos para su ejecución, el alcance de la cooperación multiagentes y el correspondiente soporte financiero (o memoria económica). Además, la legislación pertinente debe garantizar la seguridad jurídica de estos documentos, así como los métodos aplicados a la evaluación y seguimiento del proceso. Esto supone la

verificación objetiva de los resultados y la comprobación del nivel de satisfacción alcanzado, así como el planteamiento de correcciones para resolver los desajustes detectados. Por tanto, se trata de un proceso con perspectiva de continuidad en el tiempo con el fin de lograr la mejor adaptación de los objetivos a las modificaciones realizadas en el entorno (Manero Miguel en López Trigal, 2015).

Existen dos escalas de planes de ordenación del territorio fundamentales en Europa bien diferenciadas y también previstas por las legislaciones autonómicas españolas en materia de ordenación del territorio (Feria, Rubio y Santiago, 2005; Hildenbrand, 2006). Las diferentes leyes autonómicas definieron un sistema de planeamiento o planificación de la ordenación del territorio con unos instrumentos de intervención muy semejantes (pero con un desarrollo muy desigual), que descansa sobre dos pilares esenciales: instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional y de ámbito subregional (Aldrey y Rodríguez González, 2010). En algunos ámbitos los instrumentos de ordenación del territorio se materializan con carácter meramente estratégico. Sin embargo, aunque no en todos los casos, generalmente los instrumentos tienen la capacidad concreta de establecer determinaciones (directrices, normas y recomendaciones) sobre usos del suelo y actividades en un ámbito territorial definido. Salvo algunas excepciones, siguiendo al conjunto de autores anteriores, estos son los dos principales instrumentos de ordenación que además han sido considerados para la clasificación y selección de casos de estudio en este trabajo:

a) *Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional.* Presentan generalmente un carácter estratégico ya que establecen un marco de directrices básicas que sirven a instrumentos de planificación territorial más precisos con ámbitos de aplicación de mayor detalle. También estos planes pueden ser reconocidos como Estrategias de Ordenación Territorial. En España en algunas Comunidades Autónomas reciben el nombre de Planes, aunque generalmente en las leyes de ordenación del territorio autonómicas se denominan Directrices puesto que es su cometido básico.

b) *Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional.* Estos instrumentos más concretos están vinculados a territorios de escalas intermedias entre la planificación regional y la local (por ejemplo en España corresponderían a la escala provincial, comarcal o supramunicipal). Normalmente el nombre que reciben en España es el de Plan Territorial Subregional o Parcial, aunque también aparecen como Directrices en casos que coinciden con instrumentos de mayor contenido normativo.

Complejidad e incertidumbre en la ordenación del territorio: participación ciudadana, gobernanza y cambio de paradigma

La ordenación del territorio se caracteriza por su fuerte complejidad, no solo por la diversidad existente en su procedimiento sino también por los actores territoriales o *stakeholders* que intervienen en este proceso, así como por la cada vez más creciente consideración de la participación pública en la planificación territorial. Por una parte, estos actores territoriales están conformados por el conjunto de individuos o colectivos, entes públicos o privados, usuarios del territorio y de los recursos naturales, cuyos intereses están tanto en la resolución científico-técnica consensuada de la gestión, como en las condiciones del producto gestionado (Díaz del Olmo en López Trigal, 2015). Por otro lado, la participación pública se reconoce como el principio por el cual se hace uso de la participación ciudadana en la estructura político-institucional del Estado (Sánchez Blanco en López Trigal, 2015). En este trabajo, concebimos la participación ciudadana como el conjunto de actividades, procesos y técnicas (Espadas y Alberich, 2010), así como mecanismos, leyes e instrumentos por los que la población interviene en los asuntos públicos que le afectan. La participación es la base de la democracia participativa, en la que los ciudadanos toman las decisiones directamente y no exclusivamente los representantes políticos y técnicos. Se trata de una acción compleja que conlleva la colaboración, el respaldo y la implicación de ciudadanos y administraciones públicas. Además, esta colaboración requiere un cambio de mentalidad del ciudadano que participa, puesto que deja de ser un mero espectador del medio en el que vive. Al mismo tiempo, otros autores consideran que, a grandes rasgos, la participación ciudadana fomenta las dinámicas de colaboración entre la ciudadanía y la administración, facilita que los participantes transformen sus opiniones iniciales en otras más meditadas, genera confianza hacia las instituciones por parte de la población y da lugar a un documento útil para los procedimientos administrativos y de gobierno convenientes (Nogué, Puigbert, Sala y Bretcha, 2010). Por tanto, se puede remarcar que la participación ciudadana es una pieza clave que debe atenderse debidamente en el conjunto del proceso englobado por la planificación territorial. No tan solo en las fases iniciales de elaboración de instrumentos sino que especialmente debe ser un apartado central de esta tesis sobre la evaluación, el seguimiento y la gestión de los planes de ordenación del territorio en particular, y de la política de ordenación del territorio en general.

Por otro lado, numerosos autores de referencia en este trabajo señalan que actualmente la participación ciudadana es fundamental para lograr una buena gobernanza territorial, así como el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de acuerdo con las principales convenciones internacionales en la materia. De acuerdo con el concepto de gobernanza definido por Joaquín Farinós y Joao Ferrao (en López Trigal, 2015), la gobernanza tiene su origen tras la Primera Guerra Mundial en el contexto empresarial. En los años 80 se generaliza en el ámbito de la administración pública (Rodhes, 1997) y más tarde en el terreno de las relaciones internacionales, de las políticas públicas y del funcionamiento de la vida colectiva de las personas. La gobernanza hace referencia por tanto a una nueva forma de gobernar que surge tras la caída del muro de Berlín en 1989, en relación directa con la globalización y con la pérdida de poder del estado nación. El Libro Blanco sobre la Gobernanza europea de 2001 afirma que “el concepto de ‘gobernanza’ designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo” (Comisión Europea, 2001, p. 11). Además, en este trabajo, de acuerdo con otros autores (Doménech, Muñoz y Ruano, 2011, p. 4), este concepto se define como “la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva”. El Libro Blanco enumera los siguientes cinco principios de la buena gobernanza (Comisión Europea, 2001, p. 17 y 18):

1) Apertura: las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones; **2) Participación:** conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas; **3) Responsabilidad:** es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido; **4) Eficacia:** deben tomarse las decisiones a la escala y momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados; y **5) Coherencia:** las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

Según el propio Libro Blanco, “cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática” (Comisión Europea, 2001, p. 17). Del Libro también se entiende que “a diferencia del gobierno, desarrollado sobre unas estructuras jerárquicas y asentadas sobre ámbitos territoriales tradicionales como la nación, la región o el municipio; la gobernanza se relaciona con formas de poder más blandas, flexibles y voluntarias, y se adapta mejor a las nuevas realidades espaciales

emergentes como son las megaregiones, las instituciones supraestatales, las áreas funcionales, las regiones urbanas supramunicipales, las mancomunidades, los consorcios o la custodia del territorio” (Doménech et al., 2011, p. 4).

Por otra parte, Joaquín Farinós y Joan Romero (2008) ya destacaron que el concepto específico de gobernanza territorial, y sus múltiples dimensiones (el desarrollo económico, la participación ciudadana, la coordinación vertical y la coordinación horizontal), es todavía más complejo que el de simple gobernanza. Los autores ya definían la gobernanza territorial en el informe del proyecto ESPON 2.3.2 (2007) como:

El proceso de organización y coordinación de los actores con el objetivo de desarrollar el capital territorial sin destruir el acervo existente y así poder incrementar la cohesión territorial a los distintos niveles; como la capacidad de actores, grupos sociales e instituciones (públicas, privadas, del tercer sector) para construir un consenso organizacional y ponerse de acuerdo en la contribución que hará cada uno de ellos en la consecución de una estrategia (territorial) común. (Farinós en López Trigal, 2015, p. 305)

De forma más clara, y con la intención del concepto presentado en este trabajo, estos autores entienden por tanto la noción de gobernanza territorial como un nuevo buen gobierno donde el Estado tiene un papel fundamental, la democracia es más sofisticada y la sociedad civil forma parte del proceso político como protagonista y, por tanto, la participación ciudadana es un elemento clave. En consecuencia son necesarios, entre otras cosas, nuevos procedimientos para llevar a cabo las políticas, y también facilitar mecanismos de control que permitan el monitoreo, la evaluación y dación de cuentas de las mismas. Sin embargo, en relación con lo que se conoce como *falsa gobernanza*, hay que tener en cuenta que en todos los territorios la sociedad no está igualmente implicada en los asuntos públicos y puede dar lugar a que la nueva gobernanza territorial participada responda únicamente a los grupos con poder, como ya se reconoció en anteriores trabajos (Farinós, 2005; Farinós y Romero, 2008; Pascual Esteve, 2010; Wassenhoven, 2008).

El carácter integral por definición de la ordenación del territorio, donde existen solapes con otras políticas con incidencia territorial, la falta de tradición en materia de gobernanza y la necesidad de consenso entre actores territoriales hacen que parezca imposible el éxito de los instrumentos o planes territoriales, es decir, en principio conseguir una implementación correcta y poder alcanzar los objetivos propuestos. Algunos autores reflexionan sobre el distanciamiento entre el plan y el territorio debido a la alta complejidad que mencionamos y falta de capacidad de la planificación a la hora

de regular la dinámica territorial tan acelerada de nuestra época (Valenzuela, Soria y Aguilera, 2012). Trabajar con la incertidumbre y en una sociedad definida por algunos autores como *Sociedad del Riesgo* (Beck, 1992 y 1998) es uno de los grandes retos de la planificación en nuestro tiempo.

Generalmente, no existe un paradigma expreso que sirva como modelo genérico de ordenación o planificación territorial puesto que las orientaciones de esta política son cambiantes como igualmente se han visto modificadas las necesidades del vínculo histórico de la sociedad y el territorio. Por tanto, se puede considerar como necesaria una nueva reconceptualización de la planificación que aboga por criticar al desfasado paradigma estructuralista científico de Thomas S. Kuhn (1962). Algunos autores han identificado y nombrado desde principios de los años noventa, en contraposición al paradigma de corte positivista de la *ciencia normal* de Kuhn, a la *ciencia posnormal* como propuesta de un paradigma científico posmoderno (Funtowicz y Ravetz, 1993; Gallopin, Funtowicz, O'Connor, y Ravetz, 2001; Sardar, 2010). Esta nueva concepción teórica asume la problemática de lo impredecible, abordando de manera explícita el concepto de incertidumbre, a la vez que reconoce la posibilidad de ayudar a crear las condiciones y herramientas intelectuales para lidiar con ello. Se trata por tanto de admitir la inexistencia de un control absoluto, donde la incertidumbre debe ser gestionada y no olvidada, así como se debe dar la bienvenida a la diversidad y legitimidad de múltiples puntos de vista en la ciencia (Funtowicz y Ravetz, 1991 y 1993). Por tanto, entre otras premisas, se asume de partida la idónea presencia de la interdisciplinariedad entre ciencias físicas y sociales. Esta teoría científica de la posnormalidad aborda las problemáticas relacionadas con la complejidad y la incertidumbre y el salto o vacío existente entre la ciencia clásica y el proceso de toma de las decisiones.

En resumen, en el momento actual los modelos de planificación territorial pospositivistas cobran fuerza en un contexto donde se hace necesario superar el salto entre el binomio ciencia-sociedad y los procesos políticos. Además, en este nuevo modelo científico-teórico posnormal para la planificación territorial y ambiental, donde incluimos la ordenación del territorio, estos autores proponen que el papel de la participación ciudadana ha de contribuir notablemente a la calidad del proceso de toma de decisiones, siendo incluso más importante la legitimidad y calidad del proceso participativo que el propio producto final. Por tanto, se manifiesta la necesidad de ampliar el ámbito de la ciencia a la sociedad, democratizando la planificación, abriendo

un diálogo con los actores territoriales e implicándolos en la participación ciudadana para solucionar problemas (Lee 1993; Del Moral y Pedregal, 2002; Pedregal et al., 2013). Y es que en este nuevo contexto repleto de diversidad de puntos de vista, los científicos deben enseñar y aprender al mismo tiempo (Giampietro, Mayumi y Munda, 2006). Incorporar la participación ciudadana implica retrasar el proceso de decisión para obtener resultados socialmente posibles y respondiendo más adecuadamente a los problemas de la sociedad moderna (Subirats, 1996 en Hernández-Mora y Ballester, 2011).

En definitiva, tomar en cuenta la complejidad para la gestión de los recursos es fundamental, así como considerar los conceptos de incertidumbre y ambigüedad (Pahl-Wostl, 2007), esto unido a los fundamentos de la posnormalidad antes mencionada da lugar a que la presentación del escenario o escenarios alternativos se convierta en el punto de partida científico (y no final) para el proceso de participación ciudadana, el debate y la toma de decisiones en materia de planificación territorial estratégica. Como ejemplo, desde la posnormalidad se entiende que el proceso científico y la evaluación deben extenderse al conjunto de la sociedad a través de comunidades extendidas de participación o *extended peer communities*, formadas por todos los interesados en colaborar a favor del desarrollo territorial equilibrado y sostenible (Funtowicz y Strand, 2007). Por otra parte, si entendemos el origen de la ordenación del territorio como un producto moderno en el contexto del nacimiento del estado del bienestar, esta práctica se basa en su origen en un poderoso control por parte de la administración. Curiosamente esta faceta es en gran medida opuesta a la propia noción de gobernanza territorial que hemos definido. Por otro lado, la gobernanza territorial aporta conceptos teóricos pero también una experiencia regulada normativamente, al menos en la Unión Europea, y que sirve de guía a la planificación territorial aunque con ciertas limitaciones (Nuissl y Heinrichs, 2011). De hecho estos mismos autores matizan que no es nada nuevo que desde la planificación se intenten implementar políticas inclusivas, aceptando que no solo la administración pública es la única que puede tomar decisiones racionales. Esta es una de las ideas reconocidas por la teoría de la planificación contemporánea. Por ejemplo, la nueva cultura de planificación en Alemania está claramente inspirada en la gobernanza territorial (Nuissl y Heinrichs, 2011). Sin embargo, se advierte que la sociedad no está igualmente implicada en los asuntos públicos en distintos territorios y puede dar lugar a que la nueva gobernanza territorial participada responda únicamente a los intereses de grupos con poder (Pascual y Godás, 2010; Romero y Farinós, 2011).

A pesar de las críticas mostradas sobre esta materia y de las dificultades detectadas en su implementación, algunos autores han reconocido el *spatial planning* o la nueva ordenación del territorio estratégica, o también llamada nueva planificación territorial estratégica, como política predilecta para desarrollar la cooperación interadministrativa y mejorar en relación con el objetivo del desarrollo territorial equilibrado y sostenible (Albrechts, 2006 y 2009; Pascual y Godás, 2010; Feria et al., 2005; Romero y Farinós, 2011). Como reflexión en relación con la ordenación del territorio y la banalización del concepto de sostenibilidad, algunos autores destacan también inconvenientes en la práctica. Erik Swyngedouw (2011, p. 62) agrega que “la práctica de la planificación, cuando se aplica sobre una geografía concreta, es necesariamente un acto violento de extinción de lo político democrático (al menos temporalmente)”, puesto que se toman unas soluciones y no otras. Por tanto, “la legitimación de estas acciones no debe esconderse en la manipulación de la Naturaleza o la Sostenibilidad para ponerlos a su servicio”, es decir, no debe existir manipulación de conceptos vacíos políticamente como ocurre con la noción de sostenibilidad (Swyngedouw, 2011, p. 62). A estos conceptos, podríamos sumar el mal uso de la noción de gobernanza territorial como nueva banalización conceptual, así como la coherencia territorial, o la propia ordenación territorial, atendiendo al debate sobre la política de cohesión en Europa (ver Faludi, 2010a) que se trata en el capítulo dedicado al contexto europeo de esta tesis.

La definición e implementación de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio se sitúan sin duda en el marco teórico de la gobernanza territorial. Son necesarios, entre otras cosas, nuevos procedimientos para implementar las políticas territoriales, y también facilitar mecanismos que permitan el monitoreo y evaluación de las mismas (Farinós y Romero, 2008). En el siguiente apartado se exponen las características de estos mecanismos que resultan fundamentales para comprender el análisis llevado a cabo esta tesis doctoral.

Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos de ordenación del territorio

En el contexto científico general de las políticas públicas podemos entender que, en su forma más simple y esquemática, la evaluación consistiría en el proceso necesario para medir el grado en el que se están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que más puedan situar las realizaciones de la política en la línea esperada (Aguilar Villanueva, 1993). Por tanto se necesitan identificar correctamente los fines en

un contexto de incertidumbre que requiere flexibilidad o incluso la readecuación de los fines en un determinado momento. Además, para la evaluación es necesario establecer instrumentos de medida del rendimiento de la política y solventar los problemas relacionados con la implementación de una política, su eficacia y efectividad real (Hogwood y Gunn, 1984).

En el caso de la política pública de ordenación del territorio y los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio (planes regionales y planes subregionales), la evaluación se presenta como una necesidad para cuidar del interés general y fomentar la inteligencia territorial por parte de los propios gobernantes que recurren a fundamentos académicos y científicos. Cada vez existe mayor presión por organismos internacionales e incluso por los medios de comunicación para realizar tareas de evaluación, e incluso, se exige mayor transparencia en el marco de la globalización y liberalización comercial (Farinós y Ruiz Córdoba, 2011).

Siguiendo a Manuel Benabent (2014, p. 131), se pueden distinguir hasta tres fases de evaluación posibles en la política de planificación territorial:

1. Evaluación *ex ante*, previa a la política (fase origen-necesidad).
2. Evaluación *in itinere*, durante el diagnóstico y la ejecución del plan (fase de elaboración del plan).
3. Evaluación *ex post*, para el plan aprobado y sus resultados (fase posterior a la aprobación del plan).

Además podemos distinguir entre al menos los siguientes enfoques de evaluación (Benabent, p. 132-135):

- *De objetivos* (o liberada de objetivos).
- *De procesos* (como en planes estratégicos que desencadenan procesos que pueden evaluarse -en caso de ser sacados adelante como leyes o acciones por los organismos competentes- pero no los implementan ellos mismos).
- *Evaluación participativa o pluralista*: evaluación de la participación ciudadana en un plan (si han participado todos los responsables o no, etc.).
- *Eficacia del plan*: en relación al coste temporal y económico o el esfuerzo realizado para conseguir los objetivos alcanzados (o no) del plan.

De forma sintética (Tabla i.1), de acuerdo con la definición anterior, *la evaluación de los instrumentos de ordenación del territorio* consiste en su valoración sistemática general, tanto en su diseño, como en su implementación u objetivos. Por tanto, esta puede encontrarse a lo largo de todo el proceso planificador. Según Benabent (2014, p. 130), a diferencia del seguimiento, la evaluación permitiría la valoración externa de los

propios documentos de planificación y su cuestionamiento con el objetivo de “rendir cuentas, informar a la sociedad o mejorar el contenido o aplicación”.

En este trabajo, se entiende por *seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio* como el conjunto de procesos definidos y desarrollados normativamente para “generar de forma continua y sistemática información” sobre la implementación de un plan durante el periodo de ejecución del mismo y, por tanto, establecer un control y valoración de resultados sobre dicha ejecución con el fin de controlar e informar de imprevistos o posibles correcciones necesarias (Benabent, 2014, p. 130).

Por otra parte, Luis Felipe Cabrales (en López Trigal, 2015, p. 298) define de forma genérica la gestión territorial como la “implementación de un conjunto de acciones institucionales sobre el territorio, encaminadas a conseguir los objetivos emanados de una política de planificación en la que se señalan directrices para configurar un modelo territorial deseable”. Este concepto, resulta demasiado general para nuestro trabajo. En este trabajo, la *gestión de los instrumentos o planes de ordenación del territorio* alude específicamente a los procedimientos indicados para la modificación, adaptación o renovación de los instrumentos de ordenación del territorio establecidos por la reglamentación tras la aprobación de un plan definitivamente. La modificación hace referencia a cambios menores en el documento, la adaptación a cambios substanciales del mismo y la renovación a su completa reedición. Este proceso conlleva en algunos casos procedimientos administrativos comunes a la propuesta y aprobación de planes de ordenación del territorio y, en consecuencia, también procesos de información y participación ciudadana. Generalmente, dependiendo de los distintos marcos normativos, esta necesidad de renovación de los planes se debe hacer efectiva en un periodo máximo de entre 8 a 10 años de la entrada en vigor del plan. Por tanto, cabe decir que esta concepción está directamente ligada a las premisas de la gestión estratégica de la planificación territorial como también reconocen otros autores (Galiana y Vinuesa, 2010).

Tabla i.1 Diferencias entre evaluación, seguimiento y gestión de un instrumento de OT

<i>Aspectos</i>	<i>Evaluación</i>	<i>Seguimiento</i>	<i>Gestión</i>
<i>Propósito.</i>	Rendir cuentas, informar, mejorar el diseño o aplicación del plan.	Asegurar que se ejecuta lo regulado y programado.	Modificar, adaptar o renovar el diseño y formulación del plan.
<i>Cuando se realiza.</i>	Antes, durante o después de la ejecución del plan.	Durante la ejecución del plan.	Después de la aprobación definitiva del plan.
<i>Quién lo realiza.</i>	Evaluadores externos o internos.	Responsables del plan.	Responsables del plan.
<i>Contenido del proceso.</i>	Valoración de pertinencia, utilidad, eficacia, eficiencia	Medición de realización y resultados.	Valoración de pertinencia, medición, información y participación ciudadana, eficiencia, mejora.
<i>Finalidad del proceso.</i>	Enjuiciar la conveniencia del plan.	Corregir desviaciones.	Renovación, adaptación o modificación del plan.
<i>Visión de la acción pública.</i>	Permite cuestionar el plan.	No cuestionan el plan.	Permite cuestionar el plan

Fuente: Adaptado de Benabent, 2014, p. 130, y Arenal Grupo Consultor, 2009, p. 15.

Atendiendo a la anterior definición de los conceptos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos o planes de ordenación del territorio en este trabajo, se entiende que los respectivos mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio son: todas las técnicas y procesos, previstos y regulados normativamente, para los instrumentos o planes de ordenación del territorio con la función de favorecer la existencia de una retroalimentación eficaz de los planes de ordenación del territorio en todas las fases del proceso de planificación evaluables.

Generalmente estos mecanismos suelen responder a trabajos de comisiones e informes técnicos que utilizan metodologías de medición con la finalidad de recabar información continua y disponible en tiempo real o a corto plazo, para apoyar la toma de decisiones. Principalmente estas metodologías se basan en sistemas de indicadores estadísticos territoriales cualitativos y cuantitativos. Todos los mecanismos detectados en este trabajo conforman parte de un deseable sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Este sistema es definido en esta tesis doctoral haciendo referencia al conjunto organizado (mediante coordinación y cooperación institucional) de leyes, normativas, instituciones, organismos, metodologías, procesos y técnicas que hacen posible la supervisión y la adaptación de los planes de ordenación territorial a los cambios en el espacio y en el tiempo con el objetivo de conseguir un desarrollo territorial equilibrado y sostenible adecuado a las necesidades socio-territoriales de contexto.

En consecuencia resulta de gran relevancia el grado de interconexión en red de los diferentes elementos normativos, los organismos e instituciones, así como de los actores territoriales que constituyen el sistema de gobernanza territorial definido como se puede apreciar en el apartado siguiente. Por último, es importante matizar que este sistema no debe ser confundido con el sistema de planeamiento o de planificación territorial que hace referencia a las vinculaciones y subyugaciones entre instrumentos de planificación. Por ejemplo, entre otros autores, Benabent (2006 y 2009) muestra cómo se ha dado lugar a tres tipos diferenciados en España de sistemas de planificación territorial:

- 1) sistema de estructura jerárquica piramidal cerrada (los planes sectoriales se someten al plan territorial subregional y éste al plan regional);
- 2) sistema de estructura jerárquica piramidal abierta (los planes sectoriales puede modificar al plan territorial subregional y ambos se someten al plan regional); y por último;
- 3) el sistema de estructura reticular (cualquiera de los planes puede modificar a los otros anteriores).

El contexto socio-institucional de la ordenación del territorio: ámbitos de estudio seleccionados

Entender el contexto socio-institucional del sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio es primordial. Además, este debe ser tratado en el marco de la gobernanza territorial deseada para nuestro tiempo, para comprender y buscar las principales soluciones en esta compleja tarea de implementación de la política de ordenación del territorio. Por otra parte, es evidente que la accesibilidad a la información para valorar la consecución o no de los objetivos políticos prefijados es también uno de los elementos clave. Además, el ejemplo más relevante para explicar la complejidad a la que nos enfrentamos lo encontramos en la necesaria coordinación y cooperación entre las distintas normativas, instituciones públicas y privadas y demás actores territoriales que viven y deciden sobre un territorio. Es este entramado normativo, político-administrativo, institucional, social y obviamente económico, el que se aborda en los distintos casos de estudio seleccionados. Además, la valoración comparada de los ámbitos que se presentan y justifican a continuación es la parte que cobra un peso mayor en esta tesis.

Tras esta introducción de corte teórico en la que se establecen los planteamiento generales de esta tesis, a continuación se exponen brevemente las características de la ordenación del territorio en cada uno de los ámbitos territoriales trabajados: Europa y América, y específicamente en España. Estos ámbitos generales enmarcan los tres casos de estudio específicos seleccionados para esta tesis que se encuentran justificados en el apartado metodológico de esta tesis y caracterizados como ámbitos territoriales específicos. Todos los casos son en parte justificados por el conocimiento de dichos territorios a través de colaboraciones en proyectos científicos nacionales e internacionales, así como estancias de investigación. Los casos de estudio son: **(1)** Andalucía, **(2)** Comunidad Valenciana y **(3)** Condado de Pima en Arizona (Estados Unidos).

Hasta la fecha son muchos países los que han ido desarrollando e implementando instrumentos de ordenación del territorio. Existen numerosas publicaciones que han analizado esta política de ordenación del territorio en el contexto europeo (entre otros: Adams, Harris y Alden, 2006; Adams, Cotella y Nunes, 2011; Davoudi y Strange, 2008; Albrechts, Healey y Kunzmann, 2003; Alexander, Mazza y Moroni, 2012; De Roo, Hillier y van Wezemael, 2012; De Roo y Porter, 2007; Faludi, 2010a; Hajer, Grijzen y Klooster, 2010; Hall y Tewdwr-Jones, 2010; Healey, 1997 y 2010; Hildenbrand, 1996 y 2009; Knieling y Othengrafen, 2009; Teixeira, 2013; Waterhout, 2008; Waterhout, Othengrafen, y Sykes, 2013). Gracias al estudio de todos estos trabajos, a lo largo de esta tesis se muestra que la ordenación del territorio europea resulta una tarea compleja y repleta de inconvenientes todavía sin resolver. Los problemas detectados en esta práctica son tan relevantes en muchos países que, por tanto, los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio son imprescindibles para valorar su implementación, eficacia, capacidad de adaptación (o resiliencia) a los complejos cambios territoriales y el alcance real de los objetivos propuestos. Esto ocurre igualmente, reconociendo la gran diversidad en la práctica de la ordenación territorial, en países de todo el continente americano, como ponen de manifiesto algunos estudios revisados de autores norteamericanos y de la propia *American Planning Association* (entre otros: Berke y Manta Conroy, 2000; Campbell y Fainstein, 2012; Cullingworth y Caves, 1997 y 2013; Forester, 2013; Kelly, 2010; Kelly y Beker, 2000; Soja, 2011; Talen, 2005 y 2014). Así como experiencias en latinoamericanas de otros expertos (entre otros: Andrade, Arenas y Guijón, 2008; Lara, 2016; Massiris, 2002 y 2012; Pineda, 2009). Todas estas reseñas sirven como apoyo

para enfocar el caso de la ordenación del territorio en España que también ha sido tratado por numerosos autores desde la geografía (entre otros: Benabent, 2006, 2009 y 2012; Elorrieta, 2013; Farinós, 2014; Farinós, Romero y Salom, 2009; Feria y Martínez Bernabéu, 2016; Feria, Rubio y Santiago, 2005; Gómez Orea, 2013; Hildenbrand, 2006 y 2016; Jurado Almonte, 2011; Lois y Aldrey, 2010; Lozano Valencia, 2010; Martín Jiménez, 2014; Nel-lo, 2010 y 2012; Rodríguez González, 2010; Sánchez Escolano, 2010; Sánchez Pérez-Moneo y Troitiño, 2009; Serrano, 2012; Valenzuela Montes, 2010; Urkidi, 2009, 2010 y 2012; Zoido, 2010).

Los resultados del análisis comparado de casos y su valoración crítica en este trabajo están relacionados directamente con la capacidad real de los territorios para la evaluación, seguimiento y gestión efectiva de los instrumentos de ordenación del territorio. Por tanto, resultan fundamentales las valoraciones y buenas prácticas extraídas de este trabajo comparado. Estas, junto a las conclusiones finales del trabajo, sirven para apoyar la consecución de los objetivos del desarrollo territorial equilibrado y sostenible inicialmente designados para la política de ordenación del territorio estratégica; y, en definitiva, suponen la búsqueda de una mejora en la calidad de vida de los habitantes del territorio.

Introduction and General Approach (English Version)

Introduction

This doctoral thesis is a progress effort after the final research work from the Master of Planning and Management of Territorial and Local Development of the University of Seville the Official University (Faculty of Geography and History) entitled "Monitoring and evaluation indicators in territorial management plans". In addition, its development has been granted by the Ministry of Education, Culture and Sport (Government of Spain, FPU Scholarship Program), through which the doctorate has also enjoyed a brief research stay in Tucson at the University of Arizona (United States).

We currently live in a highly competitive academic period. Nowadays there is a big need for scientific production in the form of scientific publications. It has become the main characteristic to measure academic and scientific occupation. Consequently, the role of the doctorate does not only go through the research and development of original studies for the thesis. It is necessary and positive to acquire research experience and to make scientific contributions as part of the PhD doctorate process. Subsequently, this thesis take advantage of several experiences in international research projects and publications carried out by the doctorate and the Director, Dr. Belén Pedregal Mateos (Department of Human Geography, Faculty of Geography and History, University of Seville).

Research questions, initial hypotheses, general and specific objectives

Research questions

This doctoral thesis aims to answer the following initial questions that arise from previous works, academic literature and the experience with which this work was addressed by the doctorate:

- 1) What are the methodologies for monitoring and evaluation of spatial plans? Is it necessary to increase the research in this topic?
- 2) What laws regulate this whole process? What mechanisms for monitoring and evaluation of spatial plans are included in that regulation? And more importantly, are these regulations being adapted appropriately in the new spatial plan documents? What mechanisms are actually implemented in practice?
- 3) Are the procedures and mechanisms for monitoring and evaluation in spatial planning appropriate? What happens when the plan is finally approved? Are there successful experiences in this area? Where and why?
- 4) Are there similarities in different legal and territorial contexts? Are the monitoring and evaluation mechanisms implemented in the different territories identical? Which are the best practices or the most useful?
- 5) Which socio-institutional networks are linked to these monitoring and evaluation procedures in spatial planning? Why are these procedures, or are not, functioning in practice? What good practices do we detect and how could they be applied to improve spatial planning in Spain?

Initial hypotheses, general and specific objectives

The Spanish reality encourages the following initial hypothesis of this thesis: In practice, in Spain the current organisms and institutions for spatial planning instruments monitoring and evaluation do not have the capacity to implement the established requirements by regulation.

The main objective of this thesis is to assess existing practices in monitoring and evaluation of spatial plans at regional and subregional scale, highlighting the most relevant technical and academic contributions in Spain. In turn, other experiences in spatial planning are analyzed, mainly in Europe and America, that serve as a reference

to develop an appropriate state of the art. In addition, the state of the art focuses on the relevant assessments and discussions through which will obtain the main conclusions and proposals of good practices to improve this experience in Spain.

To solve the initial hypothesis, to respond the above questions and to achieve the general objective of the thesis, is undoubtedly a great challenge with high complexity. This is mainly because the big diversity of spatial planning models and normatives that we find at international and also national levels. Also spatial planning as public policy implies complexity attending to its institutional and stakeholder framework. Therefore, this work focuses on practices and procedures directly linked to monitoring and evaluation of spatial plans and aims to respond to the next specific objectives:

1) To elaborate a State of the art with national and international references through the analysis of relevant scientific papers on spatial planning with the specific objective of understanding the origin and current situation of monitoring and evaluation mechanisms and procedures in spatial plans.

2) To carry out the analysis of existing legislative framework and the international and national basic conventions on the topic. Also the thesis has to focus on spatial planning socio-institutional frameworks taking into account each of the selected case studies. This specific objective is fundamental to understand the legal and territorial situation in each case study through their Territorial Governance Systems for monitoring and evaluation of spatial plans.

3) To establish a comparative analysis of the cases, through a qualitative and quantitative evaluation methodology based on a synthetic index. This synthetic index has been built specifically for this thesis to detect good practices.

4) To contribute to spatial planning theory and practice through considering all these dynamics, experiences and characteristics and to enrich or improve spatial planning implementation and its different mechanisms for monitoring and evaluation of the territorial plans.

General Approach

Firstly in this introduction it has been presented the spatial planning definition and its fundamental characteristics as public policy. Also this text approaches spatial planning in order to obtain answers against the complexity of monitoring and evaluation practice. In addition, it presents the complexity and uncertainty that affects spatial planning, as well as the existing progress in relation to territorial governance and citizen participation. All of that augurs a new paradigm in spatial planning. Moreover, the main object of this doctoral thesis is explained: concepts of spatial planning monitoring, evaluation and management mechanisms. This introduction ends with the presentation of the selected case studies and its different socio-institutional frameworks.

Spatial planning as public policy

Nowadays, smart use of territorial resources is essential since the report led by Donella H. Meadows (1972) *The Limits to Growth*. This report, also known as "Meadows Report", was produced by intellectuals, businessmen and scientists from all around the world, and was presented through the non-governmental organization Club of Rome. This report highlights the need to intelligently manage the planet's territorial resources. It is also inevitable to mention the Rio Declaration on Environment and Development 1992, as a result of the Earth Summit of the United Nations in Rio de Janeiro, which brought a paradigm shift in territorial planning with the spread of sustainable territorial development discourse. As a consequence, the public policy of spatial planning is even more necessary. This policy has been treated in this work as integral policy of physical planning at regional and sub-regional scales with the main objective of achieve a balanced and sustainable territorial development.

Principle 1: Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.

(Río Declaration, 1992, p. 1)

Francesc Pallarés (1998), classic author on public policy, asserts that there are a wide variety of meanings for public policy or policy. Also there is not a precise definition prior to the twenty-first century. Following the same author, in this work we understand public policy as: the set of government activities, directly or through agents, to have a determined influence on citizen lives (Peters, 1982 in Pallares, 1988, p. 142). Consequently, a public policy is a decision-making process within the framework of

government procedures, institutions and organizations. Although in practice public policy involves the interrelationship of several organizations and stakeholders. In addition, the concept of public policy also incorporates “non-politic” actions, that means what is not being done is also political (Hecl, 1972).

From a global and integral point of view Fernando Manero (in López-Trigal, 2015, pp. 425-432) defines spatial planning as a decision system based on laws and other instruments. It system has to be adopted by the public sphere to organize and structure in a long term the relations between environment, society and economy. Therefore, the spatial planning itself is assumed as a public policy for physical planning. On the other hand, the European Charter for Spatial Planning (CEMAT, 1983), signed by the spatial planning European Ministers, was a key milestone for the principles of spatial planning. These principles are summarized in these objectives: a) balanced socio-economic development of regions, b) life quality improvement, c) sustainable management of natural and cultural resources, d) protection and rational use of territory and natural environment. In addition, the European Charter identified spatial planning as the spatial expression of economic, social, cultural and ecological politics of any society. Spatial planning is also considered scientific discipline, administrative technique and public policy at same time. CEOT also makes explicit allusion that spatial planning must be interdisciplinary, democratic, functional and prospective (Manero in López-Trigal, 2015). In addition, the Charter states that the regional scale is the most appropriate framework for the practice of spatial planning public policy.

Spatial planning definition already presented appears extremely generic for the purpose of this work. Consequently, at least it is necessary to specify the scale and functions of this practice. In this thesis spatial planning respond to the integral physical planning public policy implemented at regional and subregional scale with the essential aim of achieve sustainable and balanced territorial development. This scale has not been chosen randomly since the physical planning of regional and subregional scale is adopted in the political-administrative practice of most European countries (Aldrey and Rodríguez, 2010, Hildenbrand, 1996).

According to Manero (in López-Trigal, 2015), the spatial planning main characteristics are its increasing complexity and the arriving of conflict situations. The direct or indirect involvement of multiple stakeholders with different interests could carry out probable conflicts between them. Furthermore, spatial planning emphasizes the need to present a prospective territorial vision and a resilient or adaptive way to face territorial

and environmental impacts. That adaptive capacity affects the strength of territorial communities.

Additionally, public policy implementation has been addressed for several decades. Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky (1975) pointed out as a problem the public policies unidirectional nature in its practical implementation. These authors are pioneers in developing the idea that implementation actions should not be irrelevant in the policy-making process. Therefore, they demand integration between policy formulation and their implementation. According to author's definition, implementation is the way to carry out, achieve, realize and complete a policy. In short, Susan Barret and Colin Fudge (1981) interpreted the implementation as a continuous creation process that incorporates negotiation between policy makers and technicians whom action depends.

The spatial planning implementation is executed through territorial spatial plans. Again, according to the definition of spatial planning (López-Trigal, 2015, pp. 483-484), spatial plans are understood as normative documents that translate the general and specific spatial planning policy guidelines to practice in different scales. These spatial plans have been based on consistency between the purpose objectives, the timing of actions to be implemented and the results that can be achieved. Also, spatial plans generally follow different phases based on available geographic information. Usually they are composed by a territorial diagnosis and by a trend dynamics analysis to recognize potentialities and limitations to carry out desired territorial projects. During these phases, rigorous analyzes and citizen participation mechanisms have to be used to establish priority lines and their action programs. In the same way, spatial plans must necessarily specify the commitments made for its implementation, the stakeholder involvement and cooperation, and the financial support. In addition, a legislative body should guarantee these documents, as well as the methods applied in the plan for monitoring and evaluation processes. Therefore, it is a long term process with continuous perspective in order to achieve the objectives and to adapt the environment changes (Manero Miguel in López-Trigal, 2015).

There are two scales considered to spatial planning in Europe and also by Spanish autonomous communities legislation (Feria, Rubio and Santiago, 2005; Hildenbrand, 2006). The different regional laws in Spain define spatial planning scale system with similar instruments (but unequal development). This spatial planning system in Spain lies on two pillars: the regional spatial plans and the sub-regional ones (Aldrey and Rodríguez, 2010). In some areas, spatial plans have purely strategic vision.

However, although not in all cases, the plans generally have the capacity to establish determinations (guidelines, rules and recommendations) on land use activities. With few exceptions, these are two kind of plans that have also been considered for the classification and selection of case studies in this work:

A) Regional spatial plans. They are generally strategic and they establish a basic framework or a general vision with crucial guidelines that serve to more detailed territorial plans. These plans can also be recognized as Spatial Planning Strategies. In Spain in some regions they are called *Planes de Ordenación del Territorio*, although generally in some cases are called *guidelines* since it is their basic purpose.

B) Sub-regional spatial plans. These are more concrete plans linked to scales between regional and local level (For example in Spain respond to provincial administrative level, counties or supra-municipal scale). The common name that they receive in Spain is the *Plan de Ordenación del Territorio Subregional* or *Parcial*. Also they appear like *guidelines* in cases that agree with greater regulatory contents.

Complexity and uncertainty in spatial planning: citizen participation, governance and paradigm shift

Spatial planning is characterized by its complexity, mainly due to its procedure diversity and stakeholder involvement, as well as by the growing consideration of public participation in spatial territorial. On the one hand, stakeholder means the potential groups or individuals, public or private, users of the territory and the natural resources. Also, stakeholder interests are in the agreement of scientific-technical resolution of spatial planning and in its results as a product (Díaz-del-Olmo in López-Trigal, 2015). On the second hand, public participation is recognized as the principle by which citizen participation is used in the political-institutional structure of the State (Sánchez-Blanco in López-Trigal, 2015). In this work, we define citizen participation as the set of activities, processes and techniques (Espadas and Alberich, 2010), as well as laws and mechanisms through which population intervenes in public affairs. Citizen participation is a democratic pillar to make decisions directly by people and not exclusively political and technical representatives. Citizen participation is a complex action that involves collaboration, support and involvement of stakeholders and public administrations. In addition, this collaboration requires a mind change of the people who participates, since

the citizen stops being an environment observer in which they live. At the same time, other authors consider that citizen participation fosters the collaboration between citizenry and public administration, facilitates the participants to transform their initial opinions into more thoughtful ones, generates institutional trust and create a really useful participation document and results appropriate for administrative and governmental procedures (Nogué, Puigbert, Sala and Bretcha, 2010). Therefore, it can be remarked that citizen participation is a key element that must be properly addressed in the whole process encompassed by spatial planning. It can not be only in the initial phases of the spatial plan elaboration process. That is a central part of this thesis about spatial planning and its monitoring, evaluation and management mechanisms.

Furthermore, nowadays many authors indicate that citizen participation is fundamental to achieve good *territorial governance*, as well as the balanced and sustainable territorial development in accordance with the governance international conventions. In accordance with the concept of *governance* defined by Joaquin Farinós and Joao Ferrao (in López-Trigal, 2015), governance origin was after the First World War in the business context. In the 1980s, it was generalized in the field of public administration (Rodhes, 1997) and later on in the field of international relations, public policies and in the real people life. Therefore governance refers to new forms of government that arise after the fall of the Berlin Wall in 1989 within globalization and the decreasing of nation-state powers. The White Paper on European Governance from 2001 states that governance refers to rules, processes and behaviours that influence the exercise of powers at European level (European Commission, 2001, p.11). In addition, in this White paper, in accordance with other authors (Doménech, Muñoz and Ruano, 2011, p. 4), governance is the capacity of societies to equip themselves with representation systems, institutions, processes and social bodies as an instrument of democratic control, participation in decision-making and collective responsibility. The White Paper lists the following five principles of good governance (European Commission, 2001, p.17 and 18):

- 1) **Openness**: European institutions should embrace transparency and communication on their decisions;
- 2) **Participation**: citizens should be systematically involved in policy development and implementation;
- 3) **Accountability**: it is necessary to clarify roles in decision-making process to assume responsibility for the role assigned;
- 4) **Effectiveness**: Decisions must be made at the appropriate time and place, and they must produce the required results;
- And (5) **Coherence**: the policies that the European Union carries out are extremely diverse and require a continuous effort of coherence.

According to the White Paper, each of these principles is essential to establish more democratic governance (European Commission, 2001, p.17). The book also states that governance is related to softer, more flexible and voluntary forms of power than traditional government. Governance is better suited to new emerging spatial realities such as *megaregions*, international institutions, functional areas, supra-municipal urban regions, metropolitan areas and municipal consortiums (Doménech et al., 2011, p.4).

On the other hand, Joaquín Farinos and Joan Romero (2008) emphasized that territorial governance concept has multiple dimensions (economic development, citizen participation, vertical coordination and horizontal coordination). Consequently territorial governance is even more complex than simple governance. The authors already defined territorial governance in the project report ESPON 2.3.2 (2007) as:

The stakeholder organization and coordination process to develop the territorial capital without destroying the existing territorial culture with the aim of increasing territorial cohesion at all levels; Such as the capacity of stakeholders (public, private or third sector) to build an organizational consensus and to establish accountabilities and responsibilities in the chase of a common (territorial) strategy or vision.

(Farinós in Lopez-Trigal, 2015, p.305) (Own translation)

According to the concept assumed in this thesis, these authors understand the notion of territorial governance as a new good way of government where the State has a fundamental role, democracy is more sophisticated and civil society forms part of the political process as a protagonist and, therefore, citizen participation is a key element. In consequence, new procedures for conducting public policies like spatial planning are required, as well as control mechanisms that imply monitoring, evaluation and management of these policies. However, in relation to what is known as *false governance*, it must be think that society is not equally involved in public affairs everywhere and sometimes new territorial governance responds only to powerful lobbies, as we can recognise in previous studies (Farinós, 2005; Farinós and Romero, 2008; Pascual-Esteve, 2010; Wassenhoven, 2008).

The comprehensive nature of spatial planning, the lack of governance tradition and the need for consensus among stakeholders apparently make territorial plans impossible to succeed. Success means to get a good implementation of the plan and to achieve the proposed aims. The spatial planning lack of capacity to regulate recent territorial dynamics has been frequently pointed out (Valenzuela, Soria and Aguilera, 2012).

Working with uncertainty and in a society defined by a Risk Society (Beck, 1992 and 1998) is one of the great challenges of spatial planning in our time.

Generally, in spatial planning there is no paradigm that serves as a generic model since its policy orientations are changing as well as the historical link between society and territory have also been modified. Therefore, a new concept of planning, that criticizes Thomas S. Kuhn's (1962) outdated scientific structuralism paradigm, must be considered necessary. Since the beginning of the nineties, some authors have identified and named a *Posnormal Science* as a proposal for a postmodern scientific paradigm for environmental and territorial planning (Funtowicz and Ravetz, 1993; Gallopin, Funtowicz, O'Connor, and Ravetz, 2001; Sardar, 2010). Its scientific strategy is opposed to the positivist Kuhn's *Normal Science*. This new theoretical conception assumes the problematic of the unpredictable, approaching the concept of uncertainty, while recognizing the possibility to create the conditions and intellectual tools to deal with it. It is therefore a question of admitting that there is no absolute control of the nature, where uncertainty must be managed and not forgotten, as well as the diversity and legitimacy of multiple points of view is necessary in science (Funtowicz and Ravetz 1991 and 1993). Therefore, the presence of interdisciplinary approaches between physical and social sciences is assumed. This posnormal scientific theory addresses territorial complexity and uncertainty problems but also the gap between traditional science and the decision-making process.

In summary, non-positivist models of spatial planning gain strength in a context where it is necessary to overcome the gap between science&society and the political processes. In addition, in this posnormal scientific strategy for territorial and environmental planning, where we include spatial planning, these authors propose that the role of citizen participation must contribute significantly to the quality of the decision-making process. Actually, the legitimacy and quality of the participatory process in posnormal science is more crucial than the final product. Therefore, there is a call for expand the science to the society, becoming planning more democratic, opening dialogues with stakeholders and involving them in citizen participation to solve territorial problems (Lee 1993; Del Moral and Pedregal, 2002; Pedregal et al., 2013). Moreover, in this new context scientists must teach and learn at the same time (Giampietro, Mayumi and Munda, 2006). Citizen participation implies to delay decision-making processes to obtain real social outcomes and to face properly the problems of modern society (Subirats, 1996 in Hernández-Mora and Ballester, 2011).

At this point, postnormal science strategy principles suppose that alternative scenarios has to be the scientific starting point (and not final) for citizen participation, debate and decision-making in strategic spatial planning. For example, the postnormal science theorist understood that scientific process and its evaluation must be extended to society as a whole through extended peer communities, formed by all those interested in the balanced and sustainable territorial development (Funtowicz and Strand, 2007).

On the other hand, we recognise the origin of spatial planning in the welfare state context and it was traditionally under the powerful administration control. Also this spatial planning origin is the very opposite notion of territorial governance that we have defined already. Territorial governance brings theoretical concepts but also rules and a regulated experience, at least in the European Union, and serves as a guide to spatial planning (Nuissl and Heinrichs, 2011). In fact, these same authors point out that not only the public administration is the only one that can make rational decisions. This is one of the ideas recognized by contemporary planning theory. For example, the new planning culture in Germany is clearly inspired by territorial governance (Nuissl and Heinrichs, 2011). However, it is noted that society is not equally involved in public affairs everywhere and territorial governance could only responds to powerful lobbies (Pascual and Godás, 2010, Romero and Farinós, 2011).

In spite of numerous authors have recognized spatial planning, or also called new strategic spatial planning, as a preferred policy to develop inter-administrative cooperation and coordination (Albrechts, 2006 and 2009, Pascual and Godás, 2010, Feria et al., 2005, Romero and Farinos, 2011). In relation to spatial planning and the mindless use of sustainability concept, some authors also pointed out disadvantages in practice. Erik Swyngedouw (2011, p. 62) says that planning practice is necessarily a violent act against political democracy (at least temporarily), since one solutions are taken and not others. Therefore, the legitimization of these actions should not be hidden with the manipulation of nature or sustainability concepts by politics putting these words at their service. There should be no politic manipulation of empty concepts as it happens with the notion of sustainability (Swyngedouw, 2011, p.62). To these concepts, we should add the abuse of the territorial governance notion as a new misunderstanding, as well as territorial coherence or territorial organization in the debate on cohesion policy of the European Union (Faludi, 2010).

The definition and implementation of monitoring, evaluation and management mechanisms in spatial plans are undoubtedly within the theoretical framework of

territorial governance. Among other things, new procedures are needed to implement territorial policies, as well as to facilitate monitoring and evaluation mechanisms for them (Farinós and Romero, 2008). In the following section the fundamental characteristics of these mechanisms for the thesis will be presented.

Monitoring, evaluation and management mechanisms for spatial plans

In general scientific context of public policies, evaluation is consistent with the necessary processes to measure goal achievements and changes. Also it could help to fix the initial policy proposal (Aguilar Villanueva, 1993). In a context of uncertainty that requires flexibility and adaptation, it is also necessary to recognize the results or even to readjust the goals on time. In addition, evaluation means to measure policy performance and to solve the problems related to policy implementation and policy real effectiveness (Hogwood and Gunn, 1984).

In the case of spatial planning and related to spatial plans (regional plans and subregional plans), evaluation is presented as a need of general interest and to promote territorial intelligence. International organizations and even the mass media demand evaluation tasks and more transparency attending to global changes and the financial crisis context (Farinós and Ruiz-Córdoba, 2011).

Manuel Benabent (2014, p. 131), marks three possible evaluation stages in spatial planning:

1. *Ex ante evaluation*, prior to the policy (origin phase).
2. *Evaluation in-itinere*, during the diagnosis and plan implementation (phase of elaboration of the plan).
3. *Ex-post evaluation*, the plan has been approved (post-approval phase).

Furthermore, we can distinguish between at least the following evaluation approaches (Benabent, pp. 132-135):

- *Evaluation of goals*
- *Evaluation of processes*
- *Participatory evaluation*
- *Plan effectiveness*: in relation to temporal and economical costs or to the effort made to achieve the goals.

According to the above definition, the *evaluation of spatial plans* implies their general systematic evaluation of goals both on design and implementation. Therefore, evaluation is a general term and it can be found throughout the entire planning process. According to Benabent (2014, p.130), the evaluation would allow the external assessment of plans, their accountability. Also it could be used to inform society or to improve contents or application.

In this work, *monitoring of spatial plans* respond to the set of processes defined and developed normatively to generate information continuously and systematically during the implementation period of the plans (Benabent, 2014, p.130). The main aim of monitoring is to control and report on contingencies or advice possible corrections, (Benabent, 2014).

Luis Cabrales (in López-Trigal, 2015, p.298) defines territorial management as a set of institutional actions on the territory. These actions aim to achieve planning policy goals and guidelines to configure a desirable territorial model. This concept is too general for this thesis. In this work, management of spatial plans refers specifically to the procedures indicated for the modification, adaptation or renewal of the plans. These procedures must be established by law after the final approval of a plan. The modification refers to minor changes in the plan, the adaptation refers to substantial changes and the renewal to its complete revision. These processes usually involve communication periods and citizen participation. Generally, depending on the different normative frameworks, the plan renewal must be effective within a maximum period of 8 to 10 years after the plan was approved. Therefore, this conception is directly linked to strategic visions in spatial planning (Galiana and Vinuesa, 2010).

Taking into account the previous definition of evaluation, monitoring and management in spatial plans for this thesis, it has been understood that mechanisms for evaluation, monitoring and management of spatial plans are:

All regulated techniques and processes, for spatial plans to achieve an effective feedback during all the phases of the evaluable planning process.

These mechanisms usually respond to commission and technical reports that use measurement methodologies in order to obtain continuous information to support decision making in short time. Mainly these methodologies are based on qualitative and quantitative territorial statistical indicators systems. All the mechanisms detected in this work constitute part of a desirable territorial governance system for evaluation,

monitoring and management of spatial plans. This system is defined in this thesis as the organized set (through institutional coordination and cooperation) of laws, regulations, institutions, organisms, methodologies, processes and techniques that make possible the supervision and adaptation (in time/space) of spatial plans. Also this system presents the general aim of achieving a balanced and sustainable territorial development.

Consequently, network analysis of different normative elements, agencies and institutions, as well as stakeholders, constitute the territorial governance system. It will be further developed in the following section. Finally, it is important to clarify that this system should not be confused with the spatial planning system that refers to the linkages and hierarchy between territorial plans. For example, among other authors, Benabent (2006 and 2009) shows how three types of territorial planning systems have been differentiated in Spain:

- 1) *closed pyramidal hierarchical structure system* (sectoral plans are subject to the subregional spatial plan and this to the regional plan);
- 2) *open pyramidal hierarchical structure system* (sectoral plans can modify the subregional spatial plans and both are subject to the regional plan); and finally;
- 3) the *reticular structure system* (any of the plans can modify the previous ones).

The spatial planning socio-institutional context: selected cases of study

Firstly, the *territorial governance system* for evaluation, monitoring and management of spatial plans need to be understood. It must be treated within territorial governance framework in order to understand it and to look for success in this complex task of the spatial planning policy. Secondly, it is clear that accessible information is crucial in order to assess the achievement policy goals. In addition, we have to face the necessary coordination and cooperation between different regulations, public and private institutions and other stakeholders who live and decide about a region. It is this territorial governance system (normative, political-administrative, institutional, social and obviously economic framework) that is addressed in the selected case studies. case studies are presented and justify in the next paragraph.

This theoretical introduction establishes the general approach of this thesis. The following paragraphs brief spatial planning characteristics in Europe and America, and specifically in Spain. These general contexts frame the three specific case studies selected for this thesis. All of these three cases are partly justified by the knowledge of these territories through collaborations in international scientific projects, as well as

research stays. Case studies are: **(1)** Andalusia, **(2)** Comunidad Valenciana and **(3)** Pima County in Arizona (United States).

To date, many countries have been developing and implementing spatial plans. There are several publications that have analyzed this spatial planning policy in the European context (among others: Adams, Harris and Alden, 2006, Adams, Cotella and Nunes, 2011, Davoudi and Strange, 2008, Albrechts, Healey and Kunzmann, 2003; Alexander, Mazza and Moroni, 2012, De Roo, Hillier and van Wezemael, 2012, De Roo and Porter, 2007, Faludi, 2010, Hajer, Grijzen and Klooster, 2010 Hall and Tewdwr-Jones, 2010, Healey, 1997 and 2010, Hildenbrand, 1996 and 2009, Knieling and Othengrafen, 2009, Teixeira, 2013, Waterhout, 2008, Waterhout, Othengrafen, and Sykes, 2013). Thanks to all these works, this thesis shows that European territorial organization is complex and full of unresolved problems. The problems detected in the spatial planning practice are relevant in many countries. Therefore, the mechanisms for evaluation, monitoring and managing of spatial plans are essential to assess their implementation, effectiveness and adaptability (or resilience) to changes and impacts. The same occurs in American countries. It is evidenced by several publications by American authors and by the American Planning Association (Berke and Manta Conroy, 2000, Campbell and Fainstein, 2012, Cullingworth and Caves, 1997 and 2013, Forester, 2013, Kelly, 2010, Kelly and Beker, 2000, Soja, 2011, Talen, 2005 and 2014). As well as Latin American experiences of other experts (among others: Andrade, Arenas and Guijón, 2008, Lara, 2016, Massiris, 2002 and 2012, Pineda, 2009). The analysis of all these publications serve and support the Spanish case that has also been treated by many authors from a geographical point of view (among others: Benabent, 2006, 2009 y 2012; Elorrieta, 2013; Farinós, 2014; Farinós, Romero y Salom, 2009; Feria y Martínez-Bernabéu, 2016; Feria, Rubio y Santiago, 2005; Gómez-Orea, 2013; Hildenbrand, 2006 y 2016; Jurado-Almonte, 2011; Lois y Aldrey, 2010; Lozano-Valencia, 2010; Martín-Jiménez, 2014; Nel-lo, 2010 y 2012; Rodríguez-González, 2010; Sánchez-Escolano, 2010; Sánchez-Pérez-Moneo y Troitiño, 2009; Serrano, 2012; Valenzuela-Montes, 2010; Urkidi, 2009, 2010 y 2012; Zoido, 2010).

International comparative analysis results for case studies and its critical validation in this thesis is directly related to territorial capacity for evaluation, monitoring and effective management of spatial plans. As a result, the valuations and good practices detected are fundamental to support the achievement of the main goal of spatial planning: a balanced and sustainable territorial development.

Metodología

La tesis doctoral ha profundizado en el examen y la valoración de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión en los planes de ordenación del territorio de distintos ámbitos territoriales. A continuación, se exponen las herramientas metodológicas que han sido necesarias para validar la hipótesis inicial y cumplir con los objetivos de la tesis doctoral planteados.

La primera cuestión que se ha planteado es cuál es la mejor metodología para llevar a cabo la investigación para lo que se ha tenido en cuenta que el cuadro metodológico empleado estuviera al alcance del doctorando. Así lo recomendaba Umberto Eco (1977) en su recurrido libro sobre cómo elaborar una tesis. Lo cierto es que para este caso y de forma general, para la geografía humana, es deseable mezclar métodos y acudir a múltiples fuentes y recursos de información para maximizar el entendimiento del fenómeno que afecta a las preguntas de investigación planteadas (Clifford y Valentine, 2003). Por tanto, el uso de una metodología mixta que incorpore el uso de técnicas cualitativas, apoyadas asimismo mediante entrevistas, con el fin de lograr un entendimiento global del fenómeno estudiado ha sido lo más adecuado. Este acercamiento metodológico hacia una comprensión holística de la temática de estudio ha supuesto el hallazgo de nuevos fenómenos relevantes en la materia que a priori se desconocían. En definitiva se ha optado por recurrir a tres elementos metodológicos principales que a continuación se presentan: **(1) la revisión y estudio de la literatura académica y científica; (2) un análisis comparado de casos; y (3) la elaboración y desarrollo de entrevistas a expertos en ordenación del territorio.**

En concreto, se ha procedido primeramente a **(1) la revisión y estudio de la literatura académica y científica** con el objetivo de construir un marco teórico sólido y un amplio estado de la cuestión nacional e internacional que apoye el análisis comparado y la valoración crítica de este trabajo. Además, gracias a esta revisión, se han perfilado las bases para establecer un orden de contenidos a la hora de abordar los distintos elementos y conceptos fundamentales de esta tesis.

Como segundo pilar metodológico se ha optado por **(2) un análisis comparado de casos**, con el objetivo de realizar un estado de la cuestión detallado sobre los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio y la compleja normativa reguladora en cada caso. El trabajo se ha centrado en el contexto europeo y español, tomando a su vez referencias norteamericanas y,

especialmente, en el Estado de Arizona en Estados Unidos. El estado de la cuestión internacional y nacional que se ha realizado, y especialmente la selección de tres ámbitos territoriales específicos, han supuesto una de las claves de esta tesis de investigación. La propia definición de la política de ordenación del territorio circunscribe su escala de actuación al ámbito regional o subregional, siempre de nivel administrativo superior al municipal en España. Todos los casos son en gran parte justificados por el conocimiento de dichos territorios a través de colaboraciones en proyectos científicos nacionales e internacionales, así como estancias de investigación. Concretamente para España se han seleccionado dos ámbitos de estudio específicos: **(a) Andalucía** y **(b) la Comunidad Valenciana**; y **(c) el Condado de Pima** como ámbito regional del Estado de Arizona ha sido añadido extraordinariamente, centrado especialmente en la experiencia de planificación de la ciudad de Tucson, principal aglomeración urbana del condado.

(a) Andalucía se ha seleccionado lógicamente como caso por cercanía y conocimiento personal, ya que esta tesis se ha elaborado en la Universidad de Sevilla. Asimismo, la tesis se ajusta inicialmente al contexto del proyecto realizado por el Grupo de Investigación Estructuras y Sistemas Territoriales (GIEST) y en el proyecto de excelencia del Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA)². Además, este caso se justifica por ser una de las regiones españolas más prolíferas en desarrollo de instrumentos de ordenación del territorio.

(b) La Comunidad Valenciana ha sido seleccionada como un caso representativo de las carencias en el desarrollo de la política de ordenación del territorio y de los correspondientes planes de ordenación del territorio en algunas de las comunidades autónomas de España. Ha resultado igualmente interesante estudiar el ejemplo valenciano al tratarse de una de las regiones españolas de mayor importancia territorial, poblacional y económica, y conocer por qué hasta la fecha no han comenzado a ser aprobados los instrumentos de ordenación del territorio subregionales que fueron previstos por las sucesivas leyes en materia de planificación territorial. Lo cierto es que la Comunidad Valenciana ha cobrado un nuevo interés en la actualidad con la

² **Título del proyecto y duración:** Observatorio de la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Aplicación multiescalar en Andalucía (ODTA), duración 13/04/2007-12/04/2010.

Entidad financiadora, convocatoria y referencia: Proyecto de Excelencia de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía (P06-SEJ-01714)

Investigador Principal: Florencio Zoido y María Fernanda Pita (Univ. de Sevilla) F. Geografía e Historia
Los resultados de este proyecto pueden encontrarse en su página web: <https://grupo.us.es/giest/es/node/96> (02/09/2016)

elaboración y entrada en vigor de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) de 2011 como instrumento de ordenación del territorio de ámbito regional. Algunos avances y la aprobación oficial de alguno de los planes propuestos por la ETCV han sumado nuevas experiencias y expectativas planificadoras en esta región como demuestran los recientes planes de ordenación del territorio aprobados, en elaboración o tramitación que justifican un estudio pormenorizado. Además, la selección de este caso se ajusta a la estancia de investigación y colaboración realizada por el doctorando en la ciudad de Valencia en el marco del proyecto GOBEFTER³.

(c) **El Condado de Pima** y de la aglomeración urbana de la ciudad de Tucson en Arizona, Estados Unidos, ha supuesto un caso internacional de elevado interés como contraste con las experiencias españolas ya que responde a un contexto planificador notablemente diferenciado y permite realizar un acercamiento a la experiencia planificadora norteamericana. Además, este condado tiene una larga tradición planificadora, en algunos casos con hasta tres generaciones de planes de ordenación territoriales comprensivos o de carácter integral. Además, la selección de este ámbito se circunscribe en el contexto de una estancia de investigación llevada a cabo en el marco del proyecto internacional *Sustainable Water Action*⁴ (SWAN). Un proyecto internacional y transdisciplinar que ha supuesto una gran experiencia para el desarrollo personal y como investigador durante la elaboración de esta tesis. Este proyecto está orientando a la planificación hidrológica y a la unión de experiencias internacionales europeas y americanas teniendo como base en Estados Unidos el complejo desierto de Arizona y la cuenca hidrológica del río Santa Fe en la que se circunscribe la ciudad de

³ **Título del proyecto y duración:** Del Gobierno a la Gobernanza y Gobernabilidad Efectiva del Territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial” (GOBEFTER), duración 2013-2016.

Entidad financiadora, convocatoria y referencia: Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, desde la Subdirección General de Proyectos de Investigación. (Referencia: CSO2012-36960, Resolución BOE del 10 de enero de 2013, <http://www.boe.es/boe/dias/2013/01/24/pdfs/BOE-A-2013-691.pdf>)

Investigador Principal: Joaquín Farinós i Dasí (Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Valencia).

Algunos resultados de este proyecto pueden encontrarse en la relación bibliográfica de esta tesis.

⁴ **Título del proyecto y duración:** *Sustainable Water Action: Building Research Links Between EU and USA* (SWAN), duración 01/03/2012-29/02/2016.

Entidad financiadora, convocatoria y referencia: Proyecto INCO-LAB financiado por la Unión Europea: *7th Framework Programme, European Grant agreement* nº 294947, FP7-INCO-2011-7.

Investigador Principal: Franck Poupeau, *Centre National de la Recherche Scientifique. University of Arizona (USA). UMI 3157: Water, Environment and Public Policy.*

Los resultados de este proyecto pueden encontrarse en su página web <http://swanproject.arizona.edu/> (02/009/2016) o en la última recopilación coordinada por su director y colaboradores: Poupeau, F., Gupta, H. V., Serrat-Capdevila, A., Sans-Fuentes, M. A., Harris, S., & Hayde, L. (Eds.). (2016). *Water Bankruptcy in the Land of Plenty*. Leiden, The Netherlands: CRC Press.

Tucson. Este ámbito de estudio ha sido considerado especialmente relevante para la tesis al existir importantes relaciones entre la planificación hidrológica, entendida como planificación ambiental integral en Estados Unidos, y la ordenación del territorio. Igualmente en Europa y en España la planificación hidrológica es un referente fundamental en la planificación territorial gracias a los avances aportados desde la Directiva Marco Europea del Agua (DMA) aprobada en el año 2000 (Directiva 2000/60/CE). Como consecuencia esta experiencia y el trabajo interdisciplinar desarrollado han supuesto un importante enriquecimiento para esta tesis.

El análisis comparado sobre la ordenación del territorio y sus mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos o planes de ordenación del territorio de los tres ámbitos diferenciados, ha resultado especialmente complejo a la vez que interesante. Esto se ha debido principalmente a que en cada caso se han encontrado políticas territoriales de ordenación con ámbitos y contextos socio-institucionales, normativos e incluso teóricos distintos, especialmente en el caso americano, así como una aplicación variada en forma y escala. Para facilitar su análisis y valoración se ha construido un índice sintético del sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio.

Este índice sintético (Tabla i.2) muestra la situación prevista por la normativa y por los propios instrumentos de ordenación del territorio pero no representa las características subyacentes o propias de su puesta en práctica real. Por tanto, los resultados que este índice aporta deben ser completados también desde el punto de vista de la práctica y teniendo en cuenta el funcionamiento real de los distintos mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión que lo conforman. Las valoraciones que se han realizado sobre los resultados obtenidos con este índice tienen en consideración dichas divergencias entre la norma y la práctica real. Esto ha sido posible gracias al estudio de la literatura académica, la normativa y los instrumentos de ordenación vigentes, así como las entrevistas a expertos realizadas durante la investigación de los casos de estudio.

Por tanto, en el sistema se han valorado el número de mecanismos desarrollados para llevar a cabo la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio. Estos mecanismos se han agrupado en tres bloques: **(Bloque 1)** análisis normativo e institucional, **(Bloque 2)** evaluación y seguimiento y **(Bloque 3)** gestión de instrumentos de ordenación del territorio (Tabla i.2).

Tabla i.2 Índice Sintético del Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio

MECANISMOS DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y GESTIÓN	Valor medio (De 0 a 1)			
	1 (> tres)	0,75 (tres)	0,5 (dos)	0,25 (uno)
1. ANÁLISIS NORMATIVO E INSTITUCIONAL				
Documentación Legal e Instrumentos de Ordenación del Territorio desarrollados A) Ley propia de ordenación del territorio o integrada con otras políticas territoriales B) Instrumento de Ordenación Territorial regional aprobado C) Instrumentos de ordenación territorial subregionales aprobados D) Planificación territorial vinculante al planeamiento local urbanístico				
Organismos específicos para la evaluación, seguimiento y gestión de planes de ordenación del territorio A) Comisión de Ordenación del Territorio B) Comisiones de seguimiento y/o redacción C) Observatorios Territoriales D) Organismos mixtos y otras instituciones de gestión de instrumentos territoriales E) Otras instituciones (EJ: Consejo Social de Política Territorial de Navarra)				
2. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO				
Informes y memorias de evaluación y seguimiento A) Informes de evaluación y seguimiento B) Memorias de evaluación y seguimiento C) Informes, medidas y programas de seguimiento y vigilancia ambiental D) Otros				
Indicadores de evaluación y seguimiento A) Sistemas de información B) Sistemas de indicadores de seguimiento C) Sistemas de indicadores vinculados al seguimiento y vigilancia ambiental (EAE) D) Otros				
Participación Ciudadana A) Periodo de información pública B) Participación pública recogida por norma C) Proyectos de Participación Pública D) Desarrollo de técnicas y métodos de participación (encuestas, <i>focus group</i> , audiencias públicas, etc.)				
3. GESTIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO				
Modificación, adaptación y renovación de los planes de ordenación del territorio A) Modificaciones menores de planes B) Adaptaciones mayores de planes C) Renovaciones completas de planes D) Instrumentos de tercera generación				

Fuente: Elaboración propia a partir de Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A. L., & Vankova, Z. (2015).

Atendiendo a la tabla anterior (Tabla i.2), el primero de los bloques está dedicado a los mecanismos relacionados con el análisis normativo e institucional de la ordenación del territorio. Atendiendo a la autonomía legal en materia de ordenación del territorio se valora positivamente la existencia de una ley propia, así como de planes de ámbito regional y subregional. Igualmente se valora como aspecto positivo su relación jerárquica superior a la planificación urbanística. En relación con los mecanismos institucionales, se han considerado como positivos la creación de comisiones y otras instituciones encargadas de la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio, así como la institucionalización de observatorios territoriales que faciliten este trabajo.

El segundo bloque de mecanismos representa los distintos procedimientos y técnicas que, junto a la participación ciudadana, están constituidos para realizar las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio. Han sido considerados positivamente el número de mecanismos alternativos y a la vez complementarios para desarrollar esta tarea como informes, memorias de seguimiento y los procedimientos incorporados en la ordenación del territorio a través de la evaluación ambiental estratégica. A estos informes, se suman los sistemas de información e indicadores detectados para llevar a cabo las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los planes. Por último se han evaluado las características y la calidad de la participación ciudadana en las distintas disposiciones legales e instrumentos sobre ordenación del territorio.

El tercer y último bloque se centra en la experiencia gestora de los instrumentos de ordenación del territorio y atiende a la experiencia en materia de evaluación, seguimiento y gestión existente, dando importancia a las modificaciones y adaptaciones que hayan podido ser realizadas así como la renovación completa de documentos. Se considera además que la existencia de planes de tercera generación supone una consolidación relativa en esta materia que debe ser sumada como un aspecto positivo.

Para la transcripción numérica de este índice se han tomado como referencia los ya consolidados trabajos realizados para el proyecto *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX)⁵. Se trata de un índice que evalúa internacionalmente las políticas de

⁵ *Migrant Integration Policy Index 2015*

Huddleston, Thomas; Bilgili, Ozge; Joki, Anne-Linde and Vankova, Zvezda (2015)

With the vision of Jan Niessen, the scientific review of Anna Bardolet, Francesc Fàbregues, J. David Ingleby and Elena Sánchez-Montijano and the support of Karina Shklyan.

Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG | www.mipex.eu

integración migratoria y que, de forma resumida, utiliza una batería de indicadores estructurados categóricamente que otorgan un resultado sintetizado final comparable con valores comprendidos entre 0 y 1. Muchos de estos indicadores de integración, de tipo cualitativo, son sumados fraccionariamente en cada categoría teniendo en cuenta su presencia o no dando igualmente como resultado un valor entre 0 y 1.

La adaptación de este índice se ha realizado teniendo en cuenta que cada subcategoría de cada bloque de mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio implica la suma de distintos mecanismos detectados aportando estos un valor de 0,25 en cada caso. Por ello, cada subcategoría responde a un máximo de cuatro mecanismos o indicadores presentes y valorados con 0,25 que pueden sumar un máximo de 1. Finalmente, se debe calcular la media aritmética de los resultados de cada subcategoría y de cada bloque para obtener el índice sintético final.

Con este análisis comparado se ha obtenido sintéticamente, en cada contexto territorial y socio-institucional, el reconocimiento de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio, que son el objeto de estudio de esta tesis.

Como se detalla en los objetivos del trabajo, para abordar los distintos casos de estudio ha resultado fundamental presentar una estructura sistemática del análisis de casos que permita descubrir diferencias o similitudes entre los distintos *sistemas de gobernanza territorial* para los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión en los instrumentos de ordenación del territorio en cada uno de los tres ámbitos seleccionados. Además, también ha cobrado importancia comparar las dinámicas y relaciones institucionales vinculadas a los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. En consecuencia, los tres ámbitos de estudio específicos han sido tratados estructuradamente para facilitar su posterior análisis y comparación (Tabla i.3).

Tabla i.3 Estructura básica de análisis de casos

a. Contexto territorial: normas e instrumentos de ordenación del territorio
b. Presentación del Sistema de Gobernanza Territorial
c. Valoración
d. Conclusiones

Fuente: Elaboración propia.

Primeramente para cada caso de estudio se ha realizado un **a)** contexto territorial específico dedicado a caracterizar la situación legal e institucional de la planificación territorial, cuyos contenidos han sido previamente desarrollados de forma general en el capítulo correspondiente del marco teórico de la tesis. Posteriormente, se presentan los instrumentos de ordenación del territorio aprobados en cada caso. En segundo lugar se exponen los distintos elementos que conforman el **b)** sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. En tercer lugar, tras identificar los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión previstos en las normativas y planes, se expone una **c)** valoración crítica del sistema de gobernanza territorial, basada en la revisión de la literatura científica, el estudio normativo y de los instrumentos de ordenación, así como en entrevistas realizadas a expertos, sobre la situación real de todos estos elementos y mecanismos. Finalmente, cada capítulo se cierra con las correspondientes **d)** conclusiones generales. En resumen, para todo ello se ha revisado la literatura académica y la legislación existente sobre la materia, prestando especial atención a los contenidos relativos a la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de cada ámbito. Estos documentos han sido identificados por la propia investigación, así como a través de la consulta a expertos en la materia. El conjunto de normas y la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio de cada ámbito específico, ha sido analizado minuciosamente con el objetivo de identificar los mecanismos previstos para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional y los de ámbito subregional correspondientes. El conjunto de instrumentos de ordenación del territorio de cada ámbito (un total de 28 planes de ordenación del territorio), se han abordado de forma sistemática para identificar los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión implementados. Con los resultados obtenidos se ha definido el *sistema de gobernanza territorial* para la evaluación, seguimiento y gestión de dichos instrumentos. Sobre esta base se ha realizado una valoración crítica y la validación de los mecanismos detectados en la práctica y se han presentado las conclusiones más relevantes reconocidas en cada uno de los tres casos. Además, en el análisis comparado posterior se ha prestado especial atención a las relaciones existentes entre los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados en cada ámbito con su marco teórico, legislativo, socio-institucional y territorial que precisamente constituyen las bases de su *sistema de gobernanza territorial*.

Por último, para poder completar el trabajo y contrastar los resultados con la realidad ha sido necesario, como tercer elemento metodológico fundamental, **(3) elaborar entrevistas a expertos en ordenación del territorio**. Estas entrevistas han sido especialmente relevantes para afrontar las valoraciones de la implementación práctica y la validación de los distintos mecanismos de evaluación, seguimiento y control detectados en los instrumentos de ordenación de los tres ámbitos específicos analizados. Las entrevistas han consistido en una conversación estructurada a través de una serie de preguntas prefijadas comunes de carácter abierto siguiendo el método de muestreo en *bola de nieve* o de informantes clave. Se trata de una técnica no probabilística basada en el muestreo en cadena que resulta ideal para identificar los sujetos más interesantes en este tipo de estudios puesto que los propios entrevistados han facilitado el contacto con las personas pertinentemente entrevistadas en cada caso. Este método es uno de los más apropiados y ampliamente desarrollado en el ámbito del trabajo social puesto que se agregan a un grupo de individuos aquellas personas con las que tienen relación (López-Estrada y Deslauries, 2011). Algunos autores en la ordenación del territorio, que sirven de referencia en esta tesis como Manuel Benabent (2006, 2012 y 2014), han aplicado esta técnica previamente para recabar información de forma exitosa en el contexto de la planificación territorial. Otros estudios coinciden en remarcar de forma general que las entrevistas cualitativas, como la que aquí se presenta, “son absolutamente esenciales desde el punto de vista del realismo crítico, ya que esta postura reconoce que las estructuras subordinadas son complejas y pueden ser diferentes de los hechos observados y de los discursos de los cuales emergen” (Pedone, 2000, p.1).

Por cada uno de los tres ámbitos específicos seleccionados se han desarrollado de tres a cuatro entrevistas interpersonales de aproximadamente una hora de duración (Tabla i.4). Estas han tenido lugar con relevantes expertos, técnicos o funcionarios responsables de la ordenación del territorio de los ámbitos estudiados cuyos detalles se encuentran en los anexos de este trabajo. En las ocasiones en las que ha sido posible, las entrevistas han tenido una segunda vuelta para completar la información necesaria para la elaboración de la tesis que no pudo ser recogida en primera instancia. El número de entrevistas reducido se ciñe a la practicidad de su elaboración, especialmente durante estancias de investigación breves llevadas a cabo en los ámbitos de estudio, así como al haberse considerado como satisfechas las inquietudes planteadas en las mismas. Por otra parte, para determinar la fecha y duración de las entrevistas (una hora aproximadamente) se tuvo en cuenta la disposición de los expertos que en ocasiones han sido funcionarios

administrativos de primer nivel y generalmente han presentado agendas muy ocupadas. Otra de las medidas que se han tomado para fomentar la libertad de expresión de funcionarios o expertos entrevistados, junto a la dinámica abierta de las entrevistas, ha sido no realizar grabaciones ni transcripciones literales de las conversaciones y garantizar dentro de lo posible la confidencialidad de las mismas.

Tabla i.4. Resumen de entrevistas y perfil de entrevistados

<i>Ámbito</i>	<i>Número de entrevistas</i>	<i>Año de realización</i>		
Andalucía	4	2013-2014		
Comunidad Valenciana	4	2014-2016		
Condado de Pima	3	2013		
<i>Perfil del entrevistado</i>	<i>Número de entrevistas (Andalucía)</i>	<i>N. entrevistas (Comunidad Valenciana)</i>	<i>N. entrevistas (Condado de Pima)</i>	
Técnico(administración)	1	3	2	
Profesional	1	1	0	
Académico	3	2	0	
Político	3	1	1	

Nota: La mayoría de los entrevistados presentan dos o más perfiles. Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior (Tabla i.4) se puede apreciar que los perfiles técnico-administrativos, académicos y políticos han predominado en las entrevistas frente al perfil profesional aunque este también ha sido necesario considerarlo para realizar una valoración completa. En el caso del Condado de Pima, únicamente pudieron cubrirse entrevistas a expertos de perfiles técnicos y político de forma personal como consecuencia del corto plazo de la estancia de investigación disfrutada en Arizona por el doctorando. En el Apéndice A. de esta tesis, dedicado a los Cuestionarios y fichas de entrevistas, se encuentra una tabla detallada con toda la información pertinente sobre las entrevistas realizadas.

El guión de preguntas estructurado (Tabla i.5) sirve de base para obtener la información necesaria para cumplir con los objetivos de esta investigación. Al final de este trabajo pueden localizarse las adaptaciones del cuestionario a cada uno de los tres ámbitos territoriales seleccionados y las fichas correspondientes a los expertos entrevistados (Apéndice A. Cuestionarios y fichas de entrevistas). El cuestionario (Tabla i.5) consiste en una secuencia de diez preguntas abiertas, adaptadas a cada caso de estudio después de estudiar en detalle cada territorio, con la intención de conocer la situación de los principales mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión previstos legalmente, así como descubrir otros mecanismos considerados por la administración correspondiente. Las preguntas abordan los informes y memorias de seguimiento existentes, las labores

de las comisiones de evaluación y seguimiento, la participación ciudadana, el funcionamiento de los observatorios territoriales y de los indicadores de información territorial. Asimismo, se hace hincapié en el compromiso político existente o el estado de la coordinación vertical y horizontal entre administraciones públicas. Por último, se ha tratado de averiguar la situación de los departamentos competentes en materia de planificación territorial en relación con un contexto generalizado de crisis y de reducción de presupuestos públicos. Este trabajo también ayuda a compartir experiencias entre estos expertos, como forma de agradecer y devolver a los entrevistados parte del enriquecimiento de sus aportaciones a esta tesis.

Tabla i.5 Entrevistas cualitativas: Cuestionario Estructurado Básico

<i>Entrevistas cualitativas: Cuestionario Estructurado Básico</i>	
1.	¿Se están realizando los informes periódicos y memorias de seguimiento previstos como mecanismos de gestión básica en los planes de ordenación del territorio?
2.	¿Cómo funcionan las comisiones de ordenación del territorio?
3.	¿Cómo están funcionando los sistemas de información u observatorios territoriales destinados a evaluar la planificación territorial?
4.	¿Se disponen de indicadores u otros mecanismos (formales/informales) para evaluar los objetivos de los planes en la práctica como se exige en la normativa?
5.	¿Existe algún grado de compromiso o responsabilidad en los mecanismos previstos, o indicadores en su caso, en los planes de ordenación del territorio? ¿Para quién?
6.	¿Hasta qué punto resulta útil en la práctica este mecanismo de evaluación y seguimiento ambiental estratégico recogido en todos los planes de ordenación del territorio por ley?(Directiva 2001/42/CE)
7.	¿Existen proyectos de participación ciudadana para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes? ¿Qué procedimientos se llevan a cabo o se tienen previstos?
8.	¿Cómo funcionan o qué mecanismos se emplean en la cooperación y coordinación interadministrativa en esta materia?
9.	¿Cómo ha afectado la crisis económica en esta materia? ¿La reducción de presupuesto supone un detrimento en los progresos en evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio?
10.	¿Se tienen nuevos mecanismos previstos para la evaluación de los planes de ordenación del territorio? ¿Cómo se puede mejorar en esta materia?
11.	Otras consideraciones del entrevistado o referencias

Fuente: Elaboración propia.

Ámbito territorial y temporal

Como se ha mencionado anteriormente el trabajo se ha centrado en el contexto europeo y español, tomando también como referencia el caso americano a través del Estado de Arizona (Estados Unidos). Concretamente los ámbitos territoriales específicos son por un lado las regiones de Andalucía y la Comunidad Valenciana en España, y por otra parte el condado de Pima en Estados Unidos, incluyendo la importante aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson. Los planes territoriales seleccionados responden a la propia definición de la política de ordenación del territorio que circunscribe su escala de actuación al ámbito regional o subregional, siempre de nivel administrativo superior al municipal en España (nivel propio de la planificación urbanística y de desarrollo).

Este trabajo ha requerido una amplia revisión histórica sobre los documentos de planificación y legislaciones en materia de ordenación del territorio. Por tanto, la escala temporal de análisis se ha centrado en los años iniciales del siglo XXI hasta la actual segunda década del siglo XXI. Este periodo ha sido considerado como el de mayor interés y practicidad para detectar novedosos procedimientos y buenas prácticas en materia de evaluación, seguimiento y gestión de planes de ordenación del territorio. Esto ha sido así en la medida de lo posible puesto que es esencial reconocer la evolución de los distintos contextos de planificación territorial para elaborar un correcto estado de la cuestión actual de los ámbitos de estudio reconocidos. Por tanto, para comprender la situación global de la ordenación del territorio es necesario retraerse a los primeros tratados, cartas, cumbres y convenios clásicos sobre ordenación del territorio y desarrollo territorial de las décadas de 1980 y 1990, así como la dinámica de la política regional llevada a cabo por la Unión Europea desde su constitución.

Para el caso de Estados Unidos, se ha retrocedido hasta inicios del siglo XX, cuando se formulan las primeras leyes federales sobre planificación que aún marcan gran parte de los rasgos de la planificación territorial. Sin embargo, el estudio de caso se ha centrado en analizar los últimos documentos de planificación de escala subregional, utilizando como caso el Estado de Arizona, que presenta las aportaciones teóricas sobre el crecimiento inteligente, o *smart growth*, desde los años 80 y 90 en Estados Unidos. Por otra parte, el estudio de la ordenación del territorio en España se ha remontado esencialmente al proceso de descentralización democrática que acarrea la Constitución Española de 1978 y la creación de las Comunidades Autónomas y de sus gobiernos como los principales responsables de las competencias en política territorial en España.

Aportación de la obra al campo de estudio

Para la elaboración de esta tesis ha sido necesario abordar importantes cantidades de información y de publicaciones científicas sobre ordenación del territorio lo que la convierten en un reto de gran exigencia personal. Además, estos trabajos y manuales no se hayan exclusivamente centrados en el objeto de estudio de esta tesis: los procedimientos y mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Sin embargo, sí que existen cuantiosas referencias sobre este campo en la literatura científica internacional y nacional revisada sobre ordenación del territorio. Como consecuencia, la dificultad de realizar un completo estado de la cuestión internacional y nacional, cribar los documentos para encontrar la información más relevante al respecto, así como la dificultad de acceso a ciertos documentos e informes de interés; son la primera gran aportación de esta tesis al campo de estudio para futuros investigadores interesados en la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. De forma coherente, especialmente para aquellos que centren su interés en España o en cualquiera de los casos de estudio analizados de Andalucía o Valencia, así como el caso excepcional del condado de Pima y, específicamente, de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson.

La estructura metodológica del análisis comparado de este trabajo también resulta una aportación original de gran interés, basada en la conceptualización y definición de los distintos sistemas de gobernanza territoriales para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Estos distintos sistemas de gobernanza territorial de cada ámbito regional son valorados de forma cuantitativa a través de un índice sintético que constituye una aportación cuya simplicidad favorece futuros desarrollos, adaptaciones o mejoras.

Asimismo, las conclusiones obtenidas del aprovechamiento de las entrevistas realizadas para la elaboración de cada caso de estudio, también suponen un descubrimiento de elevado interés. Estas entrevistas han permitido realizar un reconocimiento directo de la situación práctica y real de la evaluación, seguimiento y gestión en los instrumentos de ordenación del territorio en los diferentes ámbitos territoriales. Esta aportación cualitativa, supone el ahorro de un cuantioso esfuerzo para futuros investigadores e interesados en la materia en relación con los desplazamientos y contactos requeridos.

Las valoraciones fundamentadas que este trabajo presenta, así como la discusión de los resultados obtenidos y del conjunto del marco teórico desarrollado en esta tesis, son sin

duda la gran aportación de este trabajo, junto a las conclusiones que resuelven las preguntas e hipótesis de investigación iniciales planteadas.

Por tanto, este trabajo es el inicio de otros proyectos de investigación futuros destinados a mejorar la evaluación, el seguimiento y la gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Especialmente esto es así en contextos donde esta política territorial se encuentra ya institucionalizada pero todavía presenta graves carencias en relación con los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de sus instrumentos. Estos mecanismos facilitan el correcto funcionamiento del proceso continuo que constituye la ordenación del territorio bajo su conceptualización estratégica esencial y su objetivo general de alcanzar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Asimismo este trabajo ayuda a la ordenación del territorio, en todos sus diversos contextos territoriales, en la mejora de la capacidad de adaptación de sus instrumentos (o resiliencia) a los cambios en el espacio y en el tiempo. Lo cierto es que parece lógico y sensato, aprovechar el esfuerzo realizado durante la formulación de las políticas y la implementación de los instrumentos de ordenación del territorio generando un proceso fundamental de retroalimentación, más eficaz y democrático, acorde con las necesidades de los sistemas territoriales tan dinámicos y complejos en los que hoy se vive.

Fuentes bibliográficas y documentales

La recopilación bibliográfica es una tarea imprescindible para iniciar un trabajo de investigación de cierta envergadura del que se desconocen multitud de aspectos en sus comienzos. Esta tarea no resulta fácil en *la era de la información* (Castells, 1996), donde la labor más compleja de hoy no es encontrar fuentes de información sino seleccionar los recursos más adecuados de la ingente cantidad que nos facilita Internet.

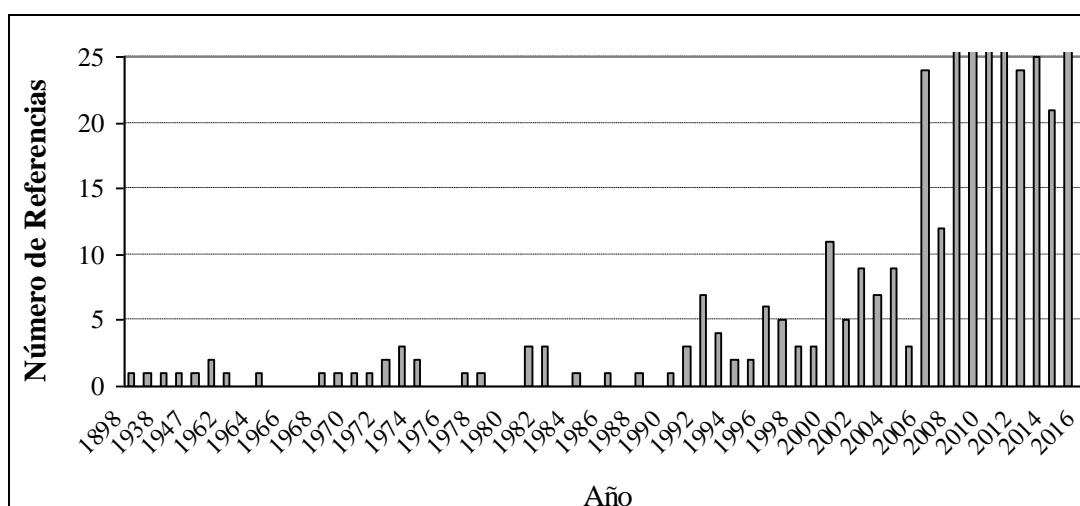
Lo cierto es que no se ha detectado una bibliografía general numerosa exclusivamente centrada en el objeto de estudio de esta tesis pero sí que existen cuantiosas referencias al mismo en la literatura científica internacional y nacional revisada sobre ordenación del territorio. Sin embargo, el principal problema ha sido cribar los documentos para encontrar la información más relevante al respecto, así como la dificultad de acceso a ciertos documentos e informes de interés (como las comisiones e informes internos relativos a la evaluación y seguimiento de los planes de ordenación del territorio) que difícilmente se difunden (tanto por parte de organismos públicos como mixtos).

En definitiva, la lista de referencias alcanza la cifra de 429 fuentes de información académicas o de investigación, 40 documentos e instrumentos de ordenación del territorio consultados, 70 referencias legales y 23 espacios web consultados. Todas estas referencias han sido catalogadas, a través del programa informático de software libre Zotero (<https://www.zotero.org/>), como: artículos en revistas científicas, artículos en periódicos, libros, capítulos de libro, tesis doctorales, comunicaciones, ponencias y presentaciones a congresos, estatutos legales, así como otros documentos e informes.

La amplia bibliografía general citada, las fuentes documentales y legales analizadas, así como las páginas web oficiales correspondientes, son incluidas en el propio texto bajo el formato de la *American Psychological Association* (6ª Edición, <http://www.apa.org/>), así como son detalladas de forma completa en la lista de referencias finales del documento, también siguiendo dicho estilo de referencia.

Atendiendo a las 428 referencias bibliográficas observamos que se abarca un periodo de más de 100 años como consecuencia de algunas citas clásicas, pero claramente existe una preeminencia de la literatura científica de la última década (Figura i.1).

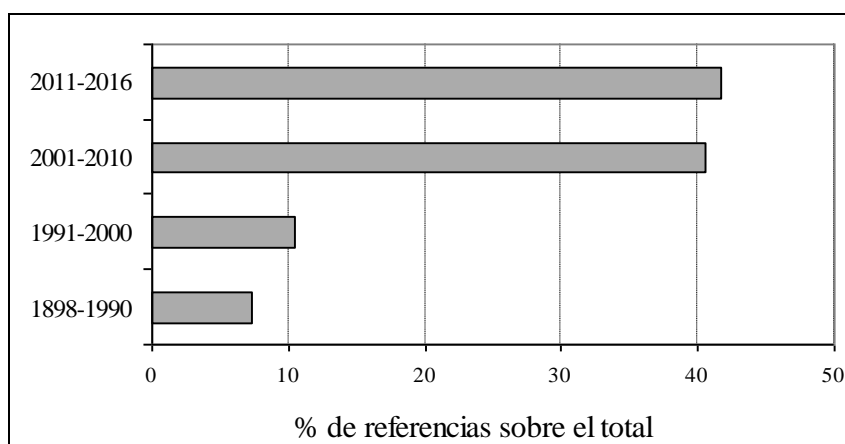
Figura i.1 Histograma de frecuencias de la bibliografía consultada



Fuente: Elaboración propia.

Agrupando porcentajes de frecuencias por periodos de la bibliografía consultada, como se muestra en la figura siguiente (Figura i.2), se puede decir que el conjunto de referencias hasta el año 1990 responde a citas clásicas sobre planificación territorial. Las referencias de la última década del siglo XX se caracterizan por estar relacionadas con los fenómenos de cambio global con vísperas al nuevo siglo y la consolidación de la descentralización autonómica de la ordenación del territorio en España. Las referencias de la primera década del presente siglo se centran en la aparición de la Estrategia Territorial Europea de 1999 y de la propia política de cohesión territorial en Europa, así como del importante desarrollo de la ordenación del territorio en España. La última etapa, que coincide plenamente con el periodo de desarrollo de esta tesis, desde el año 2011 hasta el año 2016, se han consultado el mayor numero de referencias, todas ellas punteras en el campo de estudio.

Figura i.2 Porcentaje de frecuencias por periodos de la bibliografía consultada



Fuente: Elaboración propia.

Proyectos y publicaciones científicas relacionadas

A continuación se enumeran los proyectos y la producción científica publicada relacionada con el desarrollo como investigador por parte del doctorando de esta tesis. Además, por si fuera de interés, al final de la obra se adjunta a modo de anexo, un apéndice con el currículum vitae abreviado del doctorando, para el año 2016.

Proyectos de investigación científica realizados en el curso de la tesis

- 1) **Título del proyecto y duración:** *Sustainable Water Action: Building Research Links Between EU and USA (SWAN)*, duración 01/03/2012-29/02/2016.

Entidad financiadora, convocatoria y referencia: Proyecto INCO-LAB financiado por la Unión Europea: *7th Framework Programme, European Grant agreement n° 294947, FP7-INCO-2011-7*. <https://swanproject.arizona.edu>

Investigador Principal: Franck Poupeau (*Centre National de la Recherche Scientifique, University of Arizona (USA). UMI 3157: Water, Environment and Public Policy*)

Cuantía total: 2.356.551,00 Euros (Contribución de la Unión Europea: 1.999.202,00 Euros)

Tipo de participación: colaborador de investigación

- 2) **Título del proyecto y duración:** *Del Gobierno a la Gobernanza y Gobernabilidad Efectiva del Territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial* (GOBEFTER), duración 2013-2016.

Entidad financiadora, convocatoria y referencia: Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, desde la Subdirección General de Proyectos de Investigación. (Referencia: CSO2012-36960, Resolución BOE del 10 de enero de 2013, <http://www.boe.es/boe/dias/2013/01/24/pdfs/BOE-A-2013-691.pdf>)

Investigador Principal: Joaquín Farinós i Dasí (*Facultat de Geografia i Història, Universitat de València*)

Cuantía total: 15.912,00 Euros

Tipo de participación: colaborador de investigación

- 3) **Título del proyecto y duración:** *Observatorio de la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Aplicación multiescalar en Andalucía (ODTA)*, duración 13/04/2007-12/04/2010.

Entidad financiadora, convocatoria y referencia: Proyecto de Excelencia de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía (P06-SEJ-01714). <https://grupo.us.es/giest/es/node/96>

Investigador Principal: María Fernanda Pita López. Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Sevilla.

Cuantía total:

Tipo de participación: colaborador de investigación

Publicaciones científicas

Artículos en revistas científicas

- **Segura Calero, S.** y Pedregal Mateos, B. (2014). Mecanismos de evaluación y seguimiento en planes de ordenación del territorio de Andalucía, España. *Perspectiva Geográfica*, 19 (2), 357-378. (ISSN: 0123-3769)

Capítulos de libro y comunicaciones a congresos publicadas

- Pedregal Mateos, B. y **Segura Calero, S.** (en publicación). Territorio y ciencia posnormal. En Farinós, J. (ed. y coord.) *De cómo hacer del territorio cuestión política de Estado. Elementos para una coordinación de las políticas de ordenación del territorio*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. xx-xx. (ISBN: xxx-xxx-xxx-xxx-x)
- **Segura Calero, S** y Pedregal Mateos, B. (2016). Los observatorios territoriales como instrumentos de evaluación y gestión de planes de ordenación del territorio en España. Ponencia al IV Congreso de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT IV) – El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos, experiencias y propuestas. Lisboa, octubre 2015. Instituto de Geografía e Ordenamento do Território (IGOT), Universidad de Lisboa (Portugal), pp. 147-160. (ISBN: 978-972-636-257-9)
- Serrat-Capdevila, A., Cabello-Villarejo, V., Boyanova, K., Poupeau, F., Hernández Mora, N., Gupta, H. V., Yang, Z., Limones, N., O'Neill, B., **Segura Calero, S.** (...) & Salmoral, G. (2016). Bringing all the stories together: Beyond the Tucson case study. En Poupeau, F., Gupta, H., Serrat-Capdevila, A., Sans-Fuentes, M.A., Harries, S. y Hayde, L.G. *Water Bankruptcy in the Land of Plenty*. The Netherlands UNESCO-IHE Institute for Water Education: Taylor & Francis Group, pp. 401-415. (ISBN: 978-1-138-02969-9 (Pbk), ISBN: 978-1-4987-7699-8 (eBook))
- **Segura Calero, S.** (2016). Learning from Comprehensive Urban Planning. Implications for Water Management in Pima County (Arizona). En Poupeau, F., Gupta, H., Serrat-Capdevila, A., Sans-Fuentes, M.A., Harries, S. y Hayde, L.G. *Op. Cit.*, pp. 159-178. (ISBN: 978-1-138-02969-9 (Pbk), ISBN: 978-1-4987-7699-8 (eBook PDF))
- **Segura Calero, S.** y Pedregal Mateos, B. (2011). Indicadores de seguimiento y control en planes de ordenación del territorio. En Gonzálvez, V. y Marco, P. (Eds.). *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*. XXII Congreso de Geógrafos Españoles (Asociación de Geógrafos Españoles) (pp. 691-702). Alicante, España: Universidad de Alicante. (ISBN 978-84-938551-0-9)

Otros trabajos

- Serrat-Capdevilla A., Cabello-Villarejo, V., Boyanova K., Poupeau F., Rodriguez, D., Salmoral, G., **Segura, S.** y Yang, Z. (2014). Analyzing new challenges for water management: a review of existing conceptual frameworks and outlines for a transdisciplinary approach. *Deliverable 5, Supplement 1. Sustainable Water Action SWAN- EU IncoLab project 7th Framework Programme*. Disponible on-line en: http://swanproject.arizona.edu/sites/default/files/Deliverable_5_Supplement1_web.pdf
- **Segura Calero, S.** (Autor) y Pedregal Mateos, B. (Tutora) (2011). Indicadores de evaluación y seguimiento en planes de ordenación del territorio. Trabajo final de investigación del Master Oficial en Ordenación y Gestión del Desarrollo Territorial y Local. Facultad de Geografía e Historia. Universidad de Sevilla.

Estructura de la obra

El trabajo se distribuye en tres grandes apartados a partir del bloque introductorio. Una primera parte se dedica al desarrollo del **(1) marco teórico** de esta tesis que versa sobre la política de ordenación del territorio, su implementación y la evaluación, seguimiento y gestión de sus instrumentos de implementación en su contexto internacional (Europa y Estados Unidos) y nacional (España). El segundo gran apartado analiza con mayor detalle los **(2) casos de estudio** para cada uno de los ámbitos territoriales específicos seleccionados y los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados en los documentos seleccionados. Un último tercer bloque aborda, la **(3) valoración de resultados y las conclusiones del trabajo**. Este apartado consiste en la valoración crítica y comparada de los mecanismos detectados en los distintos casos, así como la discusión de los resultados obtenidos buscando coincidencias y divergencias de acuerdo con el marco teórico presentado. Por último, este tercer apartado también incluye unas conclusiones generales resolviendo la hipótesis de investigación inicial planteada, así como destacando las respuestas a las preguntas de investigación y objetivos marcados, para finalmente enfatizar propuestas de futuro de esta investigación.

Al final de este documento de tesis, se presenta la relación detallada de la lista de referencias bibliográficas, legales y documentales, así como de los sitios web que han sido citados a lo largo del texto. Y cierra el trabajo un anexo con los apéndices que complementan el texto.

La primera parte del trabajo articula el marco teórico realizado en tres capítulos. En el primer capítulo, sobre el *1. Estado de la cuestión*, se asientan las bases teóricas y conceptuales en las que se enmarca el ejercicio de planificación territorial en la ordenación del territorio; en relación con la teoría planificadora general y con la identificación y definición de diferentes elementos fundamentales. De acuerdo con el objeto de estudio de este trabajo - los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio-, se indaga sobre la vinculación de dichos mecanismos y su marco teórico científico original. El segundo capítulo, *2. Ordenación del territorio en el contexto europeo*, se dedica a profundizar en el caso de Europa, así como un tercer capítulo, *3. Ordenación del territorio en el contexto estadounidense*, asienta los principales fundamentos de la planificación en Estados Unidos, utilizando como ejemplo estatal el Estado de Arizona. Finalmente resulta pertinente exponer en un cuarto capítulo, *4. Ordenación del territorio en el contexto español*, el marco español de

la ordenación del territorio que servirá de base para los casos de estudio nacionales seleccionados. La segunda parte del trabajo engloba tres capítulos, cada uno de ellos dedicado al análisis de los distintos sistemas de gobernanza territoriales y, especialmente, de los mecanismos, de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos de ordenación del territorio de los tres casos de estudio específicos: 5. *Andalucía*, 6. *Comunidad Valenciana* y 7. *Condado de Pima y aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson*. Finalmente, con objeto de facilitar el análisis comparado de casos, en todos se guarda una estructura analítica y expositiva común, comenzando por la introducción de su contexto territorial, y siguiendo con el análisis de los instrumentos de ordenación del territorio regionales y subregionales existentes. Tras esta revisión se procede a la definición y análisis del sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio y que será posteriormente valorado junto a los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados. La tercera parte del trabajo se compone de un único capítulo que versa sobre la discusión y valoraciones de los resultados obtenidos, así como se presentan las conclusiones finales de la obra. En el último capítulo, titulado 8. *Análisis comparado del sistema de gobernanza territorial y valoraciones finales*, se presenta una discusión sobre los aspectos fundamentales del marco teórico de la tesis. Posteriormente se interpretan los resultados alcanzados en el análisis comparado a través del Índice Sintético del Sistema de Gobernanza Territorial desarrollado para cada caso. Por último, se presentan las conclusiones finales de la obra en el último apartado de este capítulo en el que se resuelven las preguntas iniciales e hipótesis de investigación, así como se destacan las buenas prácticas detectadas como recomendaciones fundamentales para mejorar en relación con los procedimientos y mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Además, las conclusiones relacionan las ideas fundamentales, nuevas cuestiones y posibles puntos de partida para futuras investigaciones que se acerquen de forma específica a esta materia con intención de mejorarla.

Finalmente, se presenta una lista de referencias desglosada según la bibliografía general citada en el texto, las leyes revisadas, los documentos analizados, así como los sitios web consultados y referenciados. Estos tres apéndices completan la obra:

Apéndice A. Cuestionario y fichas de las entrevistas realizadas.

Apéndice B. *Currículum vitae* del doctorando (Sergio Segura Calero, 2017).

Apéndice C. Glosario y precisiones conceptuales

Agradecimientos

La dedicación que he prestado durante todos estos años de formación académica hasta la culminación de la tesis doctoral no hubiera sido posible sin el entorno adecuado. Este entorno está formado por numerosas personas que me han acompañado en este largo proceso de aprendizaje y madurez física e intelectual. Por tanto, parece más que apropiado dedicar unas líneas a todas aquellas personas que con su apoyo y consejo han convertido este ansiado trabajo en una realidad.

Primeramente este trabajo se debe a todos los colegas, compañeros y profesores que han influido positivamente en mi vida académica desde el comienzo de mi Licenciatura, tanto en la Universidad de La Laguna como posteriormente en la Universidad de Sevilla. Sin ellos no hubiera mantenido la motivación necesaria para enfrentarme a la tesis doctoral. De forma especial debo agradecer el esfuerzo realizado constantemente por mi directora de la tesis, Belén Pedregal Mateos, que no ha caído en el desánimo pese a los altibajos que he sufrido en este largo periodo de mi trayectoria académica. También quiero agradecer especialmente la inspiración y el apoyo que me han brindado los profesores y compañeros más cercanos de los departamentos de geografía de la Universidad de Sevilla, que siempre han confiado en mis capacidades. El mismo agradecimiento reservo para todos los colegas y compañeros que me han aportado una experiencia investigadora y personal incalculable, bien a través de las estancias de investigación, proyectos, jornadas u otros seminarios y cursos compartidos.

Desde el punto de vista personal, esta tesis doctoral no hubiera sido posible sin el apoyo de todos mis familiares y amigos más cercanos. Gracias a mi madre, a mi padre y a mi hermano que no han dudado nunca en apoyarme y siempre han querido de corazón lo mejor para su hijo y hermano. También merece el mayor agradecimiento mi pareja Sara, especialmente por su aliento en la última y más dura etapa de esta tesis. Sé que se alegra y siente la misma ilusión que yo por mis propias superaciones. Gracias también a mis amigos, especialmente a María y a Salva, que han estado conmigo desde el principio hasta el final y, que siguen y seguirán siempre conmigo dondequiera que vayamos porque me han ganado y han hecho de mi experiencia en Sevilla una maravilla.

MARCO TEÓRICO

1. Estado de la cuestión

Este capítulo trata de establecer los fundamentos generales necesarios sobre la evaluación, seguimiento y gestión en la ordenación del territorio para realizar una correcta valoración de su situación en los casos de estudio elegidos. En él se aborda el propio concepto de ordenación del territorio y el complejo contexto global en el que nos encontramos a la hora de implementar las políticas territoriales. Se defiende que ahora más que nunca resulta necesario establecer mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos de ordenación del territorio que permitan conocer, medir y alcanzar los objetivos esperados; generalmente a través de sistemas de indicadores. Aproximarse a los distintos modelos de ordenación del territorio resulta imprescindible para el desarrollo de este trabajo. Entre estos modelos, destaca la perspectiva estratégica y la metodología propuesta desde la *ciencia posnormal* que pretende un cambio radical del modelo racional tradicional hacia la democratización del proceso completo de planificación ambiental y territorial.

El primer apartado muestra la ordenación del territorio como política pública en el contexto actual de gran complejidad y dinámica global. La noción de territorio alude en esencia al control o dominación sobre un ámbito o espacio determinado. Como consecuencia de la complejidad e incertidumbre a escala global, todavía resulta más pertinente establecer mecanismos *resilientes* en la planificación territorial que permitan que los instrumentos de ordenación del territorio puedan adaptarse eficientemente a cambios y situaciones de crisis. Los modelos de ordenación representan las teorías y metodologías que han buscado la mejor implementación de la política territorial a lo largo del tiempo. Estas van desde la planificación puramente tecnocrática hasta los recientes modelos de carácter estratégico y abierto a la participación ciudadana. Este es el caso de la interesante estrategia metodológica de la ciencia posnormal que se expone en un siguiente apartado. Por último, este capítulo trata la necesidad de establecer mediciones de evaluación en relación con la ordenación del territorio, principalmente a través de sistemas de indicadores, y los problemas generales que encontramos.

1.1 Introducción: retos de la ordenación del territorio

Ordenación del territorio: punto de partida conceptual

Como ya se ha mencionado, este trabajo parte del entendimiento de la ordenación del territorio como política pública integral de planificación física implementada a escala regional y subregional, a través de instrumentos o planes de ordenación del territorio, con el objetivo último de alcanzar un desarrollo territorial sostenible y equilibrado, y mejorar la calidad de vida de las personas. Para ello esta política se centra en establecer las bases de ordenación de los diferentes elementos estructurantes del territorio como el sistema de asentamientos, infraestructuras y servicios en general, así como el ordenamiento de los recursos y del patrimonio natural y cultural, entre otros elementos estructurantes del territorio. La escala no es arbitraria ya que la planificación física de ámbitos regionales y subregionales se adopta en la práctica político-administrativa de la mayoría de los países, en contraposición a la disciplina urbanística, que se reserva para la escala local (Benabent, 2002a; Hildenbrand, 1996; Zoido, 1998).

Como característica principal de esta política de ordenación del territorio se debe destacar su creciente complejidad. Esta complejidad no resulta solo como consecuencia de la diversidad de formas y procedimientos de cada país, incluso internamente, sino que también se ve incrementada por los actores territoriales que intervienen en este proceso. Los actores territoriales o *stakeholders*, abarcan al conjunto de individuos o colectivos, entes públicos o privados, usuarios del territorio y de los recursos naturales, cuyos intereses están tanto en la resolución científico-técnica consensuada de la gestión, como en las condiciones del producto gestionado (Díaz del Olmo en López Trigal, 2015). Además, los solapes o afecciones que existen con otras políticas públicas con incidencia territorial también incrementan esta complejidad. Todo ello implica una gran facilidad para llegar a situaciones de conflicto casi irremediablemente. Finalmente, cabe decir que no existe un paradigma expreso único que sirva como modelo teórico de ordenación territorial puesto que las orientaciones de esta política son cambiantes como igualmente se han visto modificadas las necesidades del vínculo histórico formado entre la sociedad y el territorio.

La era del cambio global y la resiliencia

Trabajar con la incertidumbre y la complejidad en una sociedad definida como *sociedad del riesgo* por Ulrich Beck (1992 y 1998), es uno de los grandes retos de la planificación territorial en nuestro tiempo. En relación con la situación de cambio y complejidad sin antecedentes en la que nos encontramos en el presente siglo, Jane Lubchenco (1998), con su obra *Entering the Century of the Environment: A New Social Contract for Science*, afirmaba a finales del siglo XX que la humanidad se constataba como una fuerza de la naturaleza capaz de modificar, con una rapidez y dimensión sin precedentes, el sistema físico, químico y biológico en la Tierra. Matizando además que “inconscientemente, la humanidad se ha embarcado en un experimento en nuestro planeta, cuyas consecuencias son desconocidas, pero tendrá implicaciones profundas para todas las formas de vida en la Tierra” (Lubchenco, 1998, p. 492, en Pedregal, 2005). Por tanto, resulta necesario un nuevo contrato social para la ciencia en el que se tenga en cuenta un cambio de prioridades ante los fenómenos del cambio global y mejorar en el esfuerzo de lograr un planeta sostenible ecológica y económicamente, así como justo socialmente. Para lograrlo Lubchenco (1998) adelantaba que nuevas investigaciones serán fundamentales y que además la comunicación de estos conocimientos debe ser más efectiva hacia el ejercicio de la política y la toma de decisiones.

Posteriormente numerosos autores han hecho difusión, con mayor o menor alarma, de la complejidad, incertidumbre⁶ y velocidad de los cambios económicos y sociales globales en la entrada del siglo XXI como por ejemplo, entre otros, Jeremy Rifkin (1995), Paul Roberts (2004) o Jared M. Diamond (2006), así como contribuyó notablemente la dirección del documental *Una verdad incómoda* por Davis Guggenheim (2006), con el ex vicepresidente estadounidense Al Gore como protagonista. Asimismo, el popular filósofo y sociólogo Zygmunt Bauman (2003) ha acertado en definir esta nueva era con el concepto posmoderno de “sociedades líquidas”. Con este concepto alude, a la sociedad posmoderna, remarcando su carácter “consumista y banal”, así como su

⁶ Siguiendo a Brian Wynne (1992 en Del Moral et al., 2014, p. 27), la incertidumbre en el conocimiento supone distintos retos que afrontar: en primer lugar, la *incertidumbre técnica* derivada de la indisponibilidad de datos. En este caso el problema estriba en que la medición y el control son poco cuidadosos o se hacen tan esporádicamente que el registro histórico y espacial carece de fiabilidad. En segundo lugar, encontramos *incertidumbre en términos de indeterminación*. En este caso, los propios parámetros del sistema no son conocidos, ni tampoco sus interrelaciones, ya que la complejidad es tal que la modelización se hace totalmente aleatoria. Por último, existe una *incertidumbre en términos de ignorancia*, cuando “ignoramos lo que desconocemos”; la valoración de los riesgos acumulativos es un ejemplo de este tipo.

“perpetuo movimiento, en contraposición a la vieja y *sólida* sociedad del pasado” (Galán, 2014, p. 16).

Aunque estos cambios globales se producen tanto en la esfera ambiental, como la económica y social, es en la primera donde ha recaído una mayor atención mediática. El cambio medioambiental global (*global environmental change*) es también uno de los objetos de investigación cruciales de nuestra época. Multitud de expertos se han centrado en evaluar las causas y consecuencias de este cambio, incluso su coste económico (Liverman y Glasmeier, 2014). Lo cierto es que anteriormente los colapsos se concebían en una escala local y ahora se reconoce la necesidad de examinar cómo afectan al sistema global por completo (Costanza, Graumlich y Steffen, 2007). Estos mismos autores se preguntan qué podemos aprender del pasado que no colapsó ante situaciones similares, aprovechando que tenemos más y mejores datos para enfrentarnos a estas situaciones. La búsqueda de un espacio seguro para la humanidad conlleva identificar y cuantificar los límites del planeta que no deben ser superados para prevenir actividades humanas capaces de causar cambios medioambientales globales irreversibles o inaceptables (Rockström et al., 2009; Steffen et al., 2015)

En los últimos años han sido muchos los autores que han abordado el marco teórico del concepto de resiliencia, desarrollado por la ecología en los años 60 y bajo la teoría de sistemas. Posteriormente ha sido adaptado para enfrentarse a estos nuevos problemas complejos en la práctica de la ordenación del territorio con visión estratégica (Davoudi, 2012). Son muchos los autores que se han acercado a este concepto que despierta tanto interés (entre otros: Christopherson, Michie y Tyler, 2010; Davoudi et al., 2012; Davoudi, Brooks y Mehmood, 2013; Lu y Stead, 2013). Algunos de estos autores reconocen el creciente interés del concepto de la resiliencia en las ciencias sociales como consecuencia del incremento de la complejidad, la incertidumbre y la inseguridad en la búsqueda de nuevos enfoques científicos para abordar la capacidad de adaptación a los cambios (Christopherson et al., 2010). Lo cierto es que el marco teórico de la resiliencia implícitamente conlleva estar preparados para la incertidumbre en la planificación territorial y, en consecuencia, el “pensamiento resiliente”, así como sus enfoques, vocabulario y metáforas; han sido rápidamente apropiados como parte de la terminología de la ordenación del territorio. Asimismo, el concepto es utilizado en políticas y estrategias gubernamentales de forma creciente. Sin embargo, existen peligros cuando se toman conceptos de moda ajenos a la planificación sin realizar un cuestionamiento crítico fuerte. Esto es así en el caso del pensamiento resiliente, donde

la mayoría de asunciones están fuertemente politizadas (Porter y Davoudi, 2012). En la práctica, según Peiwen Lu y Dominic Stead (2013) los políticos suelen interpretar de forma interesada el concepto de resiliencia, incluso como sinónimo de adaptabilidad, lo que supone su banalización conceptual como ocurre con los términos de sostenibilidad o naturaleza analizados por Swyngedouw (2011), a lo que se podrían añadir la noción de desarrollo sostenible o la propia gobernanza⁷.

Por tanto, conviene desarrollar más concienzudamente este concepto: la resiliencia se define conceptualmente como contraparte de la vulnerabilidad ya que tiene en cuenta no solo los cambios externos y que afectan bruscamente a un sistema sino que también atiende a las respuestas activas y positivas ante el riesgo (Giddens, 2009). Por su parte Lu y Stead (2013) definen la resiliencia en la planificación teniendo en cuenta el origen del concepto de otros autores en el que la resiliencia se relaciona con la habilidad de los sistemas naturales para enfrentarse con *shocks* y sorpresas externas. También se asocia con la habilidad de aprender en el sentido de ser más robustos frente a los cambios en el sistema en términos de resistencia y recuperación. En definitiva la resiliencia es la capacidad de preparación para minimizar los efectos negativos y actuar ante los cambios acaecidos de un sistema. Por tanto, en este contexto, la resiliencia se define como un proceso continuo, que implica reajustes, en el espacio y en el tiempo, reorganizando y desarrollando nuevas estrategias para la adaptación (Lu y Stead, 2013). En consecuencia, inicialmente en la ordenación del territorio el concepto de resiliencia pone énfasis en la preparación y en la mitigación de efectos negativos del sistema a la vez que en reducir los posibles riesgos. Coherentemente, también se incorporan estrategias para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de los efectos del cambio climático, así como a su vez se incluyen mecanismos de adaptación y previsión ante efectos negativos que pudieran ocurrir con carácter social, ambiental o económico (Lu y Stead, 2013). Por ende, como se puede observar, la aplicación de un marco teórico resiliente en la planificación territorial como panacea presenta todavía importantes problemas, siendo de especial relevancia el uso interesado del concepto (Shaw, 2012).

⁷ Este concepto, entendido como un nuevo modelo de buen gobierno basado en el principio de transparencia, así como en la implicación y participación ciudadana en las políticas públicas es ampliamente desarrollado en el capítulo dedicado a Europa y a la política de gobernanza de la Unión Europea. Además, el concepto se define de forma completa en el glosario del Apéndice C de esta tesis.

El fin de la geografía revisitado

Resulta evidente la relación directa entre la globalización y los cambios globales de carácter social, ambiental y económico, mencionados en el apartado anterior, como vínculo clave para entender los problemas de nuestro tiempo desde la geografía.

Francis Fukuyama (1992) acuñó el concepto ya superado de *el Fin de la Historia* en 1989, en un ensayo posteriormente revisitado en vísperas de la caída del comunismo, pronosticando el triunfo definitivo del liberalismo económico y político global, lo que implicaría a su vez el reconocimiento de la democracia liberal como máxima evolución de los sistemas sociales y políticos, entrando en consecuencia en un periodo denominado como poshistórico (Elorza Domínguez, 2006). De forma homóloga, el economista Richard O'Brien (1992) y el urbanista Paul Virilio (1991) se aventuraron a anunciar *el Fin de la geografía* en la misma década, argumentando que la globalización económica, la posmodernidad, las nuevas tecnologías y las telecomunicaciones han propiciado la desterritorialización del mundo. Sin embargo, numerosos geógrafos se vieron estimulados para contraargumentar tal afirmación asegurando que nunca antes la geografía había sido tan diversa y aparecido con tanta necesidad de desarrollar campos de práctica e investigación como ahora (Ortega Valcárcel, 2000). Muy lejos de conducir al fin de la geografía, la tecnología y especialmente los sistemas de información geográfica, han contribuido en la difusión y ampliación del interés en la población hacia los conocimientos sobre la superficie terrestre, y sobre el planeta en general, un conocimiento que se puede llamar geográfico (Capel, 2010). Delfina Trinca-Figuera (2000, p. 183) aseguraba a comienzos de este siglo que “el hecho de que la relación histórica entre el poder y el territorio adquiriera una nueva dimensión no nos faculta a decir que la geografía ha llegado a su fin o que los territorios ya no son importantes para la reproducción del capital. Nadie cuestiona que las innovaciones tecnológicas que definen al mundo del hoy tienen mucho que ver con la comprensión que el hombre tiene de si mismo y con la incorporación a su cotidiano de que lo importante es el tiempo y no el espacio. Pero, ¿qué hacemos con el cuándo (tiempo) sin el dónde (espacio)? Vivimos en lugares con características técnicas y organizacionales definidas que constituyen nuestra realidad; los ritmos de nuestro cotidiano responden a éstas y otras características”. Este alegato hacia un enfoque acuñado generalmente como *glocal*, y siguiendo a pensadores ya clásicos como los sociólogos Manuel Castells (1996 y 2006), Saskia Sassen (1991) o el economista Pierre Veltz (1996), provoca que la realidad y el

potencial local y regional resulten aún trascendentales para conectar con la nueva sociedad y economía configuradas globalmente a través de redes en el siglo XXI, siendo las ciudades globales los nodos de articulación y decisión principales, y no tanto los países.

Territorio: una historia de dominación y poder

La crisis del concepto territorial en geografía y en la ordenación del territorio presenta todavía gran discusión, adquiriendo un carácter muy dinámico en nuestro tiempo. En las terceras jornadas Sobre Capital y Territorio, celebradas el 12 de diciembre de 2012, en Sevilla; la famosa socióloga Sassen (2012) elaboró un discurso sobre las relaciones entre territorio y poder siguiendo la línea de sus anteriores trabajos (Sassen, 2006 y 2010). Sassen avisaba en su conferencia de que existen agujeros estructurales en el territorio fuera del control del clásico Estado-nación. Asimismo, afirma en sus trabajos que el territorio adquiere un carácter dinámico extraordinario, apodándolo como “territorio nómada” o como “territorio líquido”, adaptando la expresión de Bauman (2003). Como ejemplo, menciona territorios que han recibido la inversión de grandes financieras y que, como consecuencia directa, son territorios que evaden parte de la jurisdicción estatal. La variabilidad territorial alcanza sus límites cuando Sassen asevera en su conferencia que “no hay territorio donde no haya combate”, asumiendo que incluso existen territorios ingobernables en la actualidad poniendo como ejemplo las aguas internacionales y la piratería en la costa somalí. En su discurso revela la existencia de nuevos actores capaces de hacer territorio. Antiguamente la religión era autoridad con capacidad de hacer territorio, así como el rey o la nobleza misma. Hoy podemos hablar de que el mercado financiero es uno, si no el principal, de estos actores capaces de hacer territorio pero, matiza Sassen (2012), también lo es el movimiento ocupa. Sin embargo, también argumenta que el valor financiero supera más de una decena de veces el producto interior bruto (PIB) del conjunto de países del planeta. Por tanto, esa capacidad de control, y ese poder, implica mucho más que dinero, relegando a las bancas nacionales a un segundo plano donde su “viejo dinero”, en palabras de Sassen, no tiene ya tanta importancia o impacto sobre el territorio. Por ende, resulta muy acertado como titular de artículo periodístico que *el Estado-nación solo puede fracasar ante los problemas del mundo moderno* (Beck, 2008).

Atendiendo a geógrafos de referencia en materia de espacio territorial y poder, como por ejemplo Henri Lefebvre (1974), Paul Claval (1978), Milton Santos (1996), el propio

David Harvey (2001) o Edward W. Soja (2000), se asume que el control territorial es “un recurso para la dominación”, puesto que al ser intervenido o al decidir sobre su uso se modifican las relaciones sociales por quién o quiénes coacten esas intervenciones bajo su propio interés y como consecuencia “detentan un recurso de dominación” (Salas-Bourgoin, 2016, p. 65). Por tanto, existe una dicotomía entre el control territorial para el desarrollo y el control territorial para la dominación (Salas-Bourgoin, 2016).

Por otra parte, la descentralización de competencias y la organización territorial han sido hasta ahora mecanismos clave en relación con el poder y el territorio de los Estados-nación. La descentralización regional del poder se constituye con rotundidad con la cesión de competencias en materia de planificación económica y ordenación física del territorio. Sin embargo, incluso en los países más democráticos, avanzados y descentralizados existe un desfase competencial y de descoordinación entre distintas administraciones implicadas en políticas que inciden sobre el territorio, que acarrea fuertes inconvenientes en la ordenación del territorio (Hildenbrand, 2014).

Tanto en Europa como en América encontramos multitud de casos en los que la exagerada autonomía local en materia de planificación, como consecuencia de una distribución de competencias basada en normas que responden a otra época, se aleja de la coherencia y las necesidades requeridas actualmente. Esta descoordinación es un problema común en algunos países de Europa y en España (Benabent, 2012; Hildenbrand, 2006 y 2007), pero también es crucial en la práctica de la ordenación del territorio, integral y supramunicipal, de muchos países del continente americano. Además, esta falta de cooperación y coordinación también es igualmente recurrente tanto en el norte de América, donde incluso generalmente cada estado dispone de ley y exigencias internas propias en materia de ordenación del territorio, como en el sur del continente (Andrade et al. 2008; Lara, 2016; Massiris, 2002 y 2012; Pineda, 2009).

Planificar en contextos de crisis: económica, democrática y de la planificación

Atendiendo a todas estas posibilidades e inconvenientes globales, también se debe reconocer que la planificación territorial se encuentra en un contexto complejo de múltiples crisis. Primeramente nos encontramos frente a una crisis económica de carácter financiero que afecta globalmente sin igual. Numerosos críticos del neoliberalismo como los filósofos Bauman (El País, 2013; Galán, 2014) y Byung-Chul Han (2012 y 2013) manifiestan en sus obras, y en distintos medios de prensa, que hemos vivido en un mundo irreal de crecimiento ilimitado y que hemos alcanzado un

estado de máxima competencia laboral que consideran exagerada. Según Han, estos aspectos conforman los males contemporáneos más significativos, junto al “exhibicionismo digital y la falaz demanda de transparencia política” (en Arroyo, 2014, p. 1). Por su parte, Bauman asegura que nuestra sociedad puede considerarse como una de las más desiguales no solo en lo que respecta a diferencias entre países ricos y pobres sino que la disminución de la desigualdad interna en países desarrollados que existía hace dos o tres décadas, como supuesto éxito del *Estado de bienestar*, ha cambiado de rumbo y la desigualdad interna de los países desarrollados va en aumento. Estados Unidos aparece como gran ejemplo de este fenómeno pero tampoco los estados europeos escapan del mismo (Bauman en Galán, 2014). Estos autores también discrepan en relación con la “economía social y solidaria” preconizada a finales del siglo XX por Rifkin (1995 y 2010), que advierte del aumento de la participación ciudadana y la implicación social en masa en forma de un tercer sector económico de corte solidario. Este tercer sector surgiría como nueva forma de economía frente a las crisis económicas y de empleo planetarias. Además, otros elementos y argumentos económicos como el éxito de la inteligencia colectiva y la colaboración en lo relativo a Internet y las tecnologías de la información, junto a otros conceptos como el procomún colaborativo, el Internet de las cosas, o el eclipse del capitalismo; conforman gran parte del discurso de *la sociedad de coste marginal cero* elaborado por Rifkin (2014). Sin embargo, la mayoría de dichas ideas son consideradas por aquellos anteriores filósofos, desde un punto de vista neomarxista, como una apropiación capitalista del conocimiento abierto de la sociedad (*open knowledge*) y del capital social.

Por otra parte, esta situación económica tan dinámica se relaciona ineludiblemente con el sistema político democrático imperante que podría considerarse también en crisis. Lo cierto es que la democracia representativa ha entrado en un período crítico en el que se cuestiona la legitimidad de las decisiones. Swyngedouw (2011) por su parte exige más democracia, como necesidad de acentuar el contenido democrático de la construcción socio-ambiental por medio de estrategias para una distribución del poder social más equitativa y de forma más inclusiva. En este contexto se advierte el resurgir de la democracia directa en distintos países, como por ejemplo Alemania (Eckardt, 2011), puesto que la crisis del sistema político provoca movimientos populistas y que la sociedad se enfrente al neoliberalismo, llegando a surgir reacciones puntuales en grandes ciudades que exigen referéndums contra la privatización e incluso la recompra de antiguos bienes públicos. Sin embargo, pocas de estas iniciativas son todavía de

interés general para la gran mayoría (Eckardt, 2011). Otras experiencias como la apertura de los presupuestos públicos a la participación ciudadana, desde hace ya más de una década, son un ejemplo más de la búsqueda de soluciones ante la situación de incertidumbre económica y política de la sociedad actual (Llamas, 2004).

En relación con la planificación territorial, Peter G. Hall (2014) reconoce un profundo y duradero estado de crisis de la planificación en términos tanto teóricos como prácticos. Este relevante autor reclama más y mejor planificación asumiendo la necesidad de aprovechar el conocimiento existente y superar nuestros errores en la materia. Realmente existe una gran diversidad en materia de planificación territorial, tanto en su procedimiento como en orientación, incluso internamente cada país puede presentar gran heterogeneidad. Si sumamos a lo anterior los objetivos dinámicos y propios de cada territorio, nos encontramos con un bombardeo de orientaciones en relación con el proceder de la política de ordenación del territorio en el mundo. Puede servir como ejemplo mostrar las contradicciones que detecta Michael Batty (2016) en China al observar que las dinámicas especulativas capitalistas clásicas en occidente no repercuten de igual forma en un país que solo lleva 20 años trabajando bajo las leyes del mercado inmobiliario y en consecuencia aparecen paisajes urbanos inexplicables, bajo dicha lógica, en forma de edificios vacíos o pueblos fantasma. Como anécdota, ante esta carencia total de homogeneidad en materia de planificación territorial en el mundo, algunos autores imaginaron una propuesta de ordenación del territorio de escala planetaria a principios de este siglo que denominaron como *Geoísmo* (Lamela, Moliní y Vázquez Navarro, 2006) con el objetivo de al menos utilizar conceptos comunes.

Por otro lado, esta crisis de la planificación territorial de nuestro tiempo, que podemos adjetivar como posmoderna, reclama nuevas formas de pensar sobre la organización social y política del territorio. Según Edward M. Soja (2008 y 2011), es necesario considerar un modelo basado en las regiones y regiones urbanas más que en las metrópolis para hacer frente a los continuos procesos de urbanización y las repetidas crisis económicas financieras. Desde 2008, en la mayor parte del mundo occidental las presiones sufridas como consecuencia de la crisis económica financiera global han supuesto el detrimento de la financiación pública y de servicios sociales, así como un estancamiento económico e incluso la recesión. Algunos países se han recuperado mejor pero otros, especialmente en el sur de Europa, no tanto (Ponzini, 2016). Sin embargo, no está clara la influencia de esta crisis sobre los sistemas de planificación puesto que no se sabe cómo o hasta qué punto la crisis ha afectado a las actividades de

planificación o a su conocimiento. Lo cierto es que la crisis no influye únicamente en la figura del planificador sino que afecta, y mucho, a la política y a las instituciones de forma sistémica. Como resultado, aunque el planificador no pretenda modificar su actividad en un contexto de crisis y quiera dar continuidad a su trabajo, no le será posible (Kunzmann, 2016). Por tanto, se reconoce una gran complejidad para explicar suficientemente la práctica de la planificación con el objetivo de comprenderla y renovarla, pero al menos se sugiere que plantear más de estos debates e investigaciones sobre la comprensión de las implicaciones de la crisis en la planificación es un buen comienzo (Ponzini, 2016; Kunzmann, 2010). Asimismo, resulta interesante mencionar que desde la crisis de 2008, se pone en tela de juicio incluso el modelo neerlandés de planificación, un modelo fuertemente institucionalizado, con una gran cultura y tradición, considerado ejemplar (Buitelaar, Legendijk y Jacobs, 2007), se muestra vulnerable en circunstancias de cambio radical (Buitelaar y Bregman, 2016). Es por ello que estos mismos autores reclaman un nuevo modelo orgánico institucional mucho más flexible, afirmando que ciudades y territorios resilientes requieren instituciones resilientes. A esta reflexión sobre la flexibilidad en la planificación como respuesta ante la crisis, se puede unir la larga profusión de los instrumentos de planificación estratégica de carácter informal basados en una importante participación ciudadana. De acuerdo con varios autores en el norte de Europa sobre ejemplos urbanos, los instrumentos de planificación formales e informales deberían ser aprovechados y sumados produciendo nuevas metodologías de planificación que aúnen y complementen esta práctica (Mäntysalo, Jarenko, Nilsson y Saglie, 2015).

Esta nueva metodología científica que cuenta con el compromiso y la colaboración de la ciudadanía y de los científicos, conocida como *ciencia ciudadana* o *citizen science* en inglés, rápidamente ha sido adaptada en las nuevas formas de planificar de nuestro tiempo como se verá más adelante. Según el *Libro Blanco de la Ciencia Ciudadana en Europa* de 2014, el aspecto clave es el derivado del compromiso del público general en actividades de investigación científica contribuyendo activamente mediante aportaciones intelectuales, conocimiento local, o herramientas y recursos propios (Comisión Europea y Societize Consortium, 2014). Existen numerosos ejemplos de colaboración y participación ciudadana de forma voluntaria capaces de generar, por ejemplo, grandes bases de datos científicas para amplios territorios en proyectos con recursos limitados. Desde comienzos del presente siglo, y de forma especial en Estados Unidos, se ha ido desarrollado una gran experiencia con base ciudadana trabajando en

múltiples ámbitos como por ejemplo en investigación ambiental (Dickinson y Bonney, 2012) o en el desarrollo de experiencias relacionadas con la generación de información a través de sistemas de información geográfica (Talen, 2000). Por otra parte, otros expertos en materia de investigación hidrológica y desarrollo sostenible analizan la aportación de la ciencia ciudadana. Estos aseguran que no es una práctica nueva pero sí que remarcan la importancia de nuevos desarrollos tecnológicos en materia de detección, procesamiento de datos, visualización y comunicación de ideas y resultados que presentan un novedoso campo de oportunidades para la implicación de los ciudadanos en la investigación científica (Buytaert et al., 2014).

Finalmente, merece la pena presentar brevemente un nivel de implicación ciudadana más radical que se presenta ante situaciones de crisis y que suele conocerse con el nombre de *do it yourself science*. Joan Subirats (2011) reconoce que hemos pasado de resolver unos conflictos sociales, a través de las herramientas de participación democráticas tradicionales, para encontrarnos con otros conflictos sociales que no pueden ser resueltos sin modificar ni transformar el sistema democrático en sí mismo. En contextos de conflicto y desconfianza institucional de gran intensidad, pueden surgir empoderamientos sociales manifestándose en forma de acciones que rozan la ilegalidad con el fin de poner solución a estos problemas desde la sociedad civil (Del Romero Renau y Valera Lozano, 2014) y con ello suplir las carencias de una política territorial y de una planificación obsoletas o fracasadas de acuerdo con Joaquín Farinós y Pilar Lloret (2016). Estos modos de planificación que derivan de conflictos, han provocado una expansión importante del número de movimientos sociales que crean territorio en nuestras ciudades. En consecuencia la ciencia *do it yourself* consiste en la presencia de iniciativas sociales públicas o privadas que, sin necesariamente la dirección de expertos o profesionales, utilizan métodos científicos combinados con otras formas de investigación conectando aspectos técnico-científicos y retos sociales (Nascimento, Guimarães y Ghezzi, 2014). En relación con la planificación territorial, pueden servir de ejemplo las extensas experiencias por todo el mundo recogidas por John Friedmann (2010, 2011a y 2011b), David Laws y John Forester (2015); o de Emily Talen (2014) vinculadas a la creación de ciudad desde abajo (*bottom-up*) a través de movimientos sociales en ciudades estadounidenses. Estos movimientos no luchan únicamente contra los propios planes administrativos sino que, en algunos casos, también frente al conjunto de instituciones y mecanismos de los que emanan (Del Romero Renau y Valera Lozano, 2015). Por tanto, de todo esto se entiende como necesaria la utilización

de nuevos enfoques científicos en la ordenación del territorio y plantear mecanismos de co-gestión, que apoyen estas iniciativas de base social, así como recuperar la clásica figura del planificador como mediador de grupos de interés (*advocacy planning*), con el objetivo de llevar a cabo proyectos sociales, territoriales y urbanos de forma más eficiente (Farinós y Lloret, 2016).

1.2 Modelos de planificación en la ordenación del territorio

El modelo de planificación racional comprehensiva

Siguiendo el trabajo de Manuel Benabent (2014) sobre teoría y modelos de planificación territorial, la ordenación del territorio anterior a los años ochenta presenta los planteamientos originales de un modelo de planificación racional comprehensiva. Este modelo, de corte fuertemente tecnocrático, asume un vínculo directo entre la ciencia y la política. De forma coherente, en principio, se entiende que la disciplina científica de la ordenación del territorio toma el papel de aportar la verdad relativamente objetiva, válida y fiable para informar e iniciar el desarrollo de una política territorial que, tras ordenar los valores y preferencias, será formulada buscando una solución correcta y racional. El modelo de planificación racional comprehensiva no tardó en recibir fuertes críticas como método de decisión llevado a cabo por las administraciones públicas por las dificultades propias de su práctica. Estas críticas, en parte, darán lugar a modificaciones y adaptaciones del modelo racional comprehensivo y sus métodos de decisión, de las que se pueden destacar las aportaciones de los *planteamientos incrementalistas*, la proposición de alternativas o escenarios posibles, la toma de decisiones estratégicas frente a la incertidumbre; y también, como nueva reorientación, las bases de una *planificación comunicativa* (Benabent, 2014).

La incorporación de las ciencias sociales en la planificación territorial implica parte de esta amalgama de adaptaciones del modelo de planificación racional comprehensiva y que conlleva la existencia de una gran diversidad planificadora tanto en procedimiento como en orientación, como ya se ha comentado en este trabajo. Andreas Faludi (en Buijvoets, 2014), como experto internacional indiscutible en materia de planificación territorial, reconoce que apoya las ventajas de las ciencias sociales en la teoría y diversidad de la planificación desde sus primeras indagaciones académicas, en las décadas de los años setenta y ochenta en Estados Unidos. Principalmente encontró en las teorías de planificación americanas el objetivo de alcanzar un crecimiento racional (*racional human growth*) para lo que se discutía la necesidad de plantear la planificación como un proceso, apoyar el incrementalismo y la toma de decisiones sobre alternativas como método frente a lo que reconocemos como el clásico y desfasado modelo de planificación racional comprehensiva; así como contraponer un modelo de planificación funcional al clásico normativo (Faludi, 1973).

Por otra parte, han pasado muchos años desde que Patsey Healey (1992 y 1997), presentara sus primeros trabajos sobre el papel de la planificación en las sociedades democráticas modernas, mucho más complejas y que han desbordado el modelo racional comprensivo de la ordenación del territorio a favor de una forma de planificación más colaborativa, comunicativa y democrática. Básicamente sus trabajos defienden la necesidad de incorporar el debate y la comunicación en el proceso de planificación. Healey se inspiraba en Jürgen Habermas y su *teoría de la acción comunicativa* (1981), también en la filosofía de la teoría crítica de Immanuel Kant y Karl Marx, así como otras influencias de corte neomarxista. Estos autores fueron decisivos para el enriquecimiento de sus construcciones teóricas sobre la democracia deliberativa y la acción comunicativa (Hillier y Metzger, 2015).

La ordenación del territorio estratégica

Siguiendo nuevamente el análisis de Benabent (2014, p. 44) sobre las aproximaciones o adaptaciones del modelo de planificación racional comprensiva, se señala que son los fundamentos de la “elección estratégica” los que plantean una nueva manera de tomar decisiones en los procesos territoriales complejos, con la premisa de que la ordenación del territorio debe ser un proceso continuo con la función principal de la mejor comprensión del sistema territorial. Por tanto, “la planificación para esta escuela de pensamiento es una cadena de decisiones estratégicas que se enfrentan a la incertidumbre paso a paso de forma iterativa e incremental”, además “la planificación a largo plazo implica la evaluación de decisiones inmediatas porque el futuro se construye con las decisiones del presente” (Benabent, 2014, p. 45).

Estas premisas son el germen de la nueva ordenación del territorio estratégica o del *spatial planning* en el contexto planificador europeo, que se aborda en el siguiente capítulo de este trabajo, y que ha sido tratado por numerosos expertos (entre otros: Albrechts, 2009, 2013, 2015 y 2016; Albrechts y Balducci, 2013; Albrechts, Healey y Kunzmann, 2003; Alexander et al., 2012; Faludi, 2009, 2010a, 2010b y 2014a; De Roo et al., 2012; Kunzmann, 2013).

Esta nueva ordenación del territorio estratégica hace hincapié en la implicación social en el proyecto territorial y el fortalecimiento de redes participativas para consolidar esta implicación durante todo el proceso de planificación, y no sólo durante el desarrollo de las fases de análisis y diagnóstico territorial técnico. Además se sobreentiende que, de forma adecuada, se cuida el discurso de los distintos actores territoriales, y en definitiva

se trata de facilitar la participación de los grupos hasta ahora excluidos de este proceso y de la toma de decisiones (Farinós en Ortega Delgado et al., 2009; Farinós, 2010). Por ejemplo, en esta línea, algunas experiencias de ordenación territorial estratégica europeas aceptan el requisito de elaborar un discurso mostrando alternativas científicas posibles, o escenarios, para poder definir las decisiones territoriales que satisfagan las necesidades mínimas exigidas por los actores territoriales implicados. Un ejemplo de esta última vuelta de tuerca en la planificación europea la encontramos desde finales del siglo XX en los Países Bajos y su *doctrina de planificación* (Roodbol-Mekkes, Van der Valk y Korthals, 2012), donde una sociedad capaz de alcanzar consenso se entiende como esencial y el conocimiento territorial se basa en plasmar intereses y alternativas, y no en posiciones de poder (Faludi, 2010a; Hajer, Grijzen y Klooster, 2010).

Las experiencias de Louis Albrechts y otros expertos les han permitido constatar que existen diferentes tradiciones también en la práctica de la nueva ordenación del territorio estratégica, y que no existe una forma mejor o única (Albrechts y Balducci, 2013). Se puede empezar comentando los dilemas a los que a lo largo de la historia de la planificación se ha tenido que enfrentar la figura del planificador en la práctica ya que distribuyen impactos en el territorio de acuerdo con criterios repletos de incertidumbre y también con una autoridad que puede ponerse en duda. Cliff Hague (2016) argumenta sobre estos aspectos alegando al papel de los colegios profesionales como garantes de la legitimidad de las actuaciones del planificador, utilizando comúnmente el concepto del *interés general* como recurso. El concepto de *interés general* es el valor ético más discutido en la ordenación del territorio, con el fin de lograr la mejor ordenación del territorio para todos. En este tema se han detectado numerosas discrepancias entre autores, especialmente en cuanto a su definición y su evaluación (Benabent, 2014).

Por otra parte, con el paso del tiempo la ordenación del territorio estratégica se ha ido ampliando y flexibilizando por su mayor carácter estratégico, aunque ello no descarta en absoluto “la necesidad de planes o estrategias territoriales formales” para implementar de forma real (y formal) la política territorial (Galiana y Vinuesa, 2010, p. 37). Albrechts (2006) reconoce las dificultades de la práctica de la ordenación territorial estratégica, no solo sobre los citados inconvenientes para el planificador o sobre los temas clásicos como los objetivos y principios de la ordenación del territorio que han sido contados anteriormente, sino que también sobre el interesante papel que juegan los actores territoriales implicados tanto públicos como privados. En consecuencia, las soluciones propuestas en la práctica de la planificación territorial no deben ser solo

técnicas, necesitan colaboración y participación de los interesados (Espluga y Subirats, 2007; Hernández-Mora y Ballester, 2011; Lauber, Knuth y Decker, 2008; Pahl-Wostl, 2007). Lo cierto es que sin la cooperación de estos, la ordenación territorial no tendría ninguna garantía de éxito. Los nuevos sistemas de planificación estratégica no sólo dependen del sistema legal y político sino que en la práctica también dependen de las condiciones y el contexto sociocultural de los mismos. Por tanto, resulta importante considerar qué cambios en política, y en el conjunto del propio sistema, serían necesarios para poder lograr los objetivos de planificación propuestos (Albrechts, 2016; Farinós y Vera, 2016).

Planificación colaborativa y comunicativa: la participación ciudadana en la ordenación del territorio

Una última vuelta de tuerca al modelo de planificación racional comprensiva y de la nueva ordenación del territorio estratégica hacia un modelo más comunicativo y de colaboración implica, entre otros aspectos, la necesidad de madurar en relación con la experiencia en participación ciudadana y con redes de trabajo y colaboración socio-institucionales como parte esencial del sistema que enmarca a la práctica de la ordenación del territorio. Esto se ha establecido de forma más precisa en esta tesis como el sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio. Este sistema constituye el conjunto organizado (mediante coordinación y cooperación) de leyes, normativas, instituciones, organismos, metodologías, procesos y técnicas que hacen posible la supervisión y la adaptación de los planes de ordenación territorial a los cambios en el espacio y en el tiempo con el objetivo de conseguir un desarrollo territorial equilibrado y sostenible adecuado a las necesidades socio-territoriales de contexto.

Obviamente la participación ciudadana en la planificación territorial está directamente ligada a un método de toma de decisiones basado en la formación de redes de colaboración y comunicación pero la participación es un campo de estudio ya clásico de las ciencias sociales. Esta temática ha alcanzado madurez teórica, al menos viene desarrollándose durante treinta años, pero algunos sociólogos argumentan que se requiere avanzar en relación con el desarrollo de metodologías, haciendo hincapié en la necesaria pluralidad de las mismas (Della Porta y Keating, 2009). Además, al tratarse de una nueva participación se requiere de mayor información y de nuevos profesionales (Font, Della Porta y Sintomer, 2012). Con esta intención Alba Ballester y Abel La Calle

(2015) han elaborado una guía sobre participación pública útil para la planificación hidrológica y territorial, que sintetiza las necesidades de un proceso participativo de estas características. Tratan siete aspectos fundamentales: **(1)** la necesaria implicación de las autoridades públicas; **(2)** una correcta planificación del proceso participativo; **(3)** garantizar la calidad de la información; **(4)** el proceso debe tener carácter formativo; **(5)** debe existir transparencia; **(6)** debe haber lealtad entre las partes; **(7)** así como se deben realizar labores de evaluación y seguimiento del propio proceso participativo.

A pesar de estas críticas a la falta de cultura territorial y de tradición en materia de participación ciudadana, también existen avances que se deben considerar. De hecho, desde hace años se han producido importantes cambios a la hora de incorporar los procesos de participación en la ordenación del territorio (estratégica). Esto es así tanto en el sentido de la ampliación del alcance de los proyectos participativos, así como de las fases en las que esto sucede (Benabent, 2014). Desde la *Cumbre de Río* de 1992, con su *Programa 21* como plan de acción global para la sostenibilidad y gracias a las *Agendas 21 Locales*, se introdujeron los principios actuales de la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial. Como consecuencia de estos avances, a pesar de todas las críticas y dificultades anteriores, algunos autores han reconocido la mejora en la búsqueda de nuevas soluciones participadas y en la cooperación interadministrativa en relación con el objetivo del desarrollo territorial sostenible, a través de la política de la nueva ordenación del territorio estratégica (Albrechts, 2006; Pascual Esteve, 2010; Romero y Farinós, 2011).

De acuerdo con los trabajos de todos estos expertos en materia de ordenación territorial estratégica, la crisis del paradigma racional comprensivo convencional en la planificación territorial, expuesto por Benabent (2014), queda constatada. La nueva cultura del territorio debe asumir la complejidad de los sistemas territoriales, así como las nuevas demandas de los ciudadanos, y abandonar la idea de la planificación como “una mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales, con el objetivo básico de repartir eficientemente los valores del suelo” (Ezquiaga Domínguez, 2009, p. 15). Además, en esta nueva etapa, se aboga por la planificación territorial como “plataforma óptima de concertación” y acuerdo; asumiendo también como alternativa a la legitimidad burocrática los principios de “transparencia y la participación ciudadana directa” (Ezquiaga Domínguez, 2009, p. 15).

1.3 Un nuevo paradigma para la planificación territorial: la ciencia posnormal

Un nuevo paradigma para la planificación territorial. ¿Qué es la ciencia posnormal?

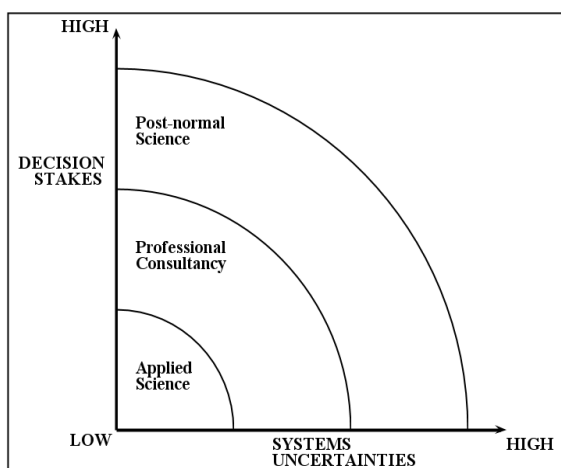
Después de conocer algunas vicisitudes relacionadas con la ordenación del territorio estratégica, algunos autores afirman que para enfrentarse a toda esta problemática y complejidad de escala global en el siglo XXI, es necesario un cambio substancial del paradigma científico y no únicamente una adaptación del modelo de toma de decisiones o del marco teórico en materia de planificación ambiental y territorial.

A comienzos de los años noventa del pasado siglo, en el contexto de los primeros debates sobre el cambio global, los filósofos y matemáticos Silvio O. Funtowicz y Jerome Ravetz (1990, 1991, 1992, 1993 y 1994) publicaron su propuesta de reforma del pensamiento cuantitativo y de la metodología científica enfocada a la resolución de problemas ambientales y a la evaluación de los riesgos. En ella cuestionan el papel del conocimiento científico en la resolución de los nuevos problemas ambientales globales, al tiempo que realizan una reflexión sistemática de lo que no se sabe, de lo que se ignora, de lo que es incierto y de lo que es impredecible. Asimismo destacan las conexiones entre los aspectos epistémicos y axiológicos (conocimientos y valores) de los problemas científicos, argumentando que la ciencia se ha entendido hasta ahora como el avance en la certeza sobre nuestro conocimiento y control sobre la naturaleza. Sin embargo, este recorrido científico en la actualidad se encuentra con grandes incertidumbres en cuestiones de políticas de riesgo y medio ambiente. Igualmente, la incertidumbre en el conocimiento está conectada ineludiblemente con la incertidumbre ética o de comportamiento humano (Funtowicz y Ravetz, 1993).

En consecuencia, para dar respuesta a todos estos problemas, estos autores realizan una propuesta metodológica que reconocen como la ciencia del futuro y que denominaron *ciencia posnormal*, en contraposición al paradigma positivista de la *ciencia normal* de Thomas S. Kuhn (1962). Sin embargo, con su propuesta no eliminan la validez de la ciencia normal de Kuhn, únicamente destacan su debilidad en la resolución de problemas complejos, con alta incertidumbre y con la presencia de urgencia en la toma de decisiones. De ahí que diseñen su propuesta de estrategias científicas de resolución de problemas, basada en la combinación de los niveles de incertidumbre y de disputa

asociados en la toma de decisiones (Funtowicz y Ravetz, 1993). Los autores sugieren la elección del tipo apropiado de estrategia científica para cada tema particular, distinguiendo entre tres estrategias posibles según el grado de incertidumbre y de lo que se pone en juego en la decisión, de menor a mayor grado (Figura 1.1): la ciencia aplicada, la consultoría profesional y la ciencia posnormal.

Figura 1.1 Estrategias científicas de resolución de problemas de la ciencia posnormal



Fuente: Tomado de Funtowicz y Ravetz, 1993, p. 475.

La ciencia aplicada (Figura 1.2), indican, es apropiada en la resolución de problemas en los que las incertidumbres de los sistemas y lo que se pone en juego en las decisiones, es decir, las disputas, son de bajo nivel. Se trata de la estrategia de resolución de problemas ambientales y sociales hasta entonces generalmente aceptada, en la que los expertos científicos aparecen como las autoridades principales. La consultoría profesional (Figura 1.2), por su parte, comparte muchos rasgos con la ciencia aplicada. Ambas operan bajo restricciones de tiempo y recursos, con problemas definidos por intereses externos. Sin embargo, en cuanto a estrategias de resolución de problemas presentan grandes diferencias: mientras que los resultados de la ciencia aplicada presentan los rasgos de “reproductibilidad y predictibilidad”, pues operan en sistemas naturales aislados y controlados, las tareas profesionales conciernen a situaciones únicas. En este caso, continúan argumentando los autores, “la incertidumbre no puede ser manejada en el nivel rutinario, técnico, porque son relevantes aspectos más complejos del problema, tales como la confiabilidad de las teorías y la información. Entonces se requieren juicios personales que dependen de destrezas de alto nivel y la incertidumbre aparece en su nivel metodológico” (Funtowicz y Ravetz, 2000, p. 42).

Figura 1.2 Ciencia y aplicada y consultoría profesional en la ciencia posnormal

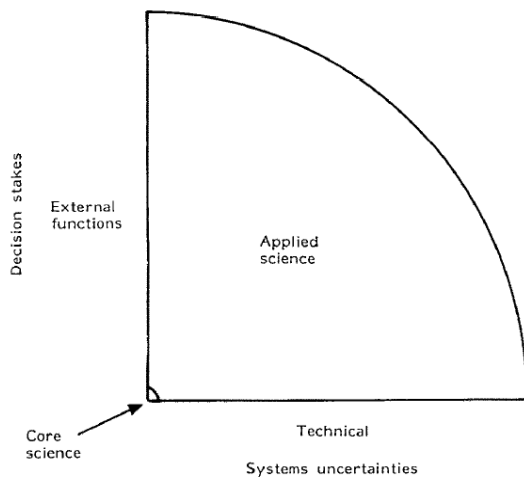


Figure 2. Applied science

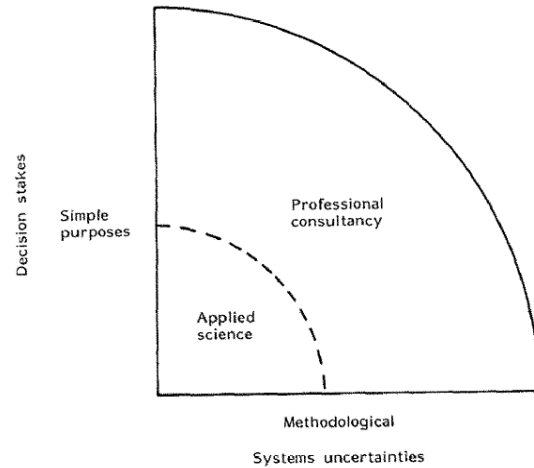


Figure 3. Professional consultancy

Fuente: Tomado de Funtowicz y Ravetz, 1993, p. 746-747.

Otro rasgo que diferencia ambas estrategias de resolución de problemas, y que constituye el elemento central de esta propuesta metodológica, lo constituye la comunidad encargada de evaluar la calidad de la producción de conocimiento y de la consecuente toma de decisiones: “podemos visualizar tres componentes en la tarea de resolución de problemas: el proceso, el producto y la persona” (Funtowicz y Ravetz, 2000, p. 45). En la ciencia pura el foco principal de la evaluación de la calidad inmediata yace en el proceso: la evaluación de la calidad científica se basa en la revisión por pares (*peer review* en inglés), expertos que examinan los materiales, la instrumentación y las técnicas, pero no reproducen los resultados. En la ciencia aplicada el foco de evaluación se extiende a los productos y es realizado por los usuarios: pues son ellos los beneficiarios de los ejercicios de investigación. Por tanto hay una extensión automática de la comunidad que participa legítimamente en la evaluación. En la consultoría profesional la calidad del proceso se reduce en última instancia a la calidad de las personas que ejecutan las tareas y dado que el conocimiento personal puede ser tan variado como la gente y sus intereses, nadie debería dominar sobre los demás. En este caso, los desacuerdos deberían de ser vistos como inevitables y saludables (Funtowicz y Ravetz, 2000).

La ciencia posnormal (Figura 1.3) constituye el tercer tipo de estrategia de resolución de problemas que los autores consideran adecuada cuando las incertidumbres de los sistemas y lo que se pone en juego en las decisiones son altos. En este caso, las tareas profesionales y de investigación aplicada pueden formar parte de la resolución del

problema, pues no todos sus aspectos involucran una incertidumbre alta o valores en conflicto, pero no pueden dominar el proceso de toma de decisiones. Se trata de problemas en los que los hechos son inciertos, los valores están en disputa, lo que se pone en juego es alto y las decisiones son urgentes (Funtowicz y Ravetz, 1991 y 2000).

Figura 1.3 Ciencia posnormal

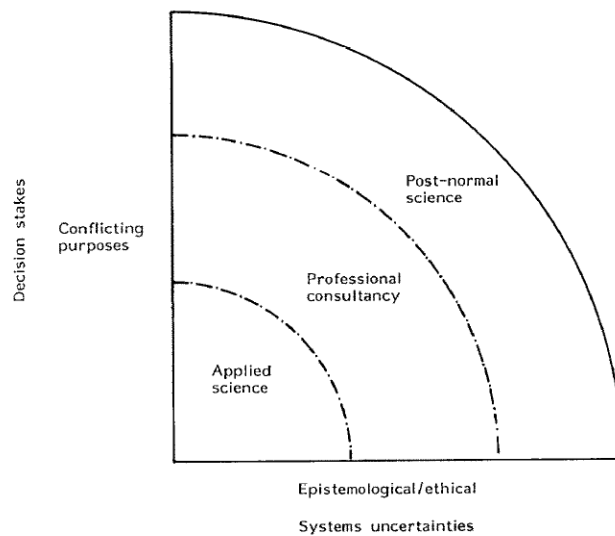


Figure 4. Post-normal science

Fuente: Tomado de Funtowicz y Ravetz, 1993, p. 750.

Los autores consideran así la ciencia posnormal como la estrategia científica apropiada para dar respuesta a los problemas globales ambientales y además manifiestan que “reconocer a los sistemas naturales reales como complejos y dinámicos implica moverse hacia una ciencia cuya base es la impredecibilidad, el control incompleto y una pluralidad de perspectivas legítimas” (Funtowicz y Ravetz, 2000, p. 23).

La democratización de la ciencia como inspiración para la ordenación del territorio

Otro de los principios básicos de la ciencia posnormal es que ante condiciones de incertidumbre irreductible, por aleatoriedad o ignorancia, así como ante la complejidad y conflicto de valores; se necesita el desarrollo de aproximaciones para la resolución de problemas en las cuales la incertidumbre sea reconocida y la ciencia sea democratizada (Funtowicz y Ravetz, 1990 y 1993; Funtowicz y Strand, 2007; Gallopín, Funtowicz, O’Connor y Ravetz, 2001). La pluralidad de perspectivas como base de la ciencia posnormal resulta pues fundamental, y en consecuencia, se defiende esencialmente la

interdisciplinariedad científica ya que la multidisciplinariedad, entendida como una colaboración entre disciplinas sin apertura de los discursos metodológicos, es a veces inadecuada porque estos pueden ser importantes para el diseño metodológico de la otra disciplina. Asimismo, se traduce de Roger Strand (2002, p. 5) que “la interdisciplinariedad verdadera exige un ambiente de compañerismo muy abierto y lleno de confianza con incluso una visión interdisciplinaria de la gestión de la investigación científica”. Estas ideas adquieren un mayor refuerzo con el concepto de *transdisciplinariedad*, que indica la presencia de un marco teórico común, basado en la necesidad de que los conocimientos científicos se nutran y aporten entre todos ellos una visión global que no se reduzca a las disciplinas universitarias ni a sus campos. La *Declaración de Locarno* sobre transdisciplinariedad universitaria afirmaba que “esta evolución es inseparable de la búsqueda transdisciplinar, es decir, de lo que existe entre, a través y más allá de todas las disciplinas” (CIRET-UNESCO, 1997, p. 1). De acuerdo con las obras de Edgard Morín (1994), la transdisciplina y la complejidad (e incertidumbre) están estrechamente unidas como formas de pensamiento relacional, y como interpretaciones del conocimiento desde la perspectiva de la vida humana y el compromiso social. Desde la propuesta posnormal se entiende el significado de la transdisciplinariedad, de la misma manera que lo recoge Basarab Nicolescu (1996, p. 11), como un invento generado “para traducir la necesidad de una transgresión jubilosa de las fronteras entre las disciplinas, sobre todo en el campo de la docencia, para superar la pluri y la interdisciplinariedad”.

Bajo estas circunstancias, los autores finalmente defienden la extensión de la comunidad de expertos y decisores a un espectro más amplio de actores con intereses en juego y pluralidad de perspectivas (*extended peer community*), con la consecuente extensión de los hechos relevantes para la formulación de los problemas (*extended facts*). Estas extensiones posnormales son clave para mantener la calidad del proceso de resolución de los problemas complejos. Esta calidad científica depende del diálogo abierto entre todos los afectados, de la “comunidad de evaluadores extendida”, que consisten no meramente en personas con acreditación institucional, sino más bien en todos aquellos que desean participar en la resolución del asunto (Funtowicz y Strand, 2007, p. 109). De esta forma, también los ciudadanos son contemplados a la vez como críticos o evaluadores y como creadores en los procesos de producción del conocimiento. En palabras de los autores:

Estas comunidades de evaluadores extendidas no serían necesariamente receptores pasivos de los materiales proveídos por los expertos. También poseerían, o crearían, sus propios hechos extendidos. Estos podrían incluir la sabiduría de oficio y el conocimiento comunitario de lugares y de sus historias, así como evidencias anecdóticas, investigaciones en el vecindario, periodismo de investigación y documentos filtrados.

(Funtowicz y Strand, 2007, p. 109)

Por último, estos autores remarcaron que, como “ciencia de sostenibilidad”, la ciencia posnormal y su estrategia de apertura democrática, no pretende relajar el rigor científico puesto que “además de tener una gran importancia práctica y social, debería ser más rigurosa obteniendo mejor información acerca de la naturaleza interconectada y compleja de la realidad (Gallopín et al., 2001, p. 13).

En este punto, resulta interesante señalar que desde la ciencia posnormal se entiende que la sociedad no tiene por qué tener la capacidad para valorar la verdad científica, pero sí para garantizar su calidad. El hecho de permitir a los participantes cuestionar las metodologías y que los científicos muestren sus valores, rompe radicalmente el vínculo directo entre ciencia y política que presentaban los anteriores modelos de planificación, a la vez que se cuestiona la legitimidad democrática y la capacidad de los políticos en la toma de decisiones (Funtowicz y Ravetz, 2007). Mientras que en el modelo de planificación racional comprensivo (Benabent, 2014), y sus posteriores adaptaciones, las decisiones se legitiman en gran parte mediante la información que proporciona la ciencia, desde la perspectiva posnormal esta legitimación se establece abriendo la generación de conocimientos, así como el control de su calidad y la consecuente toma de decisiones a todos los interesados que tienen algo que decir.

Resulta evidente que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son un gran apoyo para reforzar el acceso a la información y el activismo político. Funtowicz y Strand (2007) reconocen que las experiencias de comunidades extendidas de evaluadores han conseguido un poder enorme gracias a Internet. Desde cualquier parte del mundo los activistas usan la Web para participar en una educación mutua y de forma coordinada, para lidiar con intereses creados en un nivel global. Además estos autores aseguran que estas comunidades extendidas pueden llegar en el norte de Europa a través de conferencias y foros tecnológicos, con un papel importante del propio gobierno. Sin embargo, en otros países son las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los movimientos populares los que tomarían mayor relevancia (Funtowicz y Strand, 2007).

En los últimos años, estos autores se reafirman en la madurez de la ciencia posnormal como mejor respuesta a las problemáticas ambientales y territoriales globales (Ravetz, 2011). Realmente vaticinan, según se puede traducir de sus últimos trabajos, una nueva era que inaugura una forma de hacer ciencia que termina con “el fin del sueño cartesiano” de Descartes, “un sueño de control y poder sobre la naturaleza” (Giampietro, 2015, p. 14). Una era en la que la ciencia dejará de percibir la naturaleza como una máquina cuyo funcionamiento somos capaces de entender, manipular, predecir y controlar, para dar paso a una orientación hacia la adaptación a los complejos cambios globales (Guimaraes y Funtowicz, 2015). Lo cierto es que estos autores resaltan que los errores que cometemos y la ignorancia sobre los fenómenos que padecemos, hacen que, según la traducción literal de sus textos, estemos lejos de ser maestros y dueños de la naturaleza, más bien nos vemos como alteradores de dicha naturaleza a modo de “aprendices de brujo” incapaces de parar un mundo que ahora nos desestabiliza y quizá nos destruya (Ravetz, 2015, p. 17). La importancia del profundo cambio del proceso participativo en la ciencia obliga a que, bajo las premisas de la estrategia posnormal, los científicos tienen que enseñar y también aprender al mismo tiempo (Giampietro, Mayumi y Munda, 2006).

1.4 Sistemas de indicadores y evaluación en la ordenación del territorio

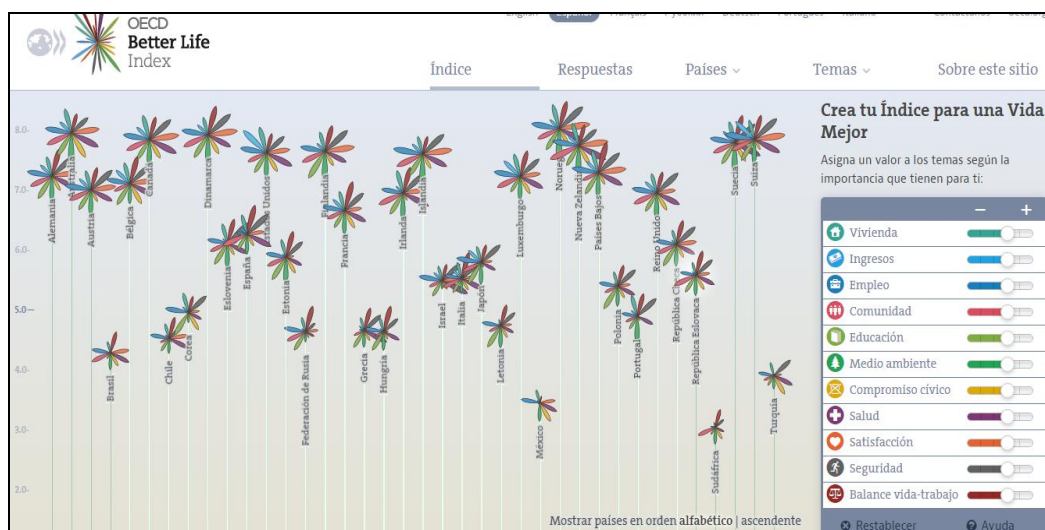
Más allá del PIB

Como se ha visto en el planteamiento general de esta tesis, la evaluación, el seguimiento y la gestión de la ordenación del territorio son una condición indispensable para fomentar la eficacia de la implementación de la política e instrumentos de ordenación del territorio. En su forma más simple y esquemática, la evaluación consistiría en el proceso necesario para medir el grado en el que se están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que más puedan situar las realizaciones de la política en la línea esperada (Aguilar Villanueva, 1993). Por tanto se necesitan identificar correctamente los fines en un contexto de incertidumbre que requiere flexibilidad o incluso la readecuación de los fines en un determinado momento. Para la evaluación es necesario establecer instrumentos de medida del rendimiento de las acciones políticas y solventar los problemas relacionados con su implementación práctica y eficacia real (Hogwood y Gunn, 1984). En el caso de la política pública de ordenación del territorio, junto a sus correspondientes instrumentos, actualmente se considera que la evaluación se presenta como una necesidad para cuidar del interés general y fomentar la inteligencia territorial, entendida esta última como un medio “para los investigadores, para los actores y para la comunidad territorial de adquirir un mejor conocimiento del territorio, pero también de controlar mejor su desarrollo” recurriendo a fundamentos académicos y científicos (Farinós, 2015; Girardot, 2010, p. 26). Cada vez existe mayor presión por organismos internacionales e incluso por los medios de comunicación para realizar tareas de evaluación, e incluso, se exige mayor transparencia en el marco de la globalización y liberalización comercial (Farinós y Ruiz Córdoba, 2011). Los indicadores resultan un elemento fundamental desde los años sesenta para la evaluación de políticas territoriales y en la actualidad mucho más. La proliferación de indicadores surge como respuesta ante la necesidad de simplificar el gran volumen de información científica o técnica que existe sobre los diversos temas (Colina, Marquínez y García, 2011).

A finales de la primera década del siglo XXI se fortaleció uno de los debates fundamentales sobre la medición del desarrollo a través de indicadores que fueran *más allá del PIB para la evaluación del progreso en un mundo cambiante* (Comisión Europea, 2009). De acuerdo con esta comunicación de la Comisión Europea, existe una

“clara necesidad de complementar el PIB con estadísticas que cubran otros aspectos económicos, sociales y medioambientales, de los que depende de forma crucial el bienestar de los ciudadanos” (2009, p. 11). El famoso *Informe Stiglitz*⁸, comisión liderada por los economistas Joshep E. Stiglitz, Amartya K. Sen y Jean-Paul Fitoussi (2009), surgió con el objetivo de determinar los límites del PIB como indicador para medir resultados económicos y el progreso social, así como abordar los problemas encontrados o proponer nuevos indicadores. Estos autores fomentaron el debate sobre los indicadores de desarrollo humano y de calidad de vida determinados por organismos internacionales, así como el índice de felicidad nacional de Buthan establecido de forma continua desde 1972 como alternativa al PIB (Kinga, Galay, Raptén y Pain, 1999). La repercusión de estos trabajos ha llegado hasta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), que nuevamente retoma la iniciativa como organismo internacional pionero en esta temática con la propuesta de un *Índice para una vida mejor* (OECD, 2015a). Este índice es elaborado a partir de indicadores sobre diferentes aspectos relacionados con su aportación a la calidad de vida según datos de todos los países del mundo (Figura 1.4). Con estos datos elaboran informes anuales de la situación de cada país y su lugar en el mundo.

Figura 1.4 Índice para una vida mejor de la OECD



Fuente: Imagen tomada de la web oficial del *Índice para una vida mejor* de la OECD. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/> (30/09/2016)

⁸ El *Informe Stiglitz* fue un informe elaborado por la *Comisión Stiglitz* (Comisión de Medición de Resultados Económicos y del Progreso Social), creada a su vez por petición del expresidente de Francia Nicolas Sarkozy en julio de 2008, nombrando al economista estadounidense Joshep E. Stiglitz como presidente. Disponible en: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

En relación con la definición y el uso de indicadores para la evaluación de políticas territoriales y ambientales, merece la pena mencionar que desde la estrategia científica posnormal se adopta una posición crítica. Como se ha mostrado, la ciencia posnormal destaca la importancia del análisis previo de las decisiones, quiénes las toman y cómo se miden los logros de las acciones y estrategias diseñadas para alcanzarlas. Este análisis previo sobre quién decide qué es el bienestar o la calidad de vida, o cómo medirlos, es una cuestión importante puesto que no podría desarrollarse una política de forma legítima con la imposición de decisiones preconcebidas o poco transparentes desde la propia administración (Kovacic y Giampietro, 2015). Las narrativas existentes tras la elección y construcción de indicadores aluden a que la presencia de intereses contrapuestos requieren discusión por parte de los interesados y también, de forma extendida, en el conjunto de la sociedad (Garnåsjordet, Aslaksen, Giampietro, Funtowicz y Ericson, 2012).

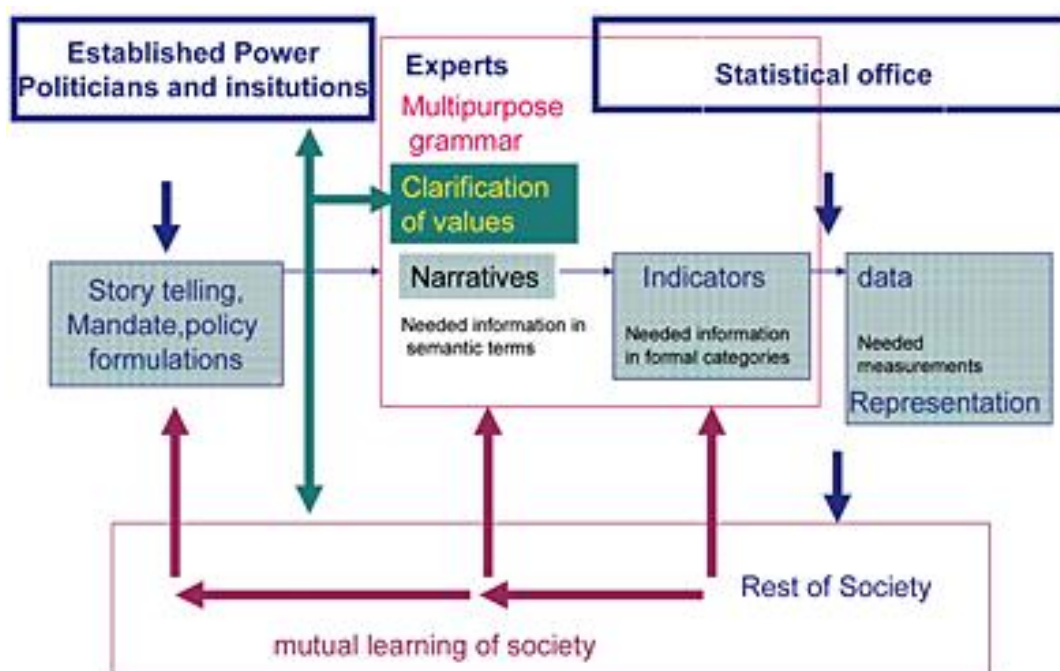
En materia de planificación ambiental, y territorial, se requieren conjuntos de indicadores multidimensionales con el objetivo de recoger los valores de sostenibilidad y la inconmensurabilidad de la naturaleza (Comisión Europea, 2007; Nilsen, 2010). Resulta evidente que los estadísticos y las oficinas nacionales de estadística pueden ayudar a clarificar las opciones o implementar las decisiones tomadas pero no pueden de ninguna forma asumir la definición de objetivos en un contexto donde la incertidumbre es clave (Garnåsjordet et al., 2012). Stiglitz et al. (2009) coinciden con estas apreciaciones reconociendo que la incertidumbre es manifiesta puesto que las medidas que hoy se establecen difícilmente pueden predecir las valoraciones de generaciones futuras, en situaciones probablemente muy diferentes a las actuales:

It could be argued that our descendants may become very sensitive to the relative scarcity of some environmental goods to which we pay little attention today because they are still relatively abundant, and that this requires that we immediately place a higher value on these items just because we think that our descendants may wish to do so. (Stiglitz et al., 2009, p. 75)

Por otra parte, existe una crítica en la actualidad al proceso secuencial de producción y evaluación de indicadores empleado por múltiples organismos internacionales como la OECD, la ONU, el Banco Mundial y otras organizaciones regionales. Este modelo se fundamenta en un proceso con este orden: la selección y definición de indicadores, la producción anual de datos y su evaluación anual, para terminar con la valoración de los objetivos y las acciones políticas pertinentes teniendo como responsables únicamente a

los tomadores de decisiones y a las oficinas de estadísticas en las fases correspondientes del proceso (Garnásjordet et al., 2012). Los autores plantean la modificación de este modelo llegando a su base a través de un proceso de deliberación que implica cambiar las reglas de intervención de los tomadores de decisiones (Figura 1.5). En este modelo además se aprecia que las narrativas, que explican la elección de unos u otros indicadores de evaluación son también un elemento central que debe ser expuesto y puede ser discutido.

Figura 1.5 Modelo general de interacción entre entes políticos, expertos y sociedad en general para el desarrollo de indicadores.



Fuente: Tomado de Garnásjordet et al., 2012, p. 327. A su vez adaptado de Giampietro y Sorman, 2009, p. 92.

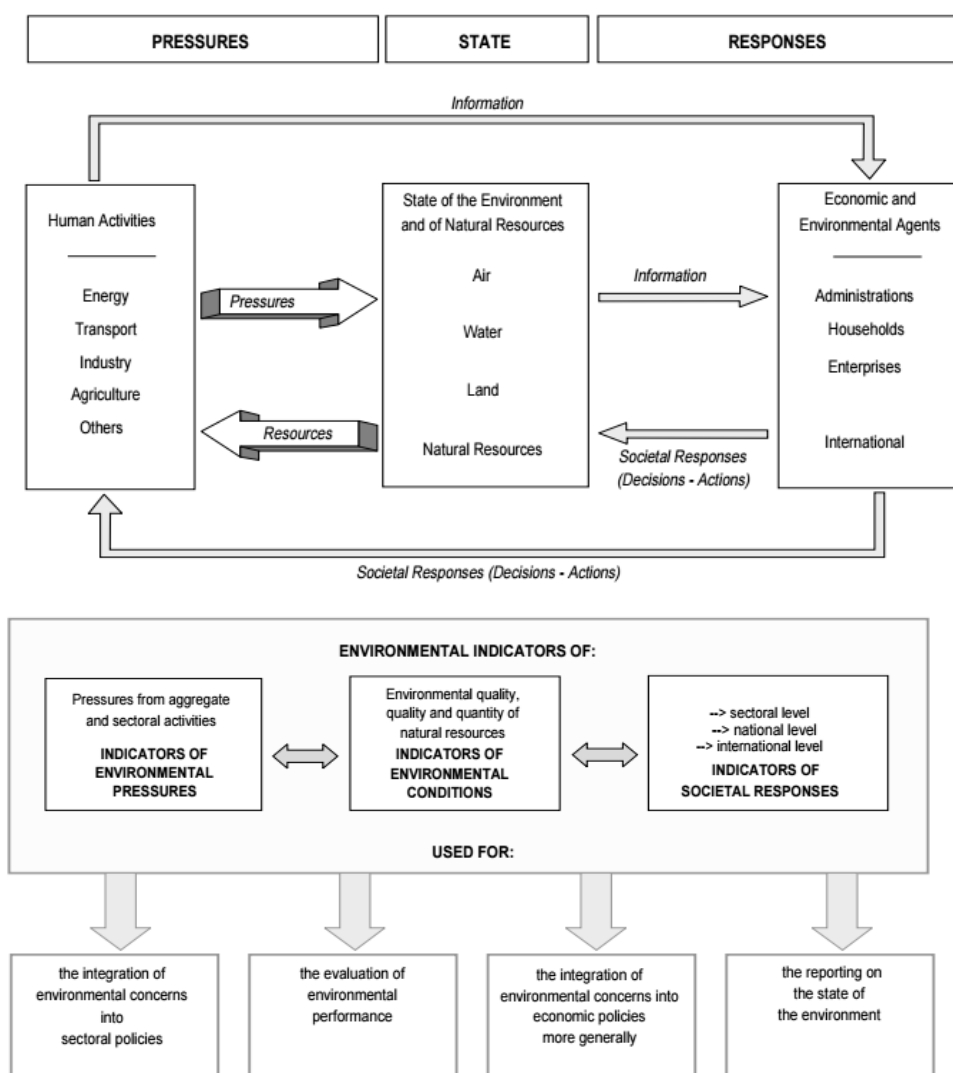
El nuevo modelo general de interacción entre entes políticos, expertos y sociedad en general para el desarrollo de indicadores trata de comprender el proceso de interacción social y política establecido entre las instituciones y el resto de la sociedad donde las oficinas nacionales de estadística tienen un papel clave. Sin embargo, esta propuesta de modelo general interactivo para la elaboración de indicadores aún no ha profundizado en la práctica de una disciplina con un largo recorrido como la ordenación del territorio, como se muestra a continuación.

Origen de los sistemas de indicadores ambientales y evaluación en la ordenación del territorio

Podemos apreciar en la historia de diferentes organismos internacionales que los indicadores han evolucionado notablemente hasta nuestros días, como la OECD, la comisión de estadística de la ONU o la propia Unión Europea (UE) a través de la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT). Los indicadores toman un importante peso a principios de los años sesenta y setenta, especialmente los indicadores sociales como refrenda el primer programa de indicadores sociales (OECD, 1973) o los trabajos sobre sistemas de indicadores sociales y demográficos de Naciones Unidas (ONU, 1974). Sin embargo, los indicadores ambientales se desarrollaron de forma más amplia con la aparición del concepto de sostenibilidad en los años ochenta y noventa, así como las primeras normativas en materia de evaluación ambiental que surgieron en esta época (Seasons, 2003). El documento de referencia por excelencia fue elaborado por la OECD (1993), donde se establecían una serie de cualidades necesarias para seleccionar indicadores válidos y eficaces que se pueden resumir en: *relevancia política y utilidad para los usuarios, bondad analítica*⁹ *y mesurabilidad*. Este documento también asienta definitivamente el modelo clásico de sistemas de indicadores ambientales basado en los conceptos de *Presión, Estado y Respuesta* (PER). El esquema del modelo está basado en una lógica de causalidad donde las actividades humanas presionan el medioambiente y cambian el estado de los recursos naturales de forma cualitativa o cuantitativa. Como consecuencia de lo anterior, la sociedad responde a estos cambios a través de políticas ambientales, económicas y sectoriales (OECD, 1993). En el modelo PER (Figura 1.6) se pueden distinguir indicadores de presión medioambiental, que describen las presiones de las actividades humanas sobre el medio ambiente de forma directa e indirecta; así como los indicadores de condiciones medioambientales que corresponden a los indicadores de estado y están relacionados con la calidad del medio ambiente y la cantidad y calidad de los recursos naturales. Por último encontramos los indicadores de respuestas sociales, que muestran el grado en que la sociedad está respondiendo a cambios y problemas en la calidad medioambiental.

⁹ Según la propia OECD (1993), la bondad analítica para un indicador medioambiental hace referencia a que debe poseer un óptimo fundamento teórico en términos científicos y técnicos, basarse en estándares internacionales y presentar una validez consensuada para formar parte de modelos predictivos, económicos y sistemas de información.

Figura 1.6 Modelo básico de sistema de indicadores de tipo Presión-Estado-Respuesta



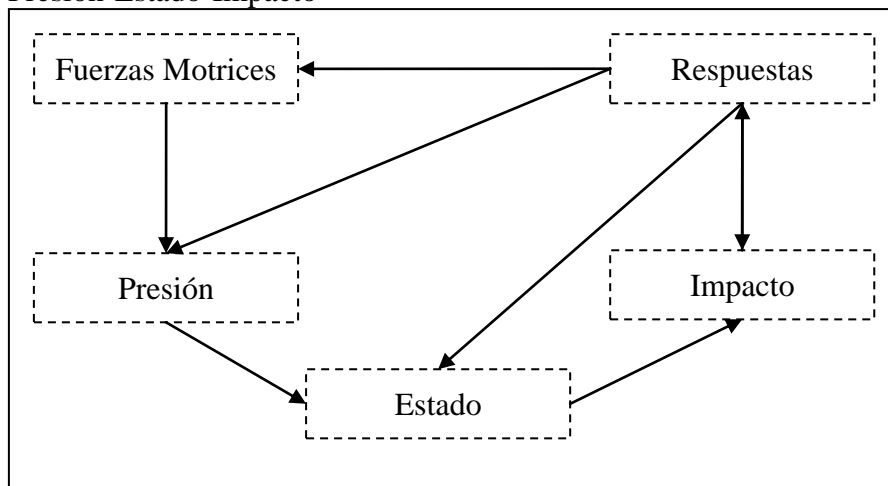
Fuente: Tomado de OECD, 1993, p. 10.

Estos indicadores y modelos se desarrollaron posteriormente, entre otros, por la misma organización internacional a principios del siglo XXI (OECD, 2001) y también por la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2007, 2009 y 2011). Como resultado, atendiendo al Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD), se han desarrollado cientos de iniciativas para la elaboración de marcos y baterías de indicadores (IISD, 2009). Gracias a estos trabajos se pudo asentar la evaluación continua de los impactos de las políticas públicas en el territorio o simplemente evaluación de impacto territorial. Todo ello se vio enriquecido además por otras iniciativas internacionales como las llevadas a cabo en Europa desde finales del siglo XX por EUROSTAT, con el impulso de la Estrategia Territorial Europea (ETE) y el Programa del Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ESPON).

La Agenda Territorial Europea de 2007 y los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de la Comisión de la Unión Europea también serán hitos de gran importancia, como veremos en el siguiente capítulo de este trabajo dedicado a la ordenación del territorio en Europa y la Unión Europea.

Por otra parte, desde 1993 se han desarrollado múltiples modelos alternativos de sistemas de indicadores ambientales y se pueden enumerar muchos ejemplos a muy diversas escalas y con objetivos variados. Gran parte de ellos se fundamentan en las bases del esquema modélico PER que ya hemos visto. Este es el caso por ejemplo del modelo de Fuerzas Motrices-Presión-Estado-Impacto. En este esquema los indicadores correspondientes a las fuerzas motrices o directrices se refieren a las actividades humanas que generan las presiones ambientales, los indicadores de estado se restringen a la situación del recurso ambiental, los de impacto muestran los efectos en la salud humana o los ecosistemas y los de respuesta insisten en las respuestas sociales ante estos impactos (Moreira, 2009). La interacción entre los elementos del modelo anterior se muestra en el siguiente esquema (Figura 1.7):

Figura 1.7 Esquema modelo de sistema de indicadores de tipo Fuerzas Motrices- Presión-Estado-Impacto



Fuente: Adaptado de Moreira Madueño, 2009, p. 13.

Sin duda los sistemas de indicadores son instrumentos útiles para la evaluación y seguimiento de las dinámicas territoriales y de la incidencia de las políticas públicas ya que representan un conjunto ordenado de problemas ambientales, descrito mediante variables de síntesis cuyo objetivo es proveer una visión totalizadora de los intereses predominantes relativos al medio ambiente. Por tanto, los sistemas de indicadores son

herramientas mucho más potentes que la suma de indicadores (Moreira, 2009). Por otra parte, uno de los problemas más importantes a la hora de elaborar un buen sistema de indicadores es la selección de los mismos. Generalmente existen conflictos entre los mejores indicadores disponibles (indicadores construidos con base en datos existentes) y los mejores indicadores necesarios (indicadores que se necesitan realmente aunque no están disponibles plenamente por alguna razón). Otros aspectos relevantes son los recursos para la generación de la información que dé soporte a los indicadores (Moreira, 2009), además resulta imprescindible disponer de buenas fuentes de datos e inventarios, y es en este punto donde mayores dificultades aparecen (Colina et al., 2011).

Por otro lado, se debe tener especial cuidado al manejar sistemas de indicadores en materia de ordenación territorial ya que se pretende normalmente abarcar una visión del conjunto y se suele recurrir a indicadores compuestos¹⁰ (que marcan tipologías territoriales) o muy específicos, derivados en ocasiones de objetivos muy abstractos de las políticas territoriales, que no se comprenden fueran del entorno o de los expertos de la planificación territorial (De Vries, 2009). Precisamente la doble función de los indicadores, como herramienta científica y de comunicación entre actores territoriales, supone uno de sus principales valores ya que ayudan a la implicación, el debate y la deliberación (Gao, 2013). En relación con todo esto, se han establecido por diversos autores varios requisitos para el uso de indicadores como herramienta efectiva de comunicación (Moreira, 2009, p. 9; Tabales et al., 2009, p. 168):

Relevantes: relacionados con metas, objetivos y prioridades.

Fidedignos: basados en datos completos y precisos.

Funcionales: útiles en la toma de decisiones.

Cuantificables: medibles con relativa facilidad.

Comparables: confrontables a distintas escalas territoriales y temporales.

Otro criterio deseable es que sean “consensuados”, hasta donde sea posible, en el seno de la comunidad científica y los distintos ámbitos institucionales. (Fernández Tabales et al., 2009, p. 168). Por último, debe resaltarse que el uso de indicadores espaciales en general, y de forma especial en materia de ordenación del territorio, ha evolucionado de forma conjunta con los Sistemas de Información Geográfica (SIG) como herramientas indispensables que operan con múltiples variables y su representación espacial (Colina et al., 2011).

¹⁰ Sobre ventajas e inconvenientes de utilizar indicadores compuestos ver: Saisana, M., y Tarantola, S. (2002). *State-of-the-art report on current methodologies and practices for composite indicator development* (EUR 20408 EN). Ispra, Italy: European Commission – Joint Research Centre.

Las Infraestructuras de Datos Espaciales y los Observatorios Territoriales

Es necesario recordar que el gran salto en materia de información territorial y geográfica tuvo lugar con la constitución y el desarrollo de las primeras infraestructuras de datos espaciales (IDE). Tras la *Orden Ejecutiva 12906 de 1984* para la creación de la *National Spatial Data Infrastructure* de Estados Unidos (NSDI), con Bill J. Clinton como 42º presidente, llegaría su homóloga *Directiva (2007/2/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea* (Directiva INSPIRE), que viene transponiéndose a las distintas legislaciones de los estados de la Unión Europea (por ejemplo en España a través de la *Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España*). Gracias al apoyo de esta directiva se han conseguido logros inimaginables hasta ahora en Europa en materia de monitorización de la superficie terrestre (vid. Jochum et al., 2011). Estas directivas también ponen de manifiesto la necesidad de cooperación y coordinación en red para la evaluación de impactos territoriales de las políticas, como la política territorial. Así, la normalización de la recogida y producción de información resulta fundamental en estos estatutos.

Con el creciente uso de indicadores se puede apreciar la creación de nuevos instrumentos para su diseño estructurado y una medición correcta y repetida en el tiempo como es el caso de los observatorios territoriales (De Vries, 2009).

Los *observatorios territoriales*, de acuerdo con las referencias empleadas y lo observado durante la realización de esta tesis doctoral, han sido constituidos como figuras creadas generalmente por la administración pública con el objetivo de informar, realizar estudios, análisis, investigaciones y diagnósticos de carácter geográfico sobre un territorio determinado. Aunque su composición suele ser diversa y generalmente mixta (pública y privada), de forma general, las personas que colaboran con estos organismos presentan un reconocido prestigio en las áreas de conocimiento afines a los diferentes aspectos del territorio. Estos constituyen una fórmula relativamente extendida de colaboración entre expertos y políticos en materia de planificación y gestión territorial. Además, otro de los aspectos a destacar es la relación directa con la dimensión territorial de la información que ofrecen estos observatorios, y que los diferencia de otros de carácter más sectorial, al permitir la espacialización de la información con un punto de vista integral (Farinós, 2011b).

Desde hace aproximadamente diez años, vemos que se están construyendo numerosos observatorios a diferentes escalas que intentan captar la problemática territorial en su conjunto por todo el mundo (De Vries, 2009; Valenzuela y Carvalho, 2015; Valenzuela y Soria, 2011). El programa del observatorio territorial europeo ESPON¹¹ de la Unión Europea puede ser uno de los más significativos. Sin embargo, se puede adelantar que todos estos proyectos y trabajos sirven para conocer cómo se realiza la puesta en marcha y aplicación de los observatorios, así como sus fortalezas, debilidades y retos en la observación y seguimiento del desarrollo territorial. Algunos autores aceptan la existencia de dos tipos básicos de observatorios territoriales teniendo en cuenta si responde a la necesidad de elaborar y proveer datos (observatorio con función de señalización) o si realmente cumplen funciones más complejas de evaluación y seguimiento (observatorio con función de evaluación) que serían deseables (De Vries, 2009; Farinós, 2011b ; Gudiño, 2011).

Finalmente, estos y otros aspectos relacionados con los observatorios territoriales y sistemas de indicadores serán tratados con mayor detalle en los siguientes apartados específicos dedicados a cada uno de los correspondientes ámbitos territoriales de este trabajo.

¹¹ El observatorio territorial de la Unión europea ESPON se encuentra ampliamente desarrollado en el apartado de evaluación y ordenación del territorio en Europa en el segundo capítulo de esta tesis.

2. Ordenación del territorio en el contexto europeo

Este capítulo sobre el contexto de la ordenación del territorio en Europa se presenta como un primer punto de análisis para la comparación internacional del estado de la cuestión sobre la ordenación del territorio y los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de sus instrumentos. Además, este capítulo europeo del marco teórico sirve de telón de fondo para el análisis y valoración de los casos de estudio españoles seleccionados de Andalucía y la Comunidad Valenciana. Por tanto, los contenidos expuestos son fundamentales para el desarrollo del capítulo de discusión y valoraciones. El capítulo comienza introduciendo la ordenación del territorio europea en el contexto global presentado en el capítulo anterior para posteriormente analizar cronológicamente la institucionalización de la política de ordenación del territorio a escala europea desde el hito de la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* de 1983, pasando por la Estrategia Territorial Europea de 1999 y su evolución en las Agendas Territoriales posteriores. En otro apartado se abordan las conexiones directas entre la ordenación del territorio y la política de cohesión y de gobernanza de la Unión Europea. Esto resulta especialmente importante a partir del Tratado de Lisboa de 2007, con la incorporación de la política de cohesión territorial como un primer concepto de carácter flexible para una ordenación del territorio formal en la UE. En el siguiente apartado se pone de manifiesto el carácter estratégico de la ordenación del territorio en Europa pero con importantes diferencias en las distintas culturas de planificación existentes en el continente que son presentadas. Tras estos apartados de contexto general de la ordenación del territorio en Europa, un último epígrafe aborda los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión existentes a escala europea, destacando el observatorio territorial europeo ESPON, que constituye una referencia fundamental para este trabajo.

La evolución de la ordenación del territorio muestra la creciente necesidad de medir y evaluar los objetivos establecidos, objetivos que a su vez han sido cambiantes a lo largo del tiempo y el espacio en la ordenación del territorio europea como se puede apreciar en este texto.

2.1 Introducción: la ordenación del territorio en la escala europea

Geometrías flexibles en Europa

Después de haber analizado los principales rasgos de esta nueva era global, que marcan el carácter complejo del siglo XXI, y de reconocer las vicisitudes de la institucionalización de la ordenación del territorio y la organización territorial de los estados, podemos recuperar el titular de Beck (2008) de que *el Estado-nación solo puede fracasar ante los problemas del mundo moderno*. Rifkin (2004) citó a Europa (o mejor a la Unión Europea) como la primera institución gubernamental posmoderna mejor preparada para afrontar los retos del siglo XXI, superando la estructura desfasada de los estados-nación. Otros autores apoyaron esta idea afirmando que Europa tiene una visión cosmopolita mejor que otros países, incluyendo a Estados Unidos, que puede ayudar frente a la nueva complejidad y dinámica territorial global (Leonard, 2006; Beck y Cronin, 2006). Junto a estas características, incluso se presentan visiones de Europa como una gran macroregión, sin territorios como contenedores estancos (Faludi, 2014b). Se puede hablar del potencial de una Europa geográficamente flexible, gracias a las políticas e iniciativas de la Unión Europea, “tanto en sus límites internos como externos, con geometrías variables en función de cuáles sean los intereses y objetivos perseguidos” (Farinós, 2015a, p. 22). Las necesidades de cooperación provocan la aparición de “fronteras a la carta” o de “pequeñas europas” transfronterizas con estrategias supraregionales y supraestatales a través de las distintas políticas e iniciativas europeas (Farinós, 2015a, p. 23). A modo de ejemplo, existe una fuerte *europeización* de los temas ambientales, especialmente en materia de planificación ambiental integrada. Este es el caso de la política de planificación hidrológica europea que descentraliza el poder y difumina las fronteras nacionales al prestar mayor atención a la figura de las cuencas hidrográficas transfronterizas europeas y nacionales (Johnson, 2012). La política regional europea y la política de cohesión, la estrategia de adaptación al cambio climático para Europa, la estrategia de infraestructuras de transporte, la promoción de la infraestructura verde europea, los objetivos de equilibrio territorial y justicia social, y la promoción de la cooperación macroregional, entre otras iniciativas para formar agrupaciones territoriales para la cooperación; son políticas capaces de generar “nuevas territorialidades” en Europa (Farinós, 2015a, p. 8). Lo cierto es que la Unión Europea muestra fragmentación y diversidad al mismo tiempo que unidad, resultando como un gran ejemplo de espacio flexible o *softspace* (Faludi, 2013). Como

se infiere del propio Faludi (2009, p. 10), “Europa es diversa y las políticas y las instituciones reflejan esa diversidad”. Estas necesidades de cooperación y coordinación supralocales y supraregionales en Europa corroboran que los contenidos entre límites administrativos no son los únicos que deben ser tenidos en cuenta en materia de ordenación del territorio, siendo la propia Unión Europea una gran geometría flexible que requiere de una *ordenación del territorio flexible* (Allmendinger y Haughton, 2009; De Roo y Porter, 2007; Faludi, 2010b y 2013).

Bases de la ordenación del territorio europea

En el continente europeo no existe una reglamentación específica que regule la política de ordenación del territorio a esta escala. Sin embargo, sí que podemos recordar la clásica referencia a la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (CEOT, 1983), redactada por el Consejo de Europa en 1983, como base de la definición de ordenación del territorio en el continente europeo, y también en este trabajo, con el objetivo último del desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la organización física del espacio. En esta Carta, aprobada el 20 de mayo de 1983 en la ciudad española de Torremolinos durante la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), se establecieron cuatro características para la ordenación del territorio que fueron definidas de la siguiente forma (CEOT, 1983, p. 2):

- *Democrática*: debe ser realizada de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos.
- *Global*: debe tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global.
- *Funcional*: debe tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y estos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países.
- *Prospectiva*: debe analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación.

Por tanto, desde esta primera adopción de principios comunes en materia de ordenación del territorio en Europa, se establecen unas características democráticas y prospectivas inherentes a esta concepción que suponen la incorporación necesaria de la participación ciudadana, así como de mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos de ordenación del territorio en Europa. Sin embargo, a pesar de la importancia de lo establecido en la propia CEOT, su contenido no es de obligado cumplimiento para ninguno de los Estados, ya que no se trata de un convenio

internacional ni de una norma, sino de una mera recomendación que sirve como base a las políticas nacionales de ordenación del territorio a partir de unos principios y objetivos comunes. La propia Carta muestra la dificultad para establecer acuerdos formales a esta escala ya que la ordenación del territorio debe poner en consideración la existencia de múltiples tomadores de decisiones, tanto individuales como institucionales, que afectan a la ordenación del territorio en Europa y a la diversidad de condiciones socioeconómicas y del medio ambiente (Parejo Navajas, 2003).

La Estrategia Territorial Europea

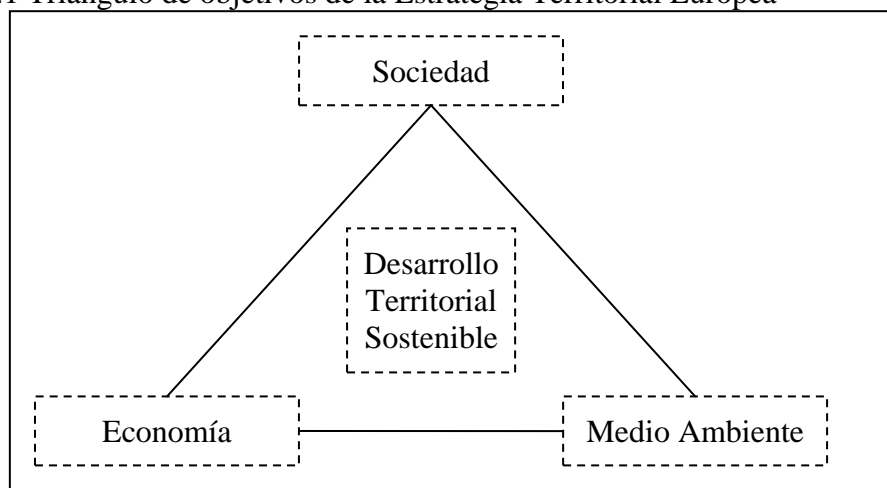
De forma lógica, gran parte de las actividades llevadas a cabo por la Unión Europea afectan a su territorio. Sin embargo, no existe un concepto único ni tampoco una reglamentación de ordenación del territorio específica. Las competencias en materia de ordenación del territorio pertenecen a los propios Estados miembros de la Unión Europea y, en la mayoría de los casos, las competencias en materia territorial recaen sobre sus organismos regionales. No obstante, sí existen recomendaciones europeas al respecto como por ejemplo las propuestas en la *Estrategia Territorial Europea* (ETE, en adelante) de 1999, acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio celebrada durante los días 10 y 11 de mayo en Potsdam, Alemania. Por tanto, este es el primer documento que debe examinarse para conocer el marco de referencia de la Unión Europea sobre ordenación del territorio.

La ETE tiene como precedente, entre otras, la reunión informal que dio lugar a la citada carta de Torremolinos de 1983, así como muchas otras reuniones de ministros relacionados con la competencia de ordenación del territorio desde Nantes en 1989, así como las tareas de la Comisión de Desarrollo Territorial de Leipzig en 1994¹², donde ya se plantearon los objetivos y principios esenciales de la ETE de 1999. Por tanto, la ETE ha sido un proceso de al menos 10 años de preparación a través de numerosas reuniones previas (Camacho y Melikhova, 2010). El trabajo desarrollado en paralelo a las reuniones informales de ministros por parte de la Unión Europea, con Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea desde 1985 hasta 1995, hace que Faludi (2010b) catalogue esta etapa como la era del “boom” de la ordenación del territorio en Europa. Esta etapa ha supuesto la de mayor debate, llegando al convenio de no otorgar carácter regulatorio a escala europea en esta materia. Sin embargo, sí que se destacó la

¹² Esta comisión se encontraba formada por los ministros europeos responsables de ordenación del territorio desde 1991. Para consultar las diferentes reuniones y los Principios de Leipzig acordados en 1994, ver trabajo de José Antonio Camacho Ballesta y Yulia Melikhova (2010, p. 173 y 174).

necesidad de elaborar orientaciones capaces de lidiar con las carencias de la política territorial de escala estatal en Europa. El resultado final, expresado en la ETE de 1999 como esquema estratégico territorial europeo, conlleva la apuesta por la coordinación de las políticas sectoriales sociales, económicas y ambientales europeas con el objetivo último de fortalecer un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible (Figura 2.1).

Figura 2.1 Triángulo de objetivos de la Estrategia Territorial Europea



Fuente: *Estrategia Territorial Europea*, 1999, página 11.

A estos objetivos les acompañan tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial de la Unión Europea que fueron ya recogidos en las reuniones de 1994 previas a la ETE de 1999. Estos principios son, como se mostrará posteriormente, la base de la medición y evaluación de la propia política territorial europea, y son los siguientes (ETE, 1999, p. 11):

- El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad.
- La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Aunque desafortunadamente cada país ha continuado ejerciendo la ordenación del territorio de forma relativamente independiente y las reuniones de ministros han continuado hasta la fecha siendo de carácter meramente informal (Faludi y Waterhout, 2002; Faludi, 2010b), una iniciativa de los representantes franceses, con el apoyo de sus homólogos holandeses, dio lugar a un acuerdo para que estos trabajos y la ETE sirvieran como marco estratégico espacial para la mejora de la política regional europea y de los fondos estructurales europeos a finales del siglo XX. La orientación francesa del

aménagement du territoire supuso la alternativa europea aceptada para el *spatial planning* europeo, también como marco para la política regional europea (Drevet, 2008), frente al conflictivo modelo de planificación física de usos del suelo con larga tradición en Alemania o en los Países Bajos (Faludi, 2010b). Por tanto, se reafirma nuevamente que el poder competencial en materia de ordenación del territorio se mantiene de forma exclusiva para los Estados miembros de la UE.

Por otra parte y en relación directa con el cometido de este trabajo, desde la propia ETE de 1999 se afirma la descentralización y la flexibilidad de esta materia y por tanto se advierte de la necesaria labor de coordinación por parte de las diferentes administraciones a todas las escalas. Incluso la ETE asume como labor importante de las administraciones públicas la búsqueda de mayor participación de todas las partes interesadas desde las fases iniciales de la planificación territorial ya que esto debería incrementar la repercusión positiva de las inversiones sobre el desarrollo territorial. Además, Faludi (2009) reconoce la importante función del proceso de elaboración de la ETE como un gran oportunidad para aprender, cooperar y formar una comunidad de expertos en planificación territorial sin las trabas institucionales que supondría la formalización de la ordenación del territorio a escala europea.

La Agenda Territorial Europea

Otro de los documentos elaborados de forma similar a la ETE por la Unión Europea y que resulta indispensable en materia de ordenación del territorio es la *Agenda Territorial de la Unión Europea* (ATE, en adelante). La ATE fue formulada en noviembre de 2004 en la reunión de ministros europeos responsables de política territorial en Róterdam, y adoptada en la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, el 24 y 25 de mayo de 2007, junto a la *Carta de Leipzig sobre una ciudad europea sostenible*, en Leipzig, Alemania. Con la ATE de 2007 se pretende profundizar en el concepto de cohesión territorial, que debe figurar junto a la cohesión social y económica de la UE. De esta forma se va introduciendo la dimensión territorial en la *Estrategia de Lisboa* de la UE de marzo del año 2000 y también se incorpora en el propio *Tratado de Lisboa* que modificó substancialmente el constituyente Tratado de la Unión Europea en diciembre de 2007.

Como se muestra en el apartado siguiente, el concepto de la cohesión territorial europea aporta mayor coherencia a las políticas europeas y nacionales con incidencia territorial y también facilita la cooperación territorial en Europa. Además, la ATE de 2007 reconoce

en su postulado número doce que se construye sobre los tres principios o directrices principales ya expresados de la ETE de 1999, así como en los principios establecidos por las distintas reuniones de la CEMAT que se plasmaron en la propia Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. El 23 y 24 de noviembre de 2007 se inició el *First Action Program* (Primer Programa de Acción) para la aplicación de la ATE desde 2007 hasta 2011, en la reunión informal de ministros europeos de ordenación del territorio y desarrollo en Ponta Delgada en las islas Azores, Portugal. En él se constata el énfasis en la competitividad económica de los territorios de la ATE de 2007 (Faludi, 2010b). El mismo autor reconoce que el Primer Programa de Acción y la ATE de 2007 van mucho más allá que los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial de la UE, poniendo distintos elementos territoriales sobre la mesa, como por ejemplo los efectos del cambio climático, las necesidades energéticas o los efectos de las tendencias migratorias en Europa, e indicando cómo y cuando actuar sobre ellos. Además, otro de los valores del Primer Programa de Acción de la ATE de 2007 fue que se realizó por expertos y profesionales, por lo que no presentaba un corte meramente político (Faludi, 2010b).

Como resultado de la revisión de la ATE de 2007 en el año 2010 apareció la renovada Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (ATE 2020), aprobada en la reunión informal de los ministros europeos responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő, Hungría. Como característica fundamental de la ATE 2020 se puede destacar que la cohesión territorial es el concepto rector y objetivo último y que, a su vez, se nutre de múltiples informes y estudios sobre la cohesión económica, social y territorial elaborados por la Comisión Europea, así como la estrategia de crecimiento, de alto nivel político, *Europa 2020*.

El cometido de la ATE 2020 es ofrecer orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial, fomentando la integración de la dimensión territorial dentro de las diversas políticas en todos los niveles de gobernanza, y garantizar la aplicación de la Estrategia Europa 2020 de acuerdo con los principios de cohesión territorial.

(ATE 2020, 2011, p. 4)

De acuerdo con el sitio web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España, la ATE 2020 se caracteriza por el “enfoque basado en la esencia y las características de cada lugar” (*place-based approach*), a partir de los cuales “impulsar procesos de cohesión territorial en las tres escalas: local, regional y nacional; y al mismo tiempo hacer frente a los impactos, geográficamente diversos, del cambio

global”¹³. Por último, merece la pena destacar el peso que se le otorga en la ATE 2020 a la gobernanza multinivel como elemento esencial en relación con el principio de subsidiariedad (ATE 2020, punto 11) y con respecto a garantizar la contribución equilibrada y coordinada de los actores territoriales, así como la coordinación vertical y horizontal entre los órganos de decisión (ATE 2020, en su punto 40) que permitan la cohesión y el desarrollo territorial de las regiones europeas.

Dada la importancia de los conceptos de cohesión y gobernanza de los territorios para comprender la ordenación del territorio europea y, de forma especial, su evaluación, seguimiento y gestión, a continuación se profundiza sobre el origen de aquellos conceptos y su desarrollo en la Unión Europea, en el siguiente apartado de este trabajo.

¹³ Sitio web dedicado al desarrollo territorial europeo del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España: <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/el-desarrollo-territorial-en-el-ambito-europeo/union-europea/> (16/09/2016)

2.2 La política de Cohesión Territorial y Gobernanza en la Unión Europea

Política de Cohesión, cohesión territorial y ordenación del territorio

El Acta Única Europea (CCE, 1986) fue el primer hito que dio origen institucional a la política comunitaria de cohesión económica y social para reducir divergencias regionales en la actual Unión Europea, desde entonces la ordenación del territorio se encuentra ligada a dicha política de cohesión (Parejo Navajas, 2003). Concretamente el Acta establece que debe incorporarse la cohesión económica y social en el tratado constitucional de la Comunidad Europea (en su artículo 130.A):

A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecida.

(CCE, 1986, p. 15)

Sin embargo, fue la inclusión de la cohesión territorial, como tercera pata de la política de cohesión europea en el Tratado de Lisboa de 2007, la que hizo resurgir el interés por la ordenación del territorio en la Unión Europea (Faludi, 2009). La cooperación durante las distintas reuniones informales de ministros responsables de ordenación del territorio, que dieron lugar a la ETE de 1999 y a la ATE de 2007, conllevó la incorporación de la cohesión territorial como un nuevo objetivo, junto a la cohesión económica y social, en el Tratado de Lisboa de 2007 de la UE (Stead y Waterhout, 2008). Por tanto, desde ese momento la política de cohesión se suma con mayor intensidad a otras políticas europeas que afectan a la ordenación del territorio como la política ambiental, la de infraestructuras de comunicación y transportes, la política energética o la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC), entre otras medidas.

A partir de entonces, la Comisión de las Comunidades Europeas inició en 2008 un importante debate sobre el concepto de cohesión territorial y una consulta a través del *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte* (CCE, 2008). El concepto de cohesión territorial ha madurado como objetivo y la ordenación del territorio se ha visto beneficiada por estos debates, sin embargo, no ha madurado como reglamento (Faludi, 2010a). Lo cierto es que la cohesión territorial se ha constituido como fórmula para la cooperación, la coherencia y

la cohesión entre estrategias territoriales europeas muy diversas pero ha vuelto a confirmar que las competencias en materia de ordenación del territorio siguen siendo estatales (Faludi, 2010a y 2010b). Asimismo, la cohesión territorial supone una visión reducida de lo que se define como ordenación del territorio en este trabajo. De acuerdo con el anterior autor, este giro de la mano de la cohesión territorial implica una ordenación del territorio menos regulatoria a escala europea, si cabe, y más alejada del rígido contenido de la planificación de usos del suelo. Por tanto, es normal que haya diferentes interpretaciones y confusión sobre las relaciones entre cohesión territorial y ordenación del territorio, que pueden ser catalogadas como conflictivas en muchos casos. El experto europeo Faludi (2009) remarca que la ordenación del territorio siempre ha sido una política de “segundo nivel” en la Unión Europea y en muchos países. Como prueba de ello, argumenta que todavía siguen siendo informales las reuniones de ministros responsables de ordenación del territorio y que difícilmente esta política ha encontrado sitio como tal en la agenda política de la Comisión Europea. Además, el concepto de ordenación del territorio es vetado por la conflictividad que genera, aunque la noción de la cohesión territorial ha aparecido reforzando de nuevo el interés por los aspectos territoriales y sí ha alcanzado el primer nivel político desde el Tratado de Lisboa de 2007.

Por otra parte, de la noción de cohesión territorial se entienden como necesarias las visiones integrales de múltiples políticas sectoriales, y por ello, es lógico ver las similitudes entre este concepto y la ordenación del territorio. Bajo un punto de vista optimista, estos pueden ser considerados también como complementarios. Igualmente, en las discusiones y colaboraciones aportadas por el citado Libro Verde, se recogen numerosas apreciaciones con el fin de consolidar la cohesión territorial como una nueva verdadera ordenación del territorio europea y se valora su flexibilidad ante la diversidad territorial, una flexibilidad que se puede extender a las formas de planificar el territorio (Faludi, 2010b). Además, para algunos autores la cohesión territorial es un proceso permanente y cooperativo que involucra y pone en relación a los diversos actores y agentes implicados o concernidos por el desarrollo territorial, en cualquiera de las esferas a las que pertenezcan: política, administrativa o técnica” (Farinós en Ortega Delgado et al. 2009, p. 1864). Y además este concepto “refuerza pero supera la noción de cohesión económica y social” ya que “integraría la planificación física y económica, y también los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad, y se relaciona con la gobernanza territorial” (Farinós en Ortega Delgado et al. 2009, p. 1864). Así,

siguiendo a estos autores, la cohesión territorial no es lo mismo que la política regional europea, es algo más que la distribución de fondos como se ha podido apreciar en este trabajo. Sin embargo, se debe prestar atención a la variedad de interpretaciones sobre el concepto de cohesión territorial existentes. El significado de coherencia territorial, política territorial o de ordenación territorial, usualmente depende de quién, cómo y por qué se nombran ya que bien pueden ser malinterpretados interesadamente o incluso por ignorancia (Faludi, 2010a).

Por otro lado, existen numerosos trabajos sobre la aplicación de la política de cohesión europea desde su aparición en la Agenda Territorial Europea, el Tratado de Lisboa y el Primer Programa de Acción de la ATE en el año 2007 (Bachtler, Begg, Charles y Polverari, 2016; Davies, Gross, Polverari, Kah y Kavaš, 2008; Davies y Polverary, 2011; Polverari y Bachtler, 2014; Polverari, 2015). Algunos de estos autores, entre los que destacan Laura Polverari y Rona Michie (2011), concluyen sobre los aspectos territoriales de la política de cohesión europea que no se ha cumplido el papel esperado en su primera etapa para solventar las disparidades territoriales como consecuencia del soporte de la política regional a la concentración económica desde 2007, y de igual modo critican la nueva ATE 2020 aprobada en el año 2011. De forma coherente, el enfoque territorial para la orientación de los fondos estructurales regionales europeos debe ser reforzado según se traduce de estos autores, así como la escala territorial de decisión, puesto que “sería conveniente para mejorar la visión de las diferencias y oportunidades regionales” en la Unión Europea (Polverari y Michie, 2011, p. 45).

Finalmente, cabe decir que tras la ratificación de la cohesión territorial como concepto rector en aspectos territoriales de la Unión Europea, la ordenación del territorio se acerca más al campo de la *gobernanza* que al propio gobierno como política comunitaria europea. Por tanto, la buena gobernanza territorial se presenta como el gran reto de la cohesión territorial y de la ordenación del territorio, donde el entendimiento y el acuerdo mutuo entre los actores territoriales son tan importantes como lo podrían ser los reglamentos para la práctica de la planificación territorial en Europa (Faludi, 2010b; Waterhout, 2008).

Gobernanza y gobernanza multinivel

De acuerdo con el concepto de gobernanza, definido por Farinós y Ferrao (en López Trigal, 2015), la gobernanza tiene su origen tras la Primera Guerra Mundial en el contexto empresarial. En los años 80 se generaliza en el ámbito de la administración pública (Rodhes, 1997) y más tarde en el terreno de las relaciones internacionales, de las políticas públicas y del funcionamiento de la vida colectiva de las personas. La gobernanza hace referencia por tanto a una nueva forma de gobernar que surge tras la caída del muro de Berlín en 1989, en relación directa con la globalización y con la pérdida de poder del estado nación. Como hemos visto en el primer capítulo de esta tesis, los gobiernos en un mundo globalizado suponen únicamente una parte más, no son ya el elemento central, de la organización estructural política.

Como definición concreta, el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea de 2001 (Comisión Europea, 2001) afirma que “el concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo” (Comisión Europea, 2001, p. 5). En definitiva este concepto se define más completamente como “la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva” (Doménech Gregori et al., 2011, p. 4). Además, el Libro Blanco enumera de la siguiente forma los principios de la buena gobernanza (Figura 2.2):

Figura 2.2 Principios de la buena gobernanza

- *Apertura*: las instituciones deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones;
- *Participación*: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas;
- *Responsabilidad*: es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido;
- *Eficacia*: deben tomarse las decisiones a la escala y momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados;
- *Coherencia*: las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

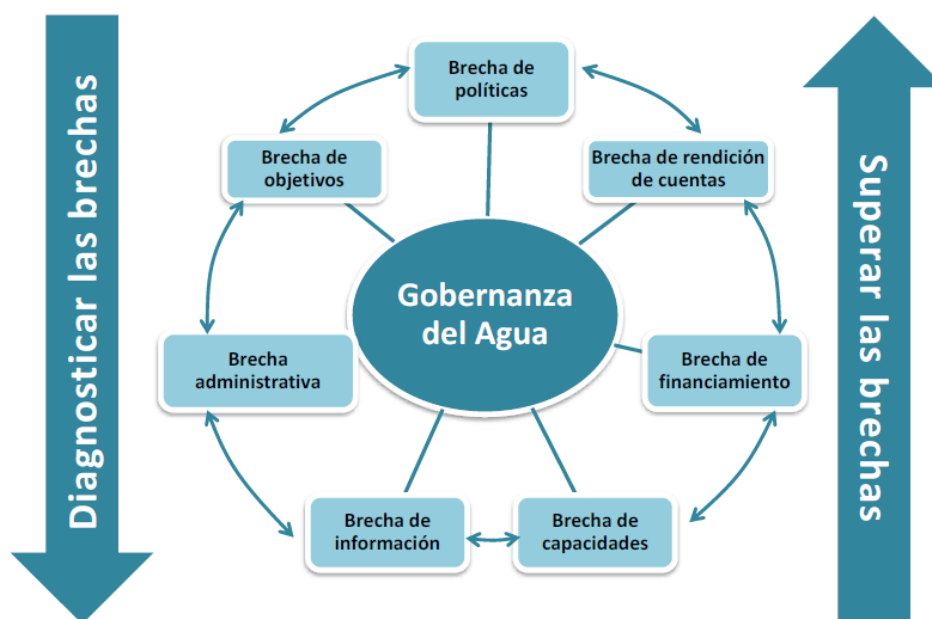
Fuente: Adaptado del Libro Blanco sobre la gobernanza europea (Comisión Europea, 2001, p. 7 y 8).

Según el propio Libro Blanco, “cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática” (Comisión Europea, 2001, p. 7). La aplicación de los mismos refuerza los tradicionales principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en la Unión Europea, como se puede deducir del mismo texto referenciado.

Por otra parte, como conmemoración de los cincuenta años de los *Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea*, más conocidos como los Tratados de Roma de 1957 que dieron origen a la actual Unión Europea, se firmó la Declaración de Berlín de 2007 que, de acuerdo con el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel de la Unión Europea (Comité de las Regiones, 2009), reconoce la importancia del alcance de la gobernanza multinivel para reforzar la participación y eficacia de la acción comunitaria de la Unión Europea. Sin embargo, esta conceptualización añade confusión a la gobernanza territorial y a la propia ordenación del territorio puesto que alude exclusivamente a la interacción entre las distintas administraciones públicas territoriales y no a todos los actores territoriales implicados (Faludi, 2012). Además, el concepto de gobernanza territorial multinivel resulta redundante a la vez que el simple concepto de gobernanza multinivel resulta ambiguo. Por si fuera poco, de acuerdo con el anterior autor, ninguno de estos conceptos responde a la problemática territorial “metageográfica” que conlleva superar los límites territoriales administrativos en la ordenación del territorio y acercarse al territorio de forma compleja e integral (Faludi, 2012, p. 207).

Sin embargo, existen trabajos interesantes para la gobernanza territorial y para la ordenación del territorio que se han enfrentado a los problemas territoriales desde el punto de vista de la gobernanza multinivel. Como por ejemplo desde el marco conceptual de la gobernanza multinivel del agua desarrollada por la OECD (2015b) (Figura 2.3).

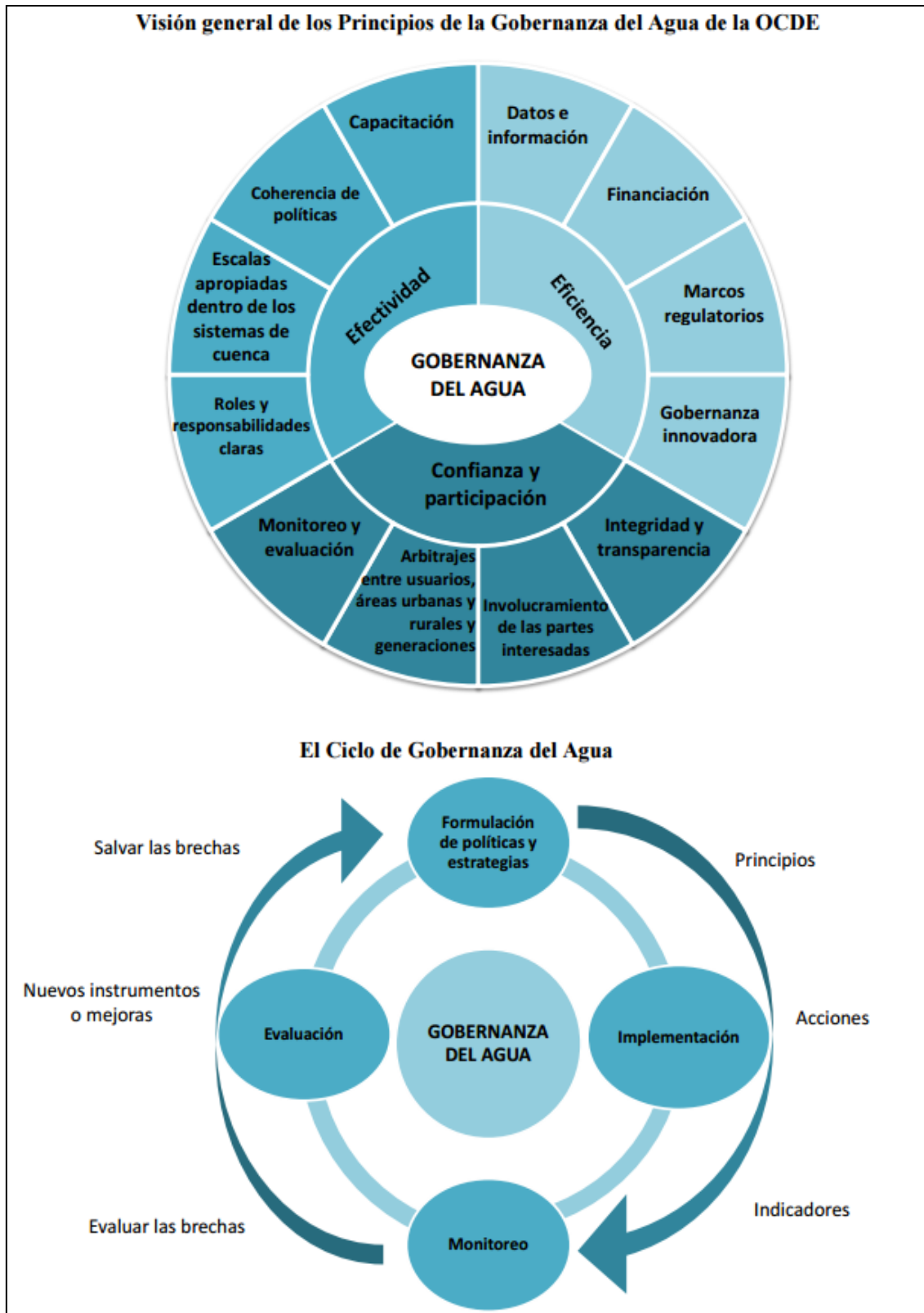
Figura 2.3 Marco de la Gobernanza Multinivel del Agua de la OECD



Fuente: Tomado de OECD (2015b, página 2). A partir de: OECD (2011). Water Governance in OECD Countries. Paris: OECD Publishing.

En el trabajo citado se reconoce que los principios de la gobernanza del agua y sus tres dimensiones complementarias -relativas a la efectividad, la eficiencia y la confianza y participación ciudadana- (Figura 2.4), son fundamentales para detectar, comprender y superar las “principales brechas” en la gobernanza del agua (OECD, 2015b, p. 4). Además, en este marco de la gobernanza multinivel del agua se aprecia una clara visión integral de los fenómenos, de los actores y aspectos territoriales que afectan al ciclo de gobernanza del agua. Igualmente, el seguimiento y la evaluación de forma continua a través del monitoreo y la evaluación de la implementación de las políticas resulta fundamental para la retroalimentación de nuevas estrategias y formulaciones políticas. De forma coherente como fundamentos esenciales de la propia noción de gobernanza, la participación ciudadana, la información y la transparencia también cobran un papel de gran relevancia en el marco de la gobernanza multinivel del agua presentada por la OECD (2015b).

Figura 2.4 Principios y Ciclo de Gobernanza del Agua de la OECD



Fuente: Esquemas tomados de OECD. 2015b, página 4.

En definitiva estos trabajos defienden, bajo el término de gobernanza multinivel, gran parte de los aspectos a los que se enfrenta la ordenación del territorio estratégica en el marco de la gobernanza territorial como veremos en el epígrafe siguiente.

Gobernanza territorial y ordenación del territorio

Recuperando la definición del Libro Blanco sobre la Gobernanza europea de 2001, también se entiende que “a diferencia del gobierno, desarrollado sobre unas estructuras jerárquicas y asentadas sobre ámbitos territoriales tradicionales como la nación, la región o el municipio; la gobernanza se relaciona con formas de poder más blandas, flexibles y voluntarias, y se adapta mejor a las nuevas realidades espaciales emergentes como son las megaregiones, las instituciones supraestatales, las áreas funcionales, las regiones urbanas supramunicipales, las mancomunidades, los consorcios o la custodia del territorio” (Doménech Gregori et al., 2011, p. 4). Joaquín Farinós y Joan Romero (2008) ya destacaron que el concepto específico de gobernanza territorial, y sus cuatro dimensiones fundamentales (el desarrollo económico, la participación ciudadana, la coordinación vertical y la coordinación horizontal), es todavía más complejo que el de simple gobernanza. Los mismos autores ya definían la gobernanza territorial como:

El proceso de organización y coordinación de los actores con el objetivo de desarrollar el capital territorial sin destruir el acervo existente y así poder incrementar la cohesión territorial a los distintos niveles; como la capacidad de actores, grupos sociales e instituciones (públicas, privadas, del tercer sector) para construir un consenso organizacional y ponerse de acuerdo en la contribución que hará cada uno de ellos en la consecución de una estrategia (territorial) común.

(Farinós en López Trigal, 2015, p. 305)

De acuerdo con la intención de este trabajo y siguiendo a los anteriores autores, se entiende la noción de gobernanza territorial como un nuevo buen gobierno donde el Estado tiene un papel fundamental, la democracia es más sofisticada y la sociedad civil forma parte del proceso político como protagonista. Por tanto, la participación ciudadana y los actores territoriales resultan elementos clave. En consecuencia, además, son necesarios, entre otras cosas, nuevos procedimientos para llevar a cabo las políticas territoriales, y también facilitar mecanismos de control que permitan el monitoreo, la evaluación y la dación de cuentas de las mismas (Farinós, 2016; Farinós y Romero, 2008). Por tanto, la definición e implementación de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio se sitúan sin duda en el marco teórico de la gobernanza territorial.

Estos y otros autores afirman que “la ordenación del territorio constituye un campo predilecto para la aplicación de la gobernanza territorial”, además de que ambas guardan una relación simbiótica ya que la ordenación del territorio requiere una buena

gobernanza territorial (Farinós en Ortega Delgado et al. 2009, p. 1865). Por tanto la gobernanza territorial se ha convertido en un buen marco para la ordenación del territorio estratégica en Europa, y más aún para la ordenación territorial estratégica de segunda generación (Albrechts, 2009; Pascual Esteve, 2007), que se caracteriza por presentar, desde los inicios de elaboración de los planes de ordenación del territorio, un sistema de indicadores de seguimiento que permite la evaluación continuada en el tiempo de la implementación de planes y políticas territoriales, así como se trata de fortalecer la buena gobernanza territorial democrática y la implicación de la sociedad en los asuntos públicos a través de la participación ciudadana (Farinós, 2016, p. 337).

Por todo lo que se ha mostrado, se puede afirmar que el concepto de gobernanza territorial tiene el potencial de informar y apoyar la ordenación del territorio, con algunas limitaciones, siempre que no sea utilizado de forma dogmática (Nuissl y Heinrichs, 2011). Además, puede ayudar como base conceptual para determinados procesos de planificación pero parece inapropiada como normativa que pueda indicar a los planificadores qué deben hacer en su trabajo habitual (Nuissl y Heinrichs, 2011). Lo que sí parece evidente es que las nuevas formas de planificar requieren un papel del planificador cercano a la coordinación y gestión de conflictos, así como resulta necesario el rol del “mediador” dentro del proceso de elaboración de planes de ordenación del territorio estratégicos como nueva figura profesional para lograr el éxito del proceso (Prezioso, 2008a, p. 170).

Por otra parte, se debe matizar que la ordenación del territorio estratégica se plantea los principios de la gobernanza territorial como recurso para resolver los conflictos de intereses entre los actores territoriales implicados en el proceso de planificación. Por tanto, la gobernanza territorial es interpretada entonces como:

(...) la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, (...) respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución, (...) la gobernanza se presenta entonces como la vertiente social del principio de sostenibilidad, y la participación pasa a convertirse en la palabra clave.

(Farinós, 2008a, p. 14)

Sin embargo, la ordenación del territorio estratégica puede verse igualmente mermada por la presencia de una gobernanza territorial desvirtuada puesto que en todos los territorios la sociedad no está igualmente implicada en los asuntos públicos y puede dar lugar a que la nueva gobernanza territorial participada responda únicamente a los grupos

con poder, como ya se ha reconocido en otros trabajos desde hace bastantes años atendiendo al concepto de falsa gobernanza territorial (Farinós, 2005, 2008a y 2008b; Farinós y Romero, 2008; Masson-Vincent, 2008; Pascual Esteve, 2007 y 2010; Wassenhoven, 2008). Joan Subirats ya acertó, a comienzos de este siglo, a comentar que los actores territoriales “se movilizan según sus preferencias e intereses” para que estos se reflejen en las decisiones públicas pero los poderes o los actores territoriales públicos también “utilizan los mismos recursos”, con el añadido de que “tienen la capacidad de obligar a los demás desde su posición formal soberana y representativa” (2001, p. 2). Importa “quién es capaz de convencer de sus posiciones a la mayor parte de la gente o de los actores” más que quién aporta los mejores argumentos (Subirats, 2001, p. 3). Lo cierto es que si uno de estos actores territoriales toma una posición “excesivamente dominante”, los objetivos de la cohesión territorial, que amparan la nueva ordenación del territorio estratégica europea, para alcanzar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible se verán claramente mermados (Fassmann et al., 2015, p. 20). De forma reciente, estos peligros relacionados con la falta de una buena gobernanza territorial en la ordenación del territorio estratégica, han sido pronunciados de nuevo:

La naturaleza estratégica de la gobernanza territorial, y la necesidad de un profundo análisis de los juegos de negociación entre los actores involucrados, hace que todo proyecto de desarrollo territorial se caracterice por conflictos de intereses y de poder entre los actores públicos, privados y sociales involucrados. Por tanto la gobernanza territorial depende en gran medida de la naturaleza de los conflictos en juego, de su carácter más o menos difuso y de la capacidad de los actores para negociar un compromiso aceptable.

(Farinós y Vera, 2016, p. 62-63)

Desde un punto de vista crítico, la falta de tradición en la nueva ordenación del territorio estratégica en la primera década del siglo XXI ha sido evidenciada como un problema principal por muchos autores en múltiples países europeos (Albrechts, 2006 y 2009; Masson-Vincent, 2008; Pascual y Godás, 2010; Romero y Farinós, 2011; Wassenhoven, 2008). Michelle Masson-Vincent (2008) identifica las dificultades para tomar decisiones de forma colectiva en la planificación territorial y las limitaciones de los procesos participativos en Francia y Suiza. Louis Wassenhoven (2008) alarma sobre el *patronage* y el clientelismo en los procesos de gobernanza territorial en Grecia. De la misma forma, el concepto clásico de las ciencias sociales, recientemente difundido en la esfera institucional y política, de trayectorias dependientes o *path dependence* se muestra como un gran inconveniente para la ordenación del territorio

estratégica (Stead, 2013). *Path dependence*, según se traduce del anterior autor, también significa que las decisiones políticas anteriores, con más o menos éxito en el pasado, tienden a repetirse. De esta manera, “los funcionarios se acomodarán a las soluciones conocidas” y “los cambios en las políticas tenderán al mínimo” siempre que sea posible (Stead, 2013, p. 25). Muchos de los esfuerzos por frenar estas tendencias negativas para la buena gobernanza territorial en la ordenación del territorio estratégica han supuesto, en ocasiones, que aparezca el problema de hacer de la participación ciudadana un fin y no un medio para alcanzar objetivos mayores como el propio desarrollo territorial equilibrado y sostenible (Seixas, 2008). Esto desde luego no denota una gran “inteligencia territorial” como parte del “capital territorial inmaterial” (Farinós, 2015a, p.14), y como “medio para los investigadores, para los actores y para la comunidad territorial de adquirir un mejor conocimiento del territorio, pero también de controlar mejor su desarrollo” (Girardot, 2010, p. 26).

Obviamente, no en todos los territorios europeos esto ocurre de igual forma. En el siguiente apartado se aborda precisamente la diversidad de culturas y maneras en materia de ordenación del territorio estratégica en Europa con la intención de detectar y mostrar buenas prácticas, así como de aprender de los distintos procedimientos existentes sobre evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos o planes de ordenación del territorio europeos.

2.3 Ordenación del territorio estratégica en los estados europeos

La ordenación del territorio estratégica europea

Como se viene diciendo, desde comienzos del siglo XXI se reconoce una clara visión estratégica de la ordenación del territorio en Europa y la importancia de los principios de la gobernanza y la participación ciudadana en esta política. Existen numerosos trabajos que sirven como referencia y que tratan la ordenación del territorio estratégica en el contexto de los países europeos, dentro de su gran diversidad territorial y de culturas de planificación (entre otros: Albrechts y Balducci, 2013; Davoudi y Strange, 2008; De Roo y Porter, 2007; Faludi, 2009, 2010a, 2010b, 2012 y 2014a; Hajer et al., 2010; Healey, 2010; Hildenbrand, 1996 y 2009; Knieling y Othengrafen, 2009; Kunzmann, 2007 y 2013; Masson-Vincent, 2008; Teixeira, 2013; Sykes y Schulze-Baeing, 2016; Wassenhoven, 2008; Waterhout, 2008; Waterhout et al., 2013)

Estas diferentes tradiciones estatales fueron reconocidas en el largo proceso, de aproximadamente diez años, que dio origen a la Estrategia Territorial Europea. Las reuniones sobre ordenación del territorio que tuvieron lugar desde la CEOT de 1983 hasta la publicación de la ETE en 1999, fueron para Faludi (2004 y 2014a) el inicio de una primera ordenación del territorio europea común o una “europeanización” de la misma que, posteriormente, sería apropiada por la Unión Europea. Como se muestra en los apartados anteriores, esta ordenación del territorio europea surgiría asimilando las características de la experiencia de planificación francesa, de corte económico y sin regulación sobre la planificación física y de usos del suelo (Faludi, 2010b). Andreas Faludi y Bass Waterhout (2002) titularon la ETE como “No Masterplan” en alusión a que no existe posibilidad de implementación desde Bruselas y cada paso debe ser acordado y aceptado por los correspondientes países europeos. Siguiendo al mismo Faludi (2010b), además las discrepancias entre estilos de planificación se dejaron notar durante todo este período de maduración de la ordenación del territorio en Europa. Precisamente fueron países con tradición en este último estilo de planificación física de usos del suelo, como Alemania, los que más presionaron para evitar la pérdida de competencias estatales en esta materia. Al menos, esta experiencia fue rica para aprender y cooperar en materia de ordenación del territorio ya que se formó una importante comunidad de planificadores sin las habituales trabas institucionales (Faludi, 2009). Esta tendencia incluso se ha mantenido hasta hoy, como se ha podido apreciar en

los apartados anteriores, bajo la política de cohesión y, concretamente, por el concepto de cohesión territorial en la Unión Europea. Desafortunadamente, como se viene diciendo en este capítulo, cada país ha seguido su propia trayectoria planificadora en Europa. Las diferencias surgen incluso por el propio lenguaje porque en ocasiones no se comprende lo que se ha dado por entendido por culpa del idioma (Faludi, 2010b). Además, el concepto ya definido de *path dependente* refleja bien la importancia y el peso de determinados eventos históricos para la planificación territorial (Faludi, 2010b). Por otro lado, aunque se ha mostrado a la ordenación del territorio estratégica como una derivación del modelo teórico de planificación racional comprensiva, realmente su diversidad práctica territorial europea debe ser explicada por medio de teorías de “rango medio” como “la teoría de redes” (*networking*) o de “comunidades de conocimiento” (*epistemic communities*) (Faludi, 2009, p. 4). En este contexto, el autor cita la aproximación teórica de las estructuras de oportunidad institucionales, lo que Fritz W. Scharpf (1997) expresó como *actor-centred institutionalism*. Esto pone de manifiesto la importancia de los actores territoriales en la ordenación del territorio del siglo XXI e indica la relevancia del análisis institucional para comprender la capacidad de implementación de esta política. En ocasiones, son impredecibles “estructuras de oportunidad” las que permiten desarrollar su labor a los planificadores (Ross, 1995, citado en Faludi, 2009, p. 4), como por ejemplo la presencia de un líder político que impulse la implementación de la ordenación del territorio en un determinado contexto. Por tanto, ante tanta posibilidad y versatilidad, se considera pertinente retomar los planteamientos del experto en ordenación del territorio europeo anglofrancés Olivier J. Sykes (2008) y otros trabajos en colaboración (Sykes, Andres y Booth, 2015) sobre la importancia de comparar y aprender entre distintos territorios sobre esta materia. Como consecuencia se esbozan en el siguiente apartado de este trabajo algunas características propias de la diversidad cultural en la práctica de la ordenación del territorio del siglo XXI en Europa.

Múltiples culturas de planificación

Otros trabajos abordan el estado de la cuestión sobre las políticas de ordenación del territorio en los distintos estados europeos y son bibliografía fundamental ya que exponen las claves de los diferentes modos y sistemas de planificación territorial en

Europa¹⁴. Aquí se pretende mostrar la diversidad cultural en relación con las distintas tradiciones en materia de planificación territorial y expresar sintéticamente las características principales de los distintos ámbitos territoriales europeos. Estas características son fundamentales en relación con la capacidad de implementación de los instrumentos o planes de ordenación del territorio, así como de su evaluación, seguimiento y gestión.

En este punto resulta interesante recuperar que Jörg Knieling y Frank Othengraf (2009) editaron un libro cuyos capítulos se dedican al clásico concepto del territorio entendido como una construcción social de Henri Lefebvre. Este espacio social construido, no es un mero contenedor de procesos económicos y sociales. Parafraseando al clásico de Lefebvre (1974), *La producción del espacio*, podríamos hablar que esta interpretación trasciende de la producción en el territorio a la producción (social) del territorio. Por tanto, la cultura y las influencias culturales juegan un rol importante en la política de ordenación del territorio y, de forma especial, en las maneras de planificar.

De forma general ya se ha podido reconocer que no necesariamente se siguen las mismas trayectorias en política territorial en todos los países europeos y aunque se podría converger en algunos aspectos, existiría la posibilidad de distanciarse en otros al mismo tiempo. Por ejemplo, en algunos países se podría converger en el tipo de instrumentos pero no en los objetivos o el estilo de las políticas (Stead, 2013).

A continuación se presentan las características principales de los territorios europeos en materia de ordenación del territorio comenzando por el Reino Unido e Irlanda y siguiendo de Oeste a Este y de Norte a Sur por el resto del continente.

El peso del localismo en la planificación territorial anglosajona

Una de las características propias de la tradición planificadora en la mayor parte de Europa es el fuerte localismo imperante. Esta tradición localista resulta notable especialmente en los países anglosajones (Davoudi y Madanipour, 2015; Haughton y Allmendinger, 2013), incluso en Norteamérica como se detallará en el siguiente capítulo de esta tesis. El localismo aparece en las últimas décadas con fuerza en Reino Unido, y de forma especial en Inglaterra, por su particular historia de centralización gubernamental. Esta descentralización, frente al control central histórico, se ha visto reforzada con los argumentos, traducidos de Healey (2015), de una mayor reducción de

¹⁴ Ver por ejemplo los trabajos de Andreas Hildenbrand (1996, 2006b y 2009) o la síntesis realizada por Eguzki Urteaga (2011) para el caso de Francia, Alemania y Reino Unido.

la burocracia que permite concentrarse en los resultados a los organismos públicos como *mantra* de la nueva gestión pública. Sin embargo, la misma autora matiza que esto no es tan sencillo puesto que este sistema también presenta conflictos ya que las administraciones locales no pueden centrarse enteramente en la ejecución de políticas sino que además deben atender a los individuos locales que lo requieran.

Incorporar el debate y la comunicación en la planificación ha sido uno de los mayores esfuerzos en el mundo anglosajón, también por parte de los muchos años de trabajo de la reconocida autora Patsy Healey (Hillier y Metzger, 2015). Además, los ya clásicos en el mundo de la planificación territorial británica Seán Damer y Cliff Hague (1971), presentaban desde los años 70 la búsqueda de la legitimidad y la ética social, la simplificación burocrática y el apoyo del creciente interés por el medio ambiente como elementos fundamentales para el desarrollo de una buena planificación. La *Town and Country Planning Act de 1968* fue un hito como reglamento para la escala local en oficializar la participación ciudadana en esta práctica en el Reino Unido, sentando las bases de aprobación de planes locales mediante referéndum público. Al año siguiente, incluso se establecieron sanciones en caso de no cumplir los requerimientos mínimos¹⁵.

Por otra parte, aunque no existe una visión nacional de ordenación del territorio, o un modelo territorial para el conjunto del Reino Unido, que establezca medidas regulatorias; sí que existe un marco nacional (*National Framework*) para el desarrollo de las actividades de planificación por parte de las autoridades locales. Lo cierto es que cada región de Reino Unido es enormemente diferente tanto en sus características territoriales como en lo que se refiere a sus intereses (Sykes y Schulze, 2016).

Otra característica que acompaña a la planificación territorial en Inglaterra durante la primera década del siglo XXI es el retorno de la planificación basada en evidencias, o *evidence-based planning* (Davoudi, 2006; Faludi y Waterhout, 2006). El experto estadounidense John F. Forester (1982), ya advirtió que la información territorial es un elemento primordial para el planificador ya que la interpretación de esta información le otorga poder para tomar decisiones.

Por último, atendiendo a la evolución del *evidenced-based planning*, en Reino Unido e Irlanda se pueden encontrar experiencias de planificación territorial regionales recientes

¹⁵ *Official mandate given to Mr A. M. Skeffington by the Minister of Housing and Local Government: To consider and report on the best methods, including publicity, of securing the participation of the public at the formative stages in the making of development plans for their area. (People and Planning. Report of the Skeffington Committee on Public Participation in Planning, Her Majesty's Stationery Office, 1969, p. 1)*

en Gales y en Dublín donde generalmente los documentos desarrollados presentan elaborados sistemas de evaluación y seguimiento basados en indicadores y también con amplia participación ciudadana. El Plan Regional de Londres sigue esta dinámica (<https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning>), cuya revisión fue publicada en 2011 y plantea 20 años de horizonte. Además, puede servir como ejemplo de plan regional vinculante pero con carácter flexible para las autoridades locales. Además, consta con un sistema de 25 indicadores de seguimiento sin atribución de responsabilidades específicas (URBAN, 2009, p. 114).

La orientación económica francesa y la planificación física bajo la cultura del acuerdo en el centro de Europa

Por otra parte, ya se ha mencionado en varias ocasiones la orientación económica francesa de la política de ordenación del territorio (*aménagement du territoire*). Como consecuencia la política de planificación territorial reciente de Francia se encuentra directamente ligada a la política de cohesión territorial europea y a la propia gobernanza. Esto incluye los problemas detectados con anterioridad bajo el concepto de falsa gobernanza, por varios autores. Entre estos destaca para el caso francés Michelle Masson-Vincent (2008) sobre varios casos de planificación territorial francesa y suiza. Además, merece la pena resaltar que el Plan Regional de París, aprobado en 2013 (<http://www.iau-idf.fr/en/paris-region/>), representa perfectamente estas características clásicas, con un potente carácter vinculante y muy centralista que nos recuerda el crítico libro de *París y el desierto francés*, de Jean-François Gravier (1947). En relación con las tareas de evaluación y seguimiento de este plan parisino con un horizonte de 25 años, cabe decir que no se establecen mecanismos de control de responsabilidades pero sí que se presenta un observatorio territorial y un sistema de información territorial basado en indicadores para apoyar estas labores (URBAN, 2009, p. 114).

En contraposición a la tradición francesa, y corroborando el argumento de la existencia de una gran diversidad planificadora en Europa, se puede destacar la planificación territorial física de usos del suelo cuyo modelo está fuertemente consolidado en países como Holanda o Alemania. La doctrina de planificación holandesa muestra la tendencia del siglo XXI para la nueva ordenación del territorio estratégica en Europa (Faludi, 2009 y 2010a; Hajer et al., 2010). No se trata tanto de una planificación basada en la toma de decisiones racionales, siguiendo el modelo racional comprensivo, sino que se centra en el discurso y en mostrar alternativas para su discusión y tomar decisiones, reconociendo “un giro comunicativo en la planificación” (Faludi, 2009, p. 4; Healey,

1992). Faludi (2009, p. 4) recupera la premisa de que la sociedad neerlandesa es una sociedad de consenso citando a Arend Lijphart (1968), y asegura que es un contexto favorecedor para desarrollar las actividades de planificación. Como ejemplo, el plan del área metropolitana de Ámsterdam no presenta una aprobación formal del plan puesto que se trata de un “acuerdo de caballeros”, no vinculante, que demuestra una cultura del consenso y del acuerdo muy fuerte. El plan además está pensado a largo plazo, hasta 2040, y sin mecanismos potentes de control puesto que se fundamenta en la confianza (URBAN, 2009, p. 114). Un carácter voluntario y serio de la planificación territorial que se puede extrapolar a la tradición de algunos países como Alemania o Suiza, que han asentado sus bases de planificación territorial de ámbito regional sobre acuerdos voluntarios nacionales desde hace muchos años (Hildenbrand, 1996). Además, en Alemania la relación entre la ordenación del territorio y la política regional económica es escasa o “menos que armoniosa” (Faludi, 2009, p. 12).

Sin embargo, este modelo se ha visto mermado por las crisis actuales incluso en Países Bajos, donde se ha puesto de manifiesto que una ordenación del territorio flexible para adaptarse a los cambios globales, como los económicos o ambientales, requiere de institucionalizaciones a su vez flexibles (Roodbol-Mekkes et al., 2012). Otros autores han buscado nuevas vías para adaptar la ordenación del territorio estratégica a través de una perspectiva “co-productiva” que vaya a la raíz de los problemas (Albrechts, 2013 y 2015). Siguiendo a este último autor y su experiencia reciente en los Países Bajos, esta nueva perspectiva combina la ordenación del territorio estratégica, sobre la disposición de recursos, infraestructuras y servicios, con la consolidación de una comunidad fuerte que tenga capacidades de adaptación y que se apoye mutuamente. Esto además implicaría cambiar el enfoque de técnicos y profesionales, tanto públicos como privados, sobre la elaboración de los planes y políticas públicas y la distribución de los diferentes servicios públicos (Albrechts, 2013). De este modo, teóricamente podría asentarse el cambio estructural necesario para la ordenación del territorio de una manera abierta, más equitativa y, en definitiva, más democrática.

La cultura de planificación en el norte de Europa

El caso danés, según la radiografía realizada por Daniel Galland y Mihael T. Sørensen (2015), se caracteriza por una serie de cambios y reformas estructurales intergubernamentales recientes. Se han desviado competencias y funciones desde la escala administrativa regional a la municipal, aboliendo la planificación de usos del

suelo regional, a la vez que se ha ascendiendo el plan del área metropolitana de Copenhague a un nivel nacional. Por tanto la ordenación del territorio integral tradicional ha cambiado en ambos nuevos niveles y presenta un carácter más flexible con intención de fomentar determinadas agendas políticas sectoriales. Es este carácter flexible y abierto a la confianza, desde un punto de vista cultural, y la fe en su propia sociedad la que caracteriza a las sociedades del norte de Europa. Como ejemplo, se puede entender la propuesta reciente de un proyecto piloto para la aprobación de la renta básica para los adultos del país (ver Oltermann, 2016) como nueva muestra de que los países nórdicos responde a un perfil socialmente avanzado e innovador.

En relación con la planificación territorial en Finlandia, Suecia y Noruega, las experiencias en la escala local, tanto formales como informales, detectadas por Raine Mäntysalo et al. (2015) descubren el papel legítimo de la planificación informal en dichos países. Como consecuencia, estos autores defienden los beneficios de posibles procesos administrativos interdependientes entre la planificación reglada y los instrumentos informales, así como señalan la importancia de investigar metodologías capaces de integrar complementariamente ambos procesos (Mäntysalo et al., 2015). Un ejemplo contundente sobre esta tradición planificadora lo encontramos con el plan territorial regional de Estocolmo. No se trata de un plan vinculante sino que plantea orientaciones. Sin embargo, desde la propia dirección de planificación se confía en que la existencia de una amplia participación garantizará el proceso de implementación y cumplimiento de objetivos del plan que, aunque su horizonte se establece en 40 años, no prevé ningún sistema de monitoreo para su evaluación o seguimiento de forma específica (URBAN, 2009, p. 114).

La planificación territorial centro-oriental de Europa

Aunque la tradición germánica austríaca responde en grandes líneas a la cultura de planificación física de usos del suelo, Jens S. Dangschat (2015) destaca que en la actualidad el estado de la planificación en Austria difiere mucho en cada una de sus regiones puesto que el impacto de esta política en la escala estatal es muy débil. El peso recae en cada una de las nueve regiones austríacas, a modo de estados federales alemanes o *Bundeslander*. Además, las administraciones locales también tienen un poder substancial y sobre todo los planes locales cobran mayor interés por parte de la ciudadanía. Lo cierto es que es complicado encontrar vínculos de la teoría de planificación en la práctica en Austria ante tanta diversidad en la elaboración de planes,

e incluso en los procesos de participación, tanto en la planificación de escala local como la regional o subregional (Dangschat, 2015). El análisis de este autor también argumenta que todavía existe una tradición cuantitativa potente basada en la planificación fundamentada en evidencias y que, además, la mayor parte de los planes los realizan consultoras privadas que no suelen estar cerca de las últimas teorías de la planificación. Tanto Austria como otros países del centro y este de Europa, presentan variaciones muy rápidas en la forma de afrontar los problemas propios de la política de ordenación del territorio (Stead y Nadin, 2011). Estos cambios derivan en parte de los contrastes de las antiguas repúblicas soviéticas con la caída del muro de Berlín y los avances de la globalización en los años 90. La gran expansión territorial de la Unión Europea también ha propiciado la influencia de numerosas políticas con importante impacto territorial en estos países, como la política de cohesión, los principios de la gobernanza europea, así como los proyectos transfronterizos y de cooperación que han provocado una primera europeanización de la ordenación del territorio de estos países aunque, evidentemente, no una convergencia (Stead y Nadin, 2011). Por otro lado, gracias al informe sobre gobernanza elaborado por ESPON, Dominic Stead y Vincent Nadin (2011) encuentran que en los países de Europa central y del este se están haciendo grandes avances en relación con el carácter integral y comprehensivo de la ordenación del territorio, aunque en la escala local permanece una diversidad notable.

Características de la planificación territorial en el sur de Europa

La ordenación del territorio ha sido afrontada desde diferentes puntos de vista en países como Italia, Grecia, Portugal o España pero se pueden apreciar algunas problemáticas comunes como la sobrevaloración de la planificación local y urbanística frente a la ordenación del territorio de ámbito regional, o el desfase generalizado entre teoría, norma e implementación real de la política de ordenación del territorio. Además, por ejemplo en Portugal, tras varios trabajos recientes en materia de evaluación de política de ordenación del territorio y su impacto (Marques Da Costa, 2011), al no ser una competencia europea la evaluación de esta política se ha optado por la conformidad legal y su desarrollo en la práctica ha sido menor (Ferraio y Mourato, 2011). Ya han sido desarrollados en este trabajo otros aspectos en relación con la participación ciudadana y sus problemas en Grecia o España, pero todo ello y otras aportaciones será tratado con mayor profundidad en el capítulo dedicado al contexto español de este trabajo.

2.4 La evaluación en la ordenación del territorio en Europa

Evaluación en la Estrategia Territorial Europea

Para considerar la evaluación de la ordenación del territorio a escala europea se debe recobrar como primer referente la Estrategia Territorial Europea de 1999. En la ETE de 1999 se destacan varias recomendaciones que repercuten en la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. De forma general en la ETE, desde su punto 170 al 173, se defiende la necesidad de la observación y la evaluación del desarrollo territorial y sus consecuencias, así como se recoge la importancia de producir información detallada a escala comunitaria en el marco de un sistema permanente de observación territorial.

Se sugiere a los Estados miembros presentar regularmente información normalizada relativa a los aspectos principales de la política nacional de ordenación del territorio y su plasmación en informes nacionales de desarrollo territorial, adaptados a la estructura de la ETE. Esto contribuiría a la comparabilidad de las informaciones sobre las tendencias más destacadas de desarrollo territorial en los Estados miembros.

(ETE, 1999, p. 41)

También se recomienda a la Comisión Europea y a los Estados miembros acordar criterios e indicadores fiables con el fin apoyar eficazmente el desarrollo sostenible de regiones y ciudades europeas. Por último, hay que subrayar la indicación de la ETE que da importancia al intercambio de información y de experiencias, así como de disponer de criterios e indicadores territoriales para elaborar escenarios de desarrollo territorial a largo plazo, sin mermar los esfuerzos en las previsiones a corto y medio plazo. La evaluación de impacto territorial se reconoce como una de las 60 políticas de la ETE que además favorece la coordinación horizontal y vertical administrativa y de forma especial en proyectos transfronterizos (Evers, 2011). En la propia Estrategia se mencionan experiencias ya realizadas por algunos países europeos, como por ejemplo en los estados ribereños del Mar Báltico, como herramienta necesaria y oportuna para conocer los efectos territoriales más importantes de la política de ordenación del territorio. La ETE concretamente dice:

Algunos Estados miembros han institucionalizado procedimientos de consulta sobre asuntos de desarrollo territorial. En este marco, se elaboran estudios de impacto territorial de los proyectos con efectos territoriales más importantes. La participación de todas las partes interesadas desde las fases iniciales de la planificación debería incrementar la repercusión positiva de las inversiones sobre el desarrollo territorial. (...) Los Estados miembros deberían intensificar el intercambio de experiencias en la realización de estudios de impacto territorial y continuar desarrollando las reglamentaciones y los instrumentos nacionales.

(ETE, 1999, p. 49)

La ETE apoya especialmente la elaboración de estudios de impacto territoriales transfronterizos ya que establece que “como condición previa de todos los grandes proyectos de infraestructuras, debería efectuarse una evaluación ‘a priori’ de su probable impacto territorial, así como la coordinación de las medidas comunitarias, nacionales, regionales o locales pertinentes” (ETE, 1999, p. 30). Igualmente, el Libro Blanco de la gobernanza de la Comisión Europea dice que “debería tratarse el impacto territorial de las políticas” (2001, p. 13), así como el “análisis coste beneficio” (2001, p. 20). Obviamente, para la ETE resulta especialmente interesante conocer el avance o retroceso hacia los objetivos territoriales marcados por los propios instrumentos de ordenación o la situación de los impactos negativos sobre el medio ambiente.

Por su parte, atendiendo a la etapa marcada por la presencia de la política de cohesión europea, el Primer Programa de Acción de la ATE de 2007 resaltaba la necesidad de la evaluación de los efectos territoriales de las distintas políticas (García Martínez, 2011). Concretamente la ATE establece que, con la cooperación del programa de indicadores urbanos Urban Audit y el subprograma Urbact, ESPON 2013:

(...) asuma un análisis más en profundidad de los efectos de las políticas de la UE sobre la cohesión territorial, revele las relaciones causa-efecto y desarrollen indicadores operativos para una información habitual sobre materias territoriales.

(ATE, 2007, p. 34)

La vigente ATE 2020, aprobada en el año 2011, establece en sus apartados 49, 50 y 51, relativos a los mecanismos de aplicación de la cohesión territorial, que “deberían desarrollarse una supervisión y evaluación mejoradas del desarrollo territorial a nivel de la UE y del rendimiento de los esfuerzos por la cohesión territorial” (ATE 2020, 2011, p. 49). Según la misma, “deberían seguir desarrollándose las evaluaciones de impacto integradas para todas las políticas y programas significativos de la UE, basándose en las aportaciones de las partes interesadas” (ATE 2020, 2011, p. 50). La evaluación de impacto integrada que aquí se reconoce, es el nombre otorgado por la ATE a las evaluaciones de impacto territorial propuestas por la ETE de 1999.

La complejidad de evaluar de manera retrospectiva la política de ordenación del territorio y sus impactos territoriales, se encuentra directamente vinculada a la tarea desarrollada por los observatorios territoriales (Farinós y Ruiz Córdoba, 2011). Además la propia ATE 2020 subraya que se precisan un sólido respaldo metodológico y una base exhaustiva de conocimientos territoriales en el proceso de elaboración de políticas. Todos los aspectos anteriores fueron formalizados inicialmente con la creación en el año 2002 de una red institucional de investigación sobre desarrollo territorial europea, prevista por el documento de la ETE de 1999, bajo la figura del Observatorio en Red de la Ordenación Territorial (ESPON). ESPON se crea para respaldar y cumplir científicamente con la evaluación de impacto territorial de políticas europeas a través de informes y distintas metodologías aplicadas (Evers, 2011). ESPON constituye el observatorio territorial de referencia en Europa, cuya labor se describe en próximos apartados.

Por otra parte, en el año 2010 se comunica por la Comisión Europea la nueva estrategia de crecimiento *Europa 2020* que acapara gran atención. Esta estrategia, de alto nivel político, cobra gran interés y entronca con la ordenación del territorio europea puesto que la supervisión de sus objetivos está encomendada al propio ESPON. Incluso la ATE 2020, aprobada en 2011, incorpora ya la aplicación de la estrategia como cometido:

El cometido de la ATE 2020 es ofrecer orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial, fomentando la integración de la dimensión territorial dentro de las diversas políticas en todos los niveles de gobernanza, y garantizar la aplicación de la Estrategia Europa 2020 de acuerdo con los principios de cohesión territorial.

(ATE 2020, 2011, p. 4)

La Estrategia Europa 2020 se plasma en 5 líneas estratégicas: 1) empleo, 2) investigación y desarrollo, 3) cambio climático y energía, 4) educación y 5) pobreza y exclusión social. A su vez estas líneas son asociadas a una serie de indicadores que permiten evaluar y realizar el seguimiento de la consecución de los objetivos de forma cuantitativa. La Estrategia Europa 2020 marca metas concretas para estos indicadores que deben ser alcanzadas para el año 2020. Se trata de un ejemplo significativo de una política que desarrolla un conjunto de indicadores cuantificables, basados en unas líneas o principios estratégicos principales, para su propia evaluación y seguimiento de forma continuada en el tiempo.

Figura 2.5 Objetivos generales e indicadores de cabecera de la Estrategia Europa 2020

Tasa de empleo	Aumento de la tasa de empleo de la población entre 20-64 años hasta al menos 75%	Energía Renovable	Incremento de energías renovables en el consumo energético final de al menos el 20%	Atención educativa terciaria	Incrementar la población de 30-34 años con estudios terciarios completados en al menos 40%
Inversión en I+D	Incremento de la inversión pública y privada en I+D al 3% del PIB	Eficiencia energética	Avanzar en relación con la eficiencia energética sobre el 20%	Pobreza y exclusión social	Al menos 20 millones de personas deben salir de la situación de riesgo de pobreza o exclusión social desde 2008
Emisiones de gases de efecto invernadero	Reducción de emisiones en al menos el 20% de los niveles comparados de 1990	Abandono escolar	Reducción del abandono escolar en menos del 10% (en población de 18-24 años)		

Fuente: Elaboración propia a partir de *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

Realmente se trata de un conjunto muy amplio de indicadores¹⁶, pero que también son simplificados en nueve objetivos e indicadores generales de cabecera que dan soporte a las cinco líneas estratégicas anteriores (Figura 5.2). Estos son la **1**) tasa de empleo, **2**) la inversión en investigación y desarrollo, **3**) las emisiones de gases de efecto invernadero, **4**) el incremento de energías renovables, **5**) y **6**) la eficiencia energética (contando con los indicadores de consumo de energía primaria y consumo de energía final), **7**) el abandono escolar, **8**) la educación universitaria y por último **9**) la pobreza y (o) exclusión social.

Los indicadores estratégicos expresan de forma sintética el cumplimiento o no de los objetivos propuestos por la Estrategia Europa 2020 (Tabla 2.1) y pueden servir, como se decía anteriormente, como ejemplo de mecanismo para la evaluación y seguimiento de una política territorial. En definitiva, estos indicadores globales muestran acercamiento a los objetivos marcados, especialmente en los datos para educación y empleo disponibles en 2015, y no tanto en investigación, estancados desde 2013. En definitiva estas cifras aún distan de los valores deseados si tenemos en cuenta la realidad territorial regional europea.

¹⁶ Para conocer la situación en profundidad de estos indicadores en la Unión Europea de acuerdo con los indicadores de progreso de la Estrategia Europa 2020, puede consultarse el sitio web oficial de la oficina europea de estadística EUROSTAT en la página: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy> (30/09/2016)

Tabla 2.1 Indicadores estratégicos y objetivos de la Estrategia Europa 2020, año 2014

<i>Europe 2020 Strategy Indicators</i>	<i>Headline indicator</i>	<i>Past situation</i>	<i>Current situation</i>			<i>2020 Target</i>
		2008	2013	2014	2015	
Employment	Employment rate, total (% of the population aged 20-64)	70.3	68.4	69.2	70.1	75
R&D	Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)	1.85	2.03	2.03 ^p	:	3.00
Climate change & energy	Greenhouse gas emissions* (index 1990=100)	90.29	80.24	77.05	:	80
	Share of renewable energy in gross final energy consumption (%)	11.0	15.0	16.0	:	20
	Primary energy consumption (Million tonnes of oil equivalent)	1,693.1	1,569.1	1,507.1	:	1,483
	Final energy consumption (Million tonnes of oil equivalent)	1,180.0	1,106.2	1,061.2	:	1,086
Education	Early leavers from education & training, total (% of population aged 18-24)	14.7	11.9	11.2 ^b	11.0	<10.0
	Tertiary educational attainment, total (% of population aged 30-34)	31.1	37.1	37.9 ^b	38.7	≥40.0
Poverty or social exclusion**	People at risk of poverty or social exclusion (Cumulative difference from 2008 in thousands)	:	5361	4642	:	-20000
* Total emissions, including international aviation, but excluding emissions from land use, land use change and forestry.						
** People at risk of poverty or social exclusion are in at least one of the following three conditions: at-risk-of-poverty after social transfers (income poverty), severely materially deprived or living in a household with very low work intensity. Persons are only counted once even if they are present in several sub-indicators. The overall EU target is to lift at least 20 million people out of risk of poverty or social exclusion by 2020 with 2008 as a baseline year. All data refer to EU27.						
e estimate p provisional b break in time series : Data not available						

Fuente: Adaptado de EUROSTAT, 2014, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy> (30/09/2016)

En el siguiente apartado se muestra cómo la política ambiental europea también sirve de ejemplo de política, con incidencia territorial, que plantea mecanismos de evaluación y seguimiento como elementos fundamentales para alcanzar los objetivos de una planificación sostenible del territorio. Como consecuencia, se encuentra ligada a la ordenación del territorio, incluso normativamente como se muestra a continuación.

La Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica y su relación con la evaluación de impacto territorial

Como ya se ha mencionado anteriormente, no existe normativa europea específica reguladora de la ordenación del territorio. Las competencias en esta materia pertenecen a los propios estados, y frecuentemente a sus gobiernos regionales. Sin embargo, existen directivas europeas y planificaciones de competencia estatal de carácter sectorial o transversal que inciden de forma directa en la ordenación del territorio. De forma

especial debemos mencionar la planificación ambiental que introduce mecanismos de evaluación y seguimiento ambiental para proyectos, planes y programas con incidencia en el medioambiente como por ejemplo los instrumentos o planes de ordenación del territorio.

La primera formalización de la evaluación ambiental tuvo lugar en Estados Unidos con la *National Environment Policy Act* de 1969 (NEPA), que no distinguía entre proyectos, planes o programas (Gómez Orea et al., 2011). La NEPA defendía la evaluación a múltiples escalas, incluía el medio ambiente como parte del proceso y no como mero soporte del desarrollo territorial, y la evaluación ambiental garantizaba la participación ciudadana desde el inicio del proyecto, plan o programa a través de agencias y audiencias públicas (Bielza de Ory, 2008). Hasta la consolidación de la evaluación ambiental a comienzos del siglo XXI, otros instrumentos complementarios a la NEPA de 1969 surgieron para suplir las carencias de la clásica evaluación de impacto ambiental como el SIA (*Social Impact Assessment*) o el HIA (*Health Impact Assessment*), la evaluación de riesgos, así como la propia evaluación de impacto territorial que se defiende en la ETE de 1999 (Pereira Jerez, 2011).

En la directiva europea vigente que consolida la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, conocida como la Directiva de evaluación ambiental estratégica o Directiva EAE¹⁷, encontramos algunos de los principios fundamentales para la incorporación de mecanismos de evaluación y seguimiento en los instrumentos de ordenación del territorio, como planes que inciden directamente sobre el medio ambiente. En su primer artículo la Directiva EAE expresa sus objetivos:

La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

(Directiva EAE, 2001, artículo 1, objetivos)

Entre sus consideraciones, la Directiva EAE advierte de la necesidad de unos requisitos de procedimiento comunes en la Unión Europea a la hora de elaborar sistemas de

¹⁷ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Publicado en DOUE núm. 197, 21 de Julio de 2001.

evaluación medioambientales y destaca la importancia de dedicar tiempo para la participación y la expresión de opiniones al respecto. En consecuencia con lo anterior, en la Directiva EAE (2001/42/CE, artículo 5, apartado 1), encontramos una referencia clave para el futuro de los planes y programas que deben ser sometidos a evaluación ambiental y por tanto para los instrumentos o planes de ordenación del territorio. Se trata del requisito de incorporar un *informe ambiental* con unos contenidos mínimos, explicitados en el Anexo I de la mencionada Directiva EAE. Concretamente el punto “i)” del Anexo I es el que está relacionado directamente con la exigencia de “una descripción de las medidas previstas para la supervisión del plan”. Por otra parte, la Directiva EAE delega a los Estados miembros el establecimiento de las modalidades de información y participación ciudadana (2001/42/CE, artículo 6, apartado 5). Por último, los Estados miembros también son los “encargados de supervisar los efectos de la aplicación de los planes y programas importantes para el medioambiente” (2001/42/CE, artículo 10, apartado 1). La transposición de la Directiva EAE a los diferentes sistemas jurídicos estatales establece estos requisitos mínimos a los Estados de la Unión Europea. En general resultan evidentes las fuertes concomitancias entre la evaluación de impacto territorial defendida para la ordenación del territorio por parte de la Estrategia Territorial Europea de 1999 y los fundamentos de la EAE (Gómez Orea et al., 2011). Por otra parte se entiende que es indisoluble el impacto territorial y el impacto ambiental de las políticas públicas y que la evaluación de impacto territorial se encuentra en parte subsumida en los procedimientos de evaluación ambiental (Farinós, 2011a). Por ello quizás aquella se reclama menos una vez regulada la EAE, con la Directiva EAE en 2001, como mecanismo de evaluación y garantía del desarrollo sostenible (Farinós, 2011a). Por tanto, siguiendo a los autores citados y otros expertos, la evaluación de impacto territorial y la evaluación ambiental estratégica presentan similitudes suficientes para ser complementarias en beneficio mutuo. Además, David Pereira (2011) añade que la EAE no es por sí sola suficiente garantía y que existe el riesgo de proliferación de mecanismos de evaluación si se añaden nuevas evaluaciones de impacto territorial. Esto puede entorpecer el proceso, alargar los plazos y, consecuentemente, generar rechazo. Por ende, se precisa un importante cambio de cultura política y de entendimiento de la planificación, a la vez que se debe realizar una reflexión mayor desde la misma planificación (Farinós, 2011; Pereira, 2011).

ESPON: un observatorio para la ordenación del territorio a escala europea

Como se ha podido observar, la ETE de 1999 fue el documento que impulso la creación de ESPON como observatorio territorial europeo pero sobre todo ha sido importante para su financiación y apoyo iniciales como herramienta para la planificación basada en evidencias y, por tanto, de gran utilidad para planificadores y tomadores de decisiones a todas las escalas, animando a crear nuevos observatorios territoriales nacionales y regionales (Faludi y Waterhout, 2006; Stead y Waterhout, 2008). Además, también se ha visto que ESPON nace como Observatorio en Red de la Ordenación Territorial Europea en 2002, en el marco de los fondos estructurales europeos de desarrollo regional (FEDER) y concretamente bajo la iniciativa comunitaria de Cooperación Territorial Europea *Interreg III* (2000). Sin embargo, ESPON ahora recibe el nombre de Red de Observación Europea para el Desarrollo y la Cohesión Territorial, la política objetivo prioritario en la actualidad. La actividad de investigación de ESPON ha tenido un papel fundamental para salvaguardar los propósitos de la Agenda Territorial Europea de 2007. También la nueva ATE 2020 de 2011 considera a ESPON esencial.

(...) el estatuto, papel y resultados actuales del programa ESPON deberían adaptarse al período futuro de acuerdo con la Comisión Europea para atender mejor su labor de medición de políticas europeas relacionadas con el desarrollo y la cohesión territorial.

(ATE 2020, 2011, p. 51)

ESPON siempre ha presentado unos objetivos ambiciosos a lo largo de su historia puesto que surge para apoyar el desarrollo de las políticas relacionadas con los objetivos de cohesión territorial y desarrollo sostenible del conjunto europeo. ESPON aparece como soporte técnico para la ETE, ya desde su primer borrador en 1997 ante la existencia de importantes lagunas en cuanto a la disponibilidad de datos comparables, cuantificados y georreferenciados a nivel europeo (Comisión Europea, 1997). Por ese motivo, entre las funciones de ESPON se establecen las de facilitar información comparable, informes, análisis y escenarios territoriales de futuro mostrando el capital territorial potencial y el posible desarrollo de las regiones y grandes territorios contribuyendo a la competitividad, la cooperación territorial y el desarrollo sostenible y equilibrado de Europa (Comisión Europea, 1997). Los Ministros europeos responsables de la ordenación del territorio consideraron necesario establecer un sistema permanente de observación del territorio y sistematizar la cooperación y la complementariedad entre los Estados miembros, la Comisión Europea y los institutos de investigación vinculados

a las administraciones responsables de ordenación del territorio y crear para este fin un observatorio territorial con la participación de todos, como experiencia trascendental con carácter comunitario para el suministro y difusión de información territorial.

El ESPON ha venido reforzándose durante las etapas posteriores como respuesta a la necesidad de la evaluación de los efectos territoriales de las distintas políticas que ya se resalta en el programa de acción de la Agenda Territorial Europea de 2007 (García Martínez, 2011). La actividad del Observatorio europeo se organiza en tres planes septenales a lo largo de su historia, coherentes con los periodos definidos por la política regional europea y la distribución de los Fondos de Cohesión Europeos.

El primer programa ESPON 2006, desde su creación en el año 2002 hasta 2006, financió proyectos de investigación llevados a cabo por consorcios transnacionales científicos para la monitorización y estudios sobre desarrollo territorial y ordenación del territorio desde una perspectiva europea. Entre otros podemos destacar el proyecto *ESDP Impact* coordinado por el centro de desarrollo territorial sueco Nordregio junto con otros nueve socios (NORDREGIO, 2013; <http://www.nordregio.se/>), sobre la aplicación y los efectos de la Estrategia Territorial Europea en los diferentes países miembros de la Unión Europea. El segundo programa ESPON 2013, desde el año 2007 hasta 2013 y con el 75% de su financiación por parte de los fondos FEDER, está directamente enfocado a la política de desarrollo en relación con la cohesión territorial y con el objetivo del desarrollo equilibrado del territorio europeo. Durante esta etapa, ESPON está especialmente centrado en aportar información y conocimiento basado en la observación continua de las estructuras territoriales europeas, sus tendencias, perspectivas e impactos de las diferentes políticas territoriales. Concretamente sus objetivos específicos son proporcionar información comparable, pruebas, análisis y escenarios sobre las dinámicas territoriales, revelar el capital territorial y las potencialidades para el desarrollo de las regiones y territorios más amplios que contribuyen a la competitividad europea, la cooperación territorial y un desarrollo sostenible y equilibrado. ESPON 2013 presenta un programa más amplio, como confirma el presupuesto exclusivamente dedicado a proyectos orientados a la evaluación y seguimiento de la planificación territorial integral. Estos proyectos suman 32 trabajos de un total de 82 proyectos convocados y que suponen más de treinta y cinco millones de euros, casi el 40% del presupuesto total de proyectos ESPON (Tabla 2.2), destacando trabajos sobre escenarios y visiones territoriales, así como monitorización de información y la creación de *ESPON Database*.

Tabla 2.2 Proyectos financiados por ESPON 2013: evaluación y seguimiento de la ordenación del territorio en Europa

Título del Proyecto	Equipo Líder	Líder (País)	Nº socios	Presupuesto
<i>Assessment of Regional and Territorial Sensitivity</i>	<i>Austrian Institute Reg. Studies</i>	Austria		247.788 €
<i>Spatial indicators for a Europe 2020 Strategy Territorial Analysis</i>	<i>U. of Santiago de Compostela</i>	España	7	400.000 €
<i>Territorial Approaches for New Governance</i>	<i>Nordregio</i>	Suecia		749.849 €
<i>Territorial Scenarios and Visions for Europe</i>	<i>Mcrit, Ltd</i>	España	12	1.199.970 €
<i>Growth Poles in South-East Europe</i>	<i>U. of Bucharest</i>	Rumania	3	360.000 €
<i>Key Indicators for Territorial Cohesion and Spatial Planning</i>	<i>NIRSA, U. of Ireland Maynooth</i>	Irlanda	4	359.921 €
<i>Iden. and Exchanging Best Practices-Reg. Integrated Strategies</i>	<i>CURS, U. of Birmingham</i>	Reino Unido	4	350.000 €
<i>Development of the Islands, European Islands and Cohesion Policy</i>	<i>Research Unit, U. of the Aegean</i>	Grecia	2	250.000 €
<i>Liveable Landscapes:</i>	<i>Tecnalia Research and Innovation</i>	España	5	378.676 €
<i>Best Development Conditions in European Metropolises</i>	<i>S. Leszczycycki Institute of Geography</i>	Polonia	3	349.300 €
<i>Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions</i>	<i>U. of Luxemburg</i>	Luxemburgo	3	250.000 €
<i>Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe</i>	<i>Vienna U. Technology</i>	Austria	7	349.957 €
<i>Spatial Scenarios: New Tools for Local-Regional Territories</i>	<i>DIG, Polytechnics of Milan</i>	Italia	1	178.000 €
<i>Territorial Diversity in Europe</i>	<i>Nordregio</i>	Suecia	3	209.800 €
<i>Smart Institutions for Territorial Development</i>	<i>DiAP, Polytechnics of Milan</i>	Italia	4	345.803 €
<i>ESPON and Territorial Impact Assessment</i>	<i>U. Liverpool</i>	Reino Unido	3	349.281 €
<i>Territorial Performance Monitoring</i>	<i>Free U. of Brussels</i>	Bélgica	5	348.988 €
<i>Indicators of Territorial Cohesion</i>	<i>U. of Geneva</i>	Suiza	2	396.400 €
<i>Territorial Monitoring for the Baltic Sea Region</i>	<i>Nordregio</i>	Suecia	6	340.000 €
<i>EU Territorial Monitoring System</i>	<i>Mcrit, Ltd</i>	España	4	597.956 €
<i>Detecting Territorial Potentials and Challenges</i>	<i>Nordregio</i>	Suecia	2	349.546 €
<i>ESPON Typology Compilation</i>	<i>Spatial Foresight GmbH</i>	Luxemburgo	2	70.955 €
<i>ESPON CityBench for benchmarking European Urban Zones</i>	<i>Geodan Holding</i>	Países Bajos	1	198.874 €
<i>ESPON Evidence in a North European Context</i>	<i>Inst. for Urban and Reg. Research</i>	Noruega	7	297.210 €
<i>ESPON in Integrated Territorial Strategies</i>	<i>Royal Town Planning Institute</i>	Reino Unido	8	881.973 €
<i>Nordic-Baltic dialogues on Transnational Perspectives</i>	<i>Karelian Institute, U. of East. Finland</i>	Finlandia	5	319.053 €
<i>ESPON Atlas on European Territorial Structures and Dynamics</i>	<i>Federal Institute for Research</i>	Alemania	2	149.992 €
<i>ESPON Database 2013 Phase I</i>	<i>U. of Paris 7 (UMS2414 RIATE)</i>	Francia	6	1.300.000 €
<i>ESPON Database 2013 Phase II</i>	<i>U. of Paris 7 (UMS2414 RIATE)</i>	Francia	5	1.375.000 €
<i>ESPON HyperAtlas</i>	<i>U. Joseph Fourier Grenoble</i>	Francia	0	74.937 €
<i>Map Updates projects</i>			0	144.000 €
<i>RIMAP: ESPON Online Mapping Tool</i>	<i>AIDICO</i>	España	0	120.500 €
<i>Territorial Evidence Packs for Structural Funds Programmes</i>	<i>Metis GmbH, Vienna</i>	Austria	0	480.600 €
SUBTOTAL				13.774.328 €
TOTAL ESPON 2013				35.602.742 €

Fuente: Elaboración propia a partir del sitio web oficial dedicado al programa ESPON:
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/ (06/09/2016)

El vigente programa ESPON 2020, fue aprobado el 12 de febrero de 2015 y cubre el período 2014-2020. Su política básica es la de continuar con la consolidación del Observatorio europeo. En esta ocasión los presupuestos iniciales para proyectos, de acuerdo con el propio espacio web oficial de ESPON, alcanzan la cifra de 48.678.851 Euros, de los que 41,3 millones continúan siendo provistos desde los fondos estructurales europeos para el desarrollo regional, superando ampliamente los presupuestos del anterior programa ESPON 2013. El objetivo, tal como se expone en su

sitio web oficial, es nuevamente apoyar y poder evaluar la eficacia de la política de cohesión de la Unión Europea, así como otras políticas y programas sectoriales en el marco de los Fondos de Inversión Estructurales de la Unión Europea. También el efecto de las políticas nacionales y regionales de desarrollo territorial será objeto de este último programa. Desde el punto de vista de la cohesión territorial, entre otros aspectos, se trata de reconocer y evaluar la visión flexible e integrada de la planificación física y económica, la diversidad y las distintas oportunidades territoriales, así como la implicación de los actores territoriales. Para ello se buscan proyectos de producción, difusión y promoción de información territorial que abarquen el conjunto de los 28 Estados Miembros de la UE y los cuatro Estados Asociados de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Aparte del apoyo al desarrollo de la cohesión económica, social y territorial de la ATE 2020, el nuevo programa de cooperación del año 2015 para ESPON 2020 tiene como fin contribuir a la aplicación de la mencionada Estrategia Europa 2020 en el período 2014-2020.

En la Tabla 2.3 de este apartado se exponen los objetivos principales de los distintos programas ESPON que nos permitirán reconocer de forma resumida lo dicho hasta ahora, junto con la evolución de las líneas prioritarias, las principales implicaciones y cambios a lo largo de los últimos años.

Tabla 2.3 Evolución de prioridades en los programas ESPON

Objetivos	ESPON 2020 Prioridades	Número de proyectos financiados
Reforzar la Política de Cohesión de la Unión Europea	1: Evidencia territorial, transferencia, observación, herramientas y difusión	-
	2: Apoyo técnico	-
Objetivos	ESPON 2013 Prioridades	82 proyectos financiados *
Proveer de información y poner en valor el capital territorial	1: Investigación aplicada para el desarrollo territorial	25
	2: Análisis de objetivos bajo demanda del usuario	23
	3: Plataforma científica y herramientas	10
	4: Capitalización, propiedad y participación	8
	5: Apoyo técnico, asistencia analítica y comunicación	-
Objetivos	ESPON 2006 Prioridades	33 proyectos financiados
Evaluación de políticas públicas y efectos de grandes planes territoriales	1 : Proyectos temáticos	10
	2 : Proyectos de Impacto de políticas	12
	3 : Proyectos de coordinación transversal	-
	4 : Información científica y creación de redes	-
	5 : Estudios y proyectos de apoyo científico	-
* Datos contando proyectos y licitaciones. – Sin datos de proyectos específicos.		

Fuente: Elaboración y traducción propia a partir del sitio web oficial dedicado al programa ESPON: <http://www.espon.eu/main/Menu/Projects/> (06/09/2016)

La tercera columna de la Tabla 2.3 muestra el número de proyectos financiados en cada línea prioritaria y el total de proyectos en cada programa, como indicador del peso relativo de cada una de ellas en el conjunto de cada programa. De la información presentada se deduce que, mientras que el programa ESPON 2006 estaba centrado en la producción de proyectos de diagnóstico y evaluación territorial, en ESPON 2013 se produce una evolución en sus prioridades hacia proyectos fundamentados en la generación de información e indicadores de calidad, así como en el análisis y la prospectiva territorial a través de escenarios. Por otra parte, aunque es pronto para ver algún resultado, el vigente programa ESPON 2020 reduce a tan solo dos sus líneas prioritarias con una clara intención de aprovechar las experiencias previas y mejorar en eficiencia. Tras los dos programas previos, el nuevo programa se enfoca en optimizar la transferencia de la información y su calidad, en el desarrollo de las herramientas necesarias para ello y en la difusión de la información como ejes temáticos clave para esta nueva etapa, con un presupuesto superior al de etapas anteriores.

Como punto final de este capítulo, resulta evidente que el creciente desarrollo de ESPON y de observatorios nacionales como en Países Bajos, o recientemente en España, ayudan a conseguir los objetivos europeos en materia de cohesión territorial. Por tanto, implican un gran avance para conocer las características territoriales europeas y para la evaluación de impacto de las distintas políticas públicas en el territorio (De Vries, 2009). Muchos de estos observatorios y otras fuentes de información territoriales son derivadas de la Directiva INSPIRE (2007/2/CE) que mantiene la premisa de que la cooperación y coordinación en red es fundamental para la recogida, producción y la posterior evaluación de la información territorial. Aunque algunos autores reconocieron en el pasado las carencias de ESPON, relacionadas muchas veces con los problemas de los datos nacionales para poder generar una visión global europea (Hague y Hachmann, 2008), ESPON, con el apoyo brindado por INSPIRE, es un elemento importante en la “máquina de aprendizaje” de la ordenación del territorio estratégica europea (Faludi, 2009, p. 21).

Con este análisis de partida, en el capítulo siguiente se aborda específicamente la situación en España, como estado miembro de la Unión Europea, que servirá además de marco específico para el estudio de la ordenación del territorio y los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de sus instrumentos para los casos de estudio de Andalucía y de la Comunidad Valenciana.

3. Ordenación del territorio en el contexto norteamericano

En este capítulo se contextualiza la ordenación del territorio norteamericana con el objetivo de completar un estado de la cuestión de carácter internacional que permita enmarcar el caso de estudio americano seleccionado del condado de Pima y la Ciudad de Tucson en Arizona, Estados Unidos. Además, este apartado reforzará el marco teórico con la experiencia norteamericana y apoyará el capítulo de discusión y valoración crítica de los resultados obtenidos en este trabajo de investigación. Por tanto, la primera sección introduce el origen y evolución del concepto americano de *comprehensive planning* o planificación integral y los instrumentos de planificación territorial, así como su relación directa con el fenómeno del *urban sprawl* o urbanización difusa. Asimismo se presentan las bases legales fundamentales desde principios del siglo XX en esta materia así como las últimas tendencias en materia de planificación hacia una mayor colaboración, participación y comunicación. La segunda sección de este capítulo se dedica de forma específica al estado de la cuestión en el Estado de Arizona, abordando tanto su normativa como los contenidos básicos de los instrumentos de ordenación del territorio existentes. Finalmente, de forma específica y haciendo hincapié en el objeto de este trabajo, se ha dedicado un subapartado a la evaluación, seguimiento y gestión de dichos instrumentos de planificación territorial integral norteamericanos.

3.1 Introducción: la ordenación del territorio en Estados Unidos

Origen del comprehensive planning en los Estados Unidos

Presentar el origen de la ordenación del territorio en Estados Unidos, así como conocer en profundidad la definición actual y la normativa reguladora, resulta fundamental para contextualizar la ordenación del territorio norteamericana. En Estados Unidos la política de ordenación del territorio, o el *spatial planning* europeo, es conocida con el nombre de *comprehensive planning*. El propio nombre hace énfasis en el carácter integral y global, literalmente comprensivo, de esta política territorial. Sus instrumentos de implementación algunas veces también pueden ser conocidos como planes integrales (*comprehensive plans*), planes maestros (*master plans*), planes generales (*general plans*), planes regionales (*regional area plans*) o también por planes territoriales del gobierno local (*local government plans*). En Estados Unidos, se entienden como gobiernos locales también las administraciones de los Condados, equivalentes en superficie a las administraciones regionales europeas o las Comunidades Autónomas en España. De acuerdo con la *American Planning Association* (APA), un *comprehensive plan* local o regional implica la adopción de un reglamento por parte de un cuerpo legislativo de un gobierno local o regional. Además, este documento debe plasmar, a través de palabras, mapas, ilustraciones o tablas, sus objetivos, políticas y líneas estratégicas para dirigir el desarrollo presente y futuro social, económico y físico (ambiental) del territorio al que da cobertura. Esto incluye un diseño de desarrollo, tanto para el sector público como para el desarrollo privado, en relación con el uso y aprovechamientos de los usos del suelo (APA, 2002). En gran parte de Estados Unidos se trata de la única política que considera en sus instrumentos de implementación múltiples programas sectoriales para el desarrollo de actividades sobre la totalidad del área planificada, sea esta pública o privada (Kelly, 2010).

Uno de los elementos básicos para entender la planificación territorial en Estados Unidos se remonta a los años posteriores a la Revolución Americana a finales del siglo XVIII, donde los derechos relacionados con la propiedad privada personal alcanzan su máxima expresión¹⁸. Puede servir de ejemplo la máxima en relación con el agua en el oeste americano de *first in time, first in right*. Lo que se traduce como que la primera

¹⁸ Como se recoge en la Enmienda V de la Carta de Derechos de los Estados Unidos de América de 1791.

persona en aprovechar un recurso obtiene sus privilegios, es decir, se convierte en propietario. Es por ello que las autoridades locales han tenido históricamente pocas opciones de dirigir el desarrollo territorial y urbano en esta época donde la propiedad privada es uno de sus derechos más respetados. Como consecuencia de todo esto, hasta mediados del siglo XIX no se puede encontrar una intervención sistemática contundente que pueda modificar el devenir urbanístico tan orgánico y personalizado. Esta intervención llegó amparada por el *Sanitary Reform Movement* de 1840 (*Sanitary Survey Planning and Sewer System*) que relacionó directamente el medio ambiente con el saneamiento urbano. Por tanto, en este momento se consideró primordial la buena localización y la necesidad de grandes espacios abiertos en las ciudades, como por ejemplo parques, con el objetivo último del saneamiento y también del entretenimiento. El ejemplo paradigmático por excelencia es el parque diseñado por Frederick Law Olmsted de *Central Park* en Nueva York (Campbell y Fainstein, 2012). El incremento de la urbanización industrial de finales del siglo XIX y de principios del siglo XX en las grandes urbes americanas supuso que tuviera igualmente un gran impacto el *City Beautiful Movement* americano, con el objetivo de paliar los problemas y la insalubridad de la industrialización urbana. Posteriormente el movimiento urbanístico liderado por el británico Ebenezer Howard (1898 y 1902) de la *Ciudad Jardín* también irrumpió con fuerza en Estados Unidos y conllevaría la aparición de una necesaria planificación territorial de carácter integral. El primer auténtico *comprehensive plan* fue elaborado por Daniel H. Burnham para la gran ciudad de Chicago en 1909, reconocido no solamente por ser el primero de su clase sino también por su gran funcionalidad. Otras ciudades como Washington D.C., San Francisco o Cleveland serían también pioneras (Smith, 2006).

Los orígenes de la planificación territorial y urbana estadounidense se constituyen con las bases legales de la protección de la salud y bienestar de los ciudadanos del siglo XIX como se ha mostrado. Se trata de una competencia de escala local que deriva de la legislación de los estados federales. Sin embargo, en la mayoría de ellos los *comprehensive plan* no son requeridos por ley. La normativa federal americana ofrece un marco fundamental con el desarrollo de dos documentos legales elaborados en el primer tercio del siglo XX por el Departamento de Comercio de Estados Unidos. La proposición de la *Standard State Zoning Enabling Act* de 1926 que no pasó nunca más allá del Congreso pero, debido a la necesidad planificadora, muchos estados la adoptaron como marco para institucionalizar el *comprehensive planning*. En

consecuencia, tras ese primer documento frustrado, una nueva legislación surgió del mismo Departamento de Comercio, dando lugar a la *Standard City Planning Enabling Act de 1928*. Esto demuestra el gran interés en esta materia por el Gobierno de Estados Unidos y la insuficiencia legal sobre la misma para los estados del país por aquellas fechas. Además, el propio Gobierno de los Estados Unidos apoyaría a las administraciones locales con la iniciativa de elaborar una planificación comprehensiva en muchos estados donde no se exigían legalmente este tipo de planificaciones comprehensivas (Cullingworth y Caves, 2013). Junto a estos dos documentos, los programas 701 y 208 completan las bases del *comprehensive planning* en Estados Unidos. Se tratan, respectivamente, del Programa de Planificación del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Ley de vivienda de 1954¹⁹ y del Programa de Gestión de Aguas Residuales de la Ley de control de contaminación de aguas federal de 1948²⁰ derivada de la Agencia de Protección del Medio Ambiente americana. Estos dos programas reforzaron los principios de la planificación comprehensiva en relación con su visión a largo plazo, su delimitación territorial y el énfasis en la planificación física ambiental. Además, estas leyes concretan en el *comprehensive planning* el objeto de planificar los usos del suelo, el transporte, la vivienda, el medio ambiente, los parques y espacios abiertos, la infraestructura educativa, la igualdad social, y la preservación de barrios históricos. Durante los años sesenta y principios de los setenta, la planificación territorial irá enriqueciéndose en Estados Unidos gracias al desarrollo legislativo federal. Puede servir como ejemplo la *National Historic Preservation Act* de 1966, la *Coastal Zone Management Act* de 1972 o el requerimiento de evaluar el estado e impacto ambiental de planes, programas y proyectos con la *National Environment Policy Act* de 1969 (NEPA).

Por otra parte, también se produjo un desarrollo profesional en 1967 de la figura del planificador gracias a la conocida como “Enmienda de Wetmore (Louis B.)”, en la que el Instituto de Planificadores Americanos añade a su declaración de propósitos de 1938 el *comprehensive planning* y la regulación de los usos del suelo, y en la que también se da cabida dentro del instituto profesional tanto a la figura del *physical planner* como del *social planner* (Kelly y Becker, 2000). Sin duda la publicación de otros importantes trabajos tuvo una gran relevancia en la evolución de la planificación territorial

¹⁹ *Funds for comprehensive planning under section 701 of the Housing Act of 1954.*

²⁰ *Clean Water Act 1977 SEC. 208 [33 U.S.C. 1288] Areawide Waste Treatment Management. The basis of the Clean Water Act was enacted in 1948 and was called the Federal Water Pollution Control Act.*

estadounidense e internacional. Este es el caso de la obra de Ian L. McHarg titulada *Design with Nature* (1969), a finales de la década de los sesenta, que sería un hito internacional de gran relevancia presentando un nuevo punto de vista al fusionar los procesos de planificación con las características propias del medio ambiente natural. Pocos años antes Lewis Mumford con su libro *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects* (1961) abordaría de forma crítica el desarrollo urbano hacienda hincapié en la problemática de la urbanización dispersa (*urban sprawl*) y los consecuentes problemas sociales en parte derivados de la estructura de las ciudades occidentales modernas y cómo la planificación debe hacer énfasis en la relación entre la población y el medio que habitan. En esta misma línea se acuñó el concepto de “megalópolis” (Gottmann, 1961) haciendo alusión a la vasta franja urbanizada noroccidental de Estados Unidos. Desde entonces, el *sprawl* se ha convertido en un tema de estudio importante en Estados Unidos, y en el mundo, en relación con el crecimiento, el consumo de suelo y la pérdida de espacios libres (Zinn, 2004). Uno de los movimientos, de corte arquitectónico, que trata la problemática del *sprawl* americano es el *New Urbanism* o Nuevo Urbanismo. La formación de un Congreso para el Nuevo Urbanismo a modo de ONG, asume la necesidad de la cohesión social y la responsabilidad de las decisiones tomadas en el proceso de diseño urbano. Sus miembros adoptaron una carta de principios en 1996 en la que se establece la necesidad de restauración de los centros urbanos siendo coherentes con las relaciones existentes en las regiones metropolitanas y reconfigurando el fenómeno del *sprawl* en las periferias urbanas (Leccese y McCormick, 2000). En esta línea se podría incluir el citado concepto de “postmetropolis” de Soja (2008 y 2011), donde resulta necesario considerar un modelo basado en las regiones y regiones urbanas más que en las metrópolis para hacer frente a los continuos procesos de urbanización. Soja aborda el proceso de transformación de la postmetrópolis desde una perspectiva esencialmente anglosajona y referida al espacio urbano norteamericano. El autor utiliza este concepto para englobar todos los cambios que afectan a las ciudades en las últimas décadas del siglo XX, así como también los de inicios del siglo XXI con la crisis económica financiera global. Como ejemplo de cambio se pueden reconocer la pérdida creciente de población en los centros de las ciudades de todo el mundo, o que los límites entre lo rural y urbano son cada vez más dinámicos por lo que requieren un modelo con visión regional.

Primeros instrumentos del comprehensive planning: competencias, alcance y regulación de contenidos básicos

Los primeros planificadores en Estados Unidos, que fundamentalmente eran ingenieros, arquitectos, urbanistas y abogados, estaban de acuerdo en la necesidad de un instrumento de ordenación del territorio o *comprehensive plan* de largo recorrido para el desarrollo de las ciudades como una función pública. El concepto de planificar de forma comprensiva refuerza las relaciones entre los elementos funcionales de un plan a lo largo del tiempo y del espacio (Kelly, 2010). Pero los planes no son solo un recurso técnico, en origen personificado en grandes planificadores, como Burnham en el Plan de Chicago de 1909, sino que también es una herramienta para implicar a la sociedad en el proceso de desarrollo y ordenación territorial, aunque los primeros planes solamente contaban con determinados miembros o élites en la toma de decisiones (Kelly, 2010). Siguiendo al mismo autor, los tres factores importantes que se incluyen en un *comprehensive plan* son: 1) tener en cuenta la totalidad del territorio jurisdiccional a planificar; 2) incluir todas las materias relacionadas con el desarrollo físico-territorial de la comunidad a ordenar; y, por último, 3) avanzar un horizonte del plan de largo plazo. Lo cierto es que existen numerosas publicaciones sobre *comprehensive planning* en Estados Unidos pero no es fácil encontrar manuales que detallen los contenidos previstos para sus instrumentos de aplicación. Podemos mencionar que los manuales generales más destacados con anterioridad al siglo XXI se reducen a cinco documentos que se dedican a tratar los contenidos elementales (Bassett, 1938 y 1940; Kelly y Becker, 2000; Kent, 1964; Anderson, 1995) pero que en la actualidad podemos considerarlos desfasados a excepción de la reciente actualización de Eric D. Kelly (2010).

Como se ha dicho, estos *comprehensive plans* surgen en la mayor parte de Estados Unidos como el único que considera múltiples programas y actividades en el territorio a ordenar sea este de propiedad pública o privada. Este detalle es bastante significativo si tenemos en cuenta la historia relativa al sistema de propiedad privada que ha regido en Estados Unidos como ya se ha mostrado al principio de este apartado. Por otra parte, aunque algunos autores han profundizado en el análisis de la planificación territorial desde el punto de vista de los derechos de propiedad del suelo (ver Needham, 2006; Needham y Hartmann, 2016), este no es el cometido de este trabajo.

Por otra parte, la regulación o normativa del *comprehensive planning* está directamente ligada a las distintas escalas de competencia administrativa. Es importante saber que existen dos tipos de gobierno fundamentales que dominan la planificación y control de los usos del suelo en Estados Unidos y estos son las entidades locales (municipalities: cities and towns) y los *counties*. Sin embargo, también podemos encontrar otra unidad administrativa, los *townships* que hacen referencia a parcelas de 6 millas cuadradas (15,54 km²) que a su vez se dividen en 36 secciones, y que sirven como mapa de referencia para desarrollar tareas locales de detalle pero, en ocasiones, también para la planificación y zonificación de usos del suelo (Kelly y Becker, 2000; Kelly, 2010). Aunque la planificación territorial suele ser competencia de estas administraciones, los estados también pueden formular un *comprehensive plan* de carácter estatal, como ocurre en el caso de Oregón con los antiguos documentos sobre *Statewide Goals & Guidelines* y el nuevo Plan Estratégico estatal de 2014 que constituye un marco de referencia para la planificación *comprehensive* regional y local. Por otra parte, aunque no exista una competencia federal directa en esta materia, el *comprehensive planning* sí que se ve afectado por legislaciones de carácter sectorial; como ocurre igualmente en el *spatial planning* en Europa. Un ejemplo de ley transversal que afecta al *comprehensive planning* en Estados Unidos son por ejemplo las revisiones sobre conservación ambiental obligatorias establecidas por el Congreso Federal (*United States Code 16-Conservation*) para los *Comprehensive General Management Plans* de los Parques Nacionales americanos.

Para entender el contenido especificado por el reglamento de este tipo de planificación *comprehensive* en Estados Unidos deben consultarse primeramente las bases establecidas en los documentos normativos del primer tercio del siglo XX. Atendiendo a la histórica *Standard State Zoning Enabling Act* de 1926, las decisiones sobre usos del suelo deben realizarse de acuerdo a los *comprehensive plans*, con lo que en principio se garantizaría la democracia y la racionalidad de las medidas tomadas (Kelly y Becker, 2000). En la *Sección Primera* de este documento, se estableció el deber de garantizar la salud, la seguridad, los valores y el bienestar general de la comunidad otorgando el poder a las administraciones locales para regular y restringir actividades urbanísticas. En la *Sección Segunda* y *Sección Tercera* se establece la necesidad de dividir en distritos esas regulaciones y remarca la necesaria coherencia con un plan integrador, el propio *comprehensive plan*.

Por otra parte, la *Standard City Planning Enabling Act* de 1928, que sí entró en vigor, se centra en autorizar la creación de un *master plan* y de una comisión de planificación para las distintas administraciones públicas locales (ciudades y pueblos) o regionales (condados). Esta nueva legislación profundiza en conceptos, contenidos y procedimientos para llevar a cabo por las comisiones al elaborar los planes, entre los que podemos destacar la necesidad de recabar información a través de estudios y encuestas integrales para conocer las condiciones presentes y de futuro sobre el crecimiento de los municipios. Además, en esta ley se encuentran los elementos destinados a la democratización y transparencia de la planificación como demuestra el requerimiento de establecer audiencias públicas previas a la aprobación de un *comprehensive plan* o de sus modificaciones, ampliaciones o renovaciones. Aspectos que en este trabajo se reconocen como elementos fundamentales de la fase de gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.

En estas primeras leyes y normativas como el Programa de Planificación del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (Programa 701 de la *Housing Act* de 1954), previamente mencionado, se aprecian los fundamentos originales del *comprehensive planning* centrado en la planificación física de usos del suelo (*land use planning*). Tras el desarrollo de las mencionadas normativas y leyes sectoriales estatales con incidencia en el *comprehensive planning* hasta los años 80, surgieron posteriormente las legislaciones relacionadas con la teoría urbanística del *Smart Growth* o crecimiento inteligente de las ciudades en numerosos estados del país. En siguientes apartados se trata cómo este fenómeno afectó directamente en el Estado de Arizona y cómo estas influencias teóricas y normativas han influenciado la planificación territorial comprehensiva y concretamente los contenidos de los instrumentos de ordenación del territorio o *comprehensive plans*.

Collaborative and Communicative planning en Estados Unidos

Como se ha mostrado en el capítulo dedicado a la ordenación del territorio en el contexto europeo, existe una amplia tradición anglosajona en relación con el localismo de la planificación territorial en el Reino Unido. La democratización de la planificación territorial local a través de la aprobación del plan mediante referéndum es sin duda el hito más significativo. Sin embargo, esta democratización también es recurrente en Estados Unidos, donde existe además un modelo más colaborativo y comunicativo de planificación territorial con bastante tradición. Este modo de planificación es defendido

por el ya citado movimiento *New Urbanism* iniciado en Estados Unidos. En esta línea, entre otros autores, Emily Talen (2005) remarca la importancia de los modelos de planificación tradicionales, puesto que si bien suponen un modo de planificación desde arriba (*top-down*) estas propuestas sirven como marco o escenario inicial para el debate o la discusión de forma ordenada sobre la complejidad del territorio o de las ciudades actuales por parte de todos los actores territoriales implicados. Desde comienzos de este siglo numerosos trabajos continúan ratificando la conveniencia de la planificación colaborativa basada en escenarios (*scenario planning*) frente a un contexto ambiental y territorial actual de gran incertidumbre (Peterson, Cumming y Carpenter, 2003). Lo cierto es que muchos actores territoriales o *stakeholders*, no están tan acostumbrados a trabajar con modelización espacial pero sí que están familiarizados con el trabajo a través de escenarios (Petrov, Shahumyan, Williams y Convery, 2011). Poner a trabajar juntos a científicos, *stakeholders* y tomadores de decisiones, no solo en la fase de creación de escenarios posibles sino que también en la aplicación práctica del modelo espacial, supone que puedan compartir experiencias y aprendizaje entre todos ellos, lo que debe conllevar necesariamente a una mejor y más efectiva planificación territorial sostenible (Petrov et al., 2011).

Desde comienzos del siglo XXI, Susan Fainstein (2000) y otros autores americanos también reconocen la necesidad de superar las brechas existentes entre los tomadores de decisiones, los científicos, los actores territoriales y la ciudadanía en general. En este modelo de planificación comunicativa, el planificador toma el papel de mediador entre todos estos actores. Por otro lado, un ejemplo de enfoque colaborativo es el llevado a cabo por el Instituto de Recursos Hídricos del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos²¹. Este enfoque es reconocido bajo el programa *Shared Vision Planning*, y en él se combinan los métodos de la planificación tradicional, la participación ciudadana de forma estructurada y la elaboración de modelos informáticos. El objetivo principal de este enfoque es mejorar en relación con la toma de decisiones y el desarrollo sostenible al facilitar un entendimiento común de los problemas entre los distintos actores territoriales implicados a través de modelos informáticos o escenarios adaptables a los cambios y comprensibles para todos (Cardwell, Langsdale y Stephenson, 2009).

²¹ *Institute for Water Resources. Shared Vision Planning Program (US Army Corps of Engineers)* <http://www.iwr.usace.army.mil/>, <http://www.sharedvisionplanning.us/>

El planteamiento de un objetivo común como una utopía es en ocasiones la circunstancia más discutida en estas formas de planificación basadas en un modelo colaborativo y más comunicativo, en el que generalmente se debe alcanzar un consenso. Recientemente Charles Hoch (2016) plantea la integración de esta utopía con la proposición de escenarios y la elaboración de un instrumento de planificación. Según este autor, la utopía describe el futuro deseable o ideal, mientras que el planteamiento de posibles escenarios permite comparar las mejores alternativas y mostrar las narrativas y explicaciones detrás de cada una de las posturas y actores territoriales implicados. Por su parte, el plan tomaría el rol de implementar de forma útil e inmediata unas primeras aplicaciones (Hoch, 2016). Como consecuencia, el proceso de planificación se vería notablemente enriquecido y al menos se convertiría en un camino de aprendizaje mutuo para los distintos actores territoriales implicados.

En relación con la planificación colaborativa, el papel de la conformación de redes de conocimiento supone un aumento del grado de complejidad fundamental para resolver la incertidumbre creciente en el proceso de planificación territorial. Algunos autores citados en el primer bloque de este trabajo, matizan que las soluciones propuestas no deben ser solo técnicas, sino que necesitan colaboración y participación de los interesados (Espluga y Subirats, 2007; Hernández-Mora y Ballester, 2011; Lauber, Decker y Knuth, 2008; Pahl-Wostl, 2007). Para que esto tenga lugar de forma efectiva es necesario un modelo de comunicación de doble vía en las redes de conocimiento en la que los participantes no sean meramente informados (Gao, Kornov y Christensen, 2013; O'Toole, Wallis y Mitchell, 2009). Por tanto, se requiere más de un medio de comunicación y asumir que existirán pérdidas de entendimiento. Asimismo, ante la complejidad de los actores implicados es importante tratar las relaciones de confianza o desconfianza y conocer la distribución de poder e intereses (O'Toole et al., 2009).

3.2 *Comprehensive planning* en la práctica estadounidense: el caso de Arizona

Smart Growth en el comprehensive planning de Arizona

En el Estado de Arizona, desde 1973 con el amparo de los *Arizona Revised Statutes* (ARS), se ha requerido a la mayoría de ciudades, pueblos y condados el desarrollo de *comprehensive plans* que ordenen de forma integrada sus usos del suelo, tráfico, vivienda, servicios públicos e instalaciones, así como la conservación, rehabilitación y reconstrucción de sus territorios entre otros elementos estructurantes. Sin embargo, este impulso a la planificación de carácter integral se vio notablemente fortalecido gracias a las preocupaciones derivadas de la teoría urbanística conocida como *Smart Growth*. En Arizona se ha estado trabajando activamente para gestionar el crecimiento inteligente de las ciudades y preservar los espacios abiertos del Estado durante más de una década. Trataremos en este apartado el origen del *Smart Growth* y cómo ha calado en los *comprehensive plans*. Además, en el siguiente apartado también se muestra una breve caracterización de los *comprehensive plans* del Estado de Arizona aprovechando los trabajos realizados por la *American Planning Association* de principios del siglo XXI. Este contexto del Estado de Arizona supondrá un buen marco para posteriormente valorar los *comprehensive plans* del condado de Pima y de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson en el capítulo correspondiente de esta tesis.

De acuerdo con el espacio web oficial de la Oficina de Arizona sobre Crecimiento Inteligente²², debido a que las tasas de crecimiento real de la población aumentaron significativamente en la década de 1990 en muchas ciudades americanas, surgió un movimiento sociopolítico general para ofrecer soluciones a la hora de gestionar este crecimiento tan acelerado. En el caso de Arizona, en el año 1998, a través de una coordinación entre el poder legislativo del Estado de Arizona, los ciudadanos interesados y la Oficina del Gobernador de Arizona, se llevó a cabo un esfuerzo integral para abordar los temas relacionados con el crecimiento urbano que conllevaron la aprobación de la *Growing Smarter Act* del año 1998. Esta ley fortaleció los elementos de planificación y añadió cuatro nuevos contenidos a tratar por la planificación territorial: los espacios abiertos, las nuevas áreas de crecimiento, la planificación ambiental moderna y el coste de desarrollo. Además, la *Growing Smarter Plus Act* del

²² Ver: <http://old.azcommerce.com/SmartGrowth/> (septiembre 2013).

año 2000 profundizó en estos aspectos y en los relacionados con la planificación de los usos del suelo en Arizona. Este conjunto legislativo, conocido en Arizona como *growing smarter legislation*, modifica la planificación comprensiva de usos del suelo y la zonificación urbana, incluyendo la adquisición de espacios abiertos, y dando a los condados, ciudades, pueblos y ciudadanos en general una serie de herramientas y restricciones para gestionar su crecimiento. Uno de estos derechos es el de votar en referéndum la aprobación de los *comprehensive plans*. Estas premisas del *Smart Growth* son recogidas por los *Arizona Revised Statutes* (ARS §9-461.05 y ARS §11-821). Además, esto ofrece un cuerpo legal sólido para declarar y preservar espacios abiertos más allá de lo previsto por el Departamento del Estado sobre esta materia. Su principal objetivo es que el futuro desarrollo estatal se produzca de una manera más racional, eficiente y sensible con el medio ambiente y que favorezca los intereses de los ciudadanos mediante la promoción de la protección de su patrimonio natural en equilibrio con su competitividad económica. Entre los nuevos requisitos que se incorporan al *comprehensive planning* tras la entrada en vigor de la *growing smarter legislation* en Arizona destacan todos los aspectos fundamentales para garantizar una planificación territorial inteligente y de calidad que se muestran en la Figura 3.1.

Figura 3.1 Nuevos requerimientos de la *growing smarter legislation*

- Se requiere la aprobación del plan por los votantes en las grandes ciudades y las de mayor crecimiento al menos una vez cada diez años. Además, estos planes deben contemplar los recursos hídricos como elemento fundamental.
- Exige la coherencia de la zonificación de usos con los *comprehensive plans*.
- Exige una participación pública más eficaz en el proceso de planificación.
- Exige coordinación y cooperación entre las distintas administraciones locales y también con las agencias de planificación regionales.
- Requiere transparencia en relación con los propietarios del suelo y la carencia de servicios e instalaciones disponibles.
- Requiere el permiso de los propietarios del suelo para reclasificar un terreno en espacio abierto.
- Autoriza a las administraciones locales para designar los límites de áreas de servicio.
- Permite a los condados imponer cuotas o tasas de desarrollo de acuerdo a los estatutos.
- Permite a las ciudades incentivar desarrollos o planes en distritos (*Smart Growth*).

Fuente: Adaptado de *Arizona Office of Smart Grow*, Arizona Commerce Authority. Recuperado a partir de <http://old.azcommerce.com/SmartGrowth/> (01/03/2015)

Si bien no se desarrolla explícitamente la evaluación, seguimiento y gestión de los *comprehensive plans*, objeto de esta tesis, en este compendio legal sí que se muestran aspectos directamente relacionados con mecanismos de evaluación y seguimiento como el ya mencionado referéndum para la aprobación pública del plan, las exigencias de participación ciudadana y transparencia, así como la coordinación y cooperación institucional, entre otros. Todos estos son aspectos fundamentales para garantizar una planificación territorial inteligente y de calidad.

Resulta oportuno destacar que como complemento a la orientación fuertemente urbana de estas leyes, surgió el programa *Growing Smarter Planning Grant* con el propósito de ayudar, generalmente a través de subvenciones, a las comunidades rurales y condados en el cumplimiento de su planificación para respetar los nuevos requisitos legales. Estas ayudas repercuten en el desarrollo de la investigación y el análisis del *comprehensive plan*, la participación ciudadana y la ejecución de sus programas, así como la preparación de los mapas y gráficos pertinentes. También se apoya la implementación del plan, gracias a este programa rural, mediante la actualización de la ordenanza de zonificación u otros planes específicos. Además, sólo se tendrán en cuenta aquellas comunidades rurales o condados que se comprometan en la elaboración de un *comprehensive plan*.

Por otra parte, la *growing smarter legislation* da pie a la elaboración desde la competencia estatal de Arizona de los *Conceptual State Land Use plans*, aunque todavía no están operativos en Arizona. Se trata de unos planes territoriales conceptuales de carácter integral para los espacios abiertos que son designados como *Urban State Trust Lands* por parte del Estado y que básicamente se asociarían a terrenos o espacios abiertos a menos de una milla de las ciudades o pueblos menores de 250.000 habitantes y de tres millas para el caso de ciudades superiores a esta cifra. Estos espacios están regulados por los ARS (ARS, 37-331 *Urban Lands Development*) como planes generales del Estado de Arizona, así como se definen sus contenidos en este mismo texto legal y se formula la obligación de formar un comité estatal para elaborarlos y revisarlos periódicamente, al menos cada diez años, entre otras funciones. Además, esta normativa otorga competencias al estado para declarar los usos e intereses sobre estos terrenos declarados como *Urban State Trust Lands*. Generalmente, siempre que no existiera un *comprehensive plan*, estos *conceptual land use plans* elaborados por la comisión estatal podrían designar estos espacios como apropiados para su desarrollo urbanístico o bien como recursos a conservar si fuera necesario. La legislación establece

criterios en coherencia con la *Growing Smarter Legislation* para evitar la dispersión urbana y favorecer el interés general y la planificación a largo plazo. Por tanto, los usos del suelo adecuados para estos terrenos (comercial, agrícola, industrial, residencial, espacios abiertos o uso recreativo) pueden ser preestablecidos. Además, se pueden determinar restricciones en espacios con valor ambiental o riesgos naturales, así como tomar medidas preventivas en espacios idóneos para el desarrollo de otros elementos e infraestructuras de interés general. Estos planes estatales, deben ser consultados por las administraciones locales y regionales además de por las distintas agencias de planificación, así como deben ser consistentes con el resto de políticas y planes de las administraciones locales y regionales. Sin embargo, al no estar operativos estos planes de competencia estatal, se debe remarcar la carencia de un marco de referencia para los *comprehensive plans* regionales y locales en Arizona.

Contenidos y características básicas de los comprehensive plans

Haciendo uso del trabajo de síntesis de la *American Planning Association* sobre el estado de la cuestión para los *comprehensive plans* en Estados Unidos, se muestra la tabla siguiente (Tabla 3.1). Esta refleja los contenidos y características básicas del Estado de Arizona en relación con las normas de principios del siglo XX, la existencia y obligatoriedad o no de la planificación estatal, local y municipal, así como los elementos contenidos en los propios *comprehensive plans*. Estos aspectos resultan fundamentales puesto que señalan el origen y los aspectos básicos relacionados con la evaluación, seguimiento y gestión de los planes, lo que se trata en el epígrafe siguiente.

Tabla 3.1 Requisitos legales para los *comprehensive plans* en el Estado de Arizona

Similarity to 1920s Statutes	<i>Moderately updated (many significant changes but still resembles the 1920s model planning laws in some way)</i>	
Local Plan Mandated By Municipality	<i>It's mandated if a precondition is met such as if a planning commission is created (Cities & Towns); Mandatory for Counties.</i>	
Local Plan Mandated	<i>It's mandated if a precondition is met such as if a planning commission is created.</i>	
State Land Use Policy Basis	<i>No (an exception with Conceptual State Land Use plans)</i>	
Model Dev. Code Influenced	<i>Yes</i>	
Strength of State Role	<i>Weak</i>	
General Citation	<i>A.R.S. Cities & Towns 9-461 ; A.R.S. Counties 11-801</i>	
Municipality Covered in caps	<i>Cities & Towns, and Counties;</i>	
Internal Consistency Required	<i>No</i>	
<u>Elements in Comprehensive Plans:</u>	<u>Elements not included:</u>	
<i>Land Use (2)</i>	<i>Economic Development</i>	
<i>Housing (2)</i>	<i>Urban Growth Limits</i>	
<i>Agriculture, Forest Land, Open Space Preservation (3)</i>	<i>Critical & Sensitive Areas</i>	
<i>Natural Hazards (1)</i>	<i>Human Services</i>	
<i>Redevelopment (1)</i>	<i>Community Design</i>	
<i>Recreation (2)</i>	<i>Historic Preservation</i>	
<i>Energy (1)</i>	<i>Implementation</i>	
<i>Air Quality (1)</i>	<i>Local Coordination</i>	
<i>Transportation (2)</i>	<i>Other Elements</i>	
<i>Community Facilities (1)</i>		
<i>Policy (2)</i>		
<i>Visioning or Public Participation (2)</i>		
<i>Other Plans: Specific (Optional_3)</i>		
<i>Note: Detail 1 = little; Detail 2 = Moderate; Detail 3 = substantial.</i>		

Fuente: Adaptado de *American Planning Association* (APA, 2002).

Hasta principios del siglo XXI los *comprehensive plans* de Arizona guardan estrecha relación con las legislaciones del primer tercio del siglo pasado, destacando la escasa presencia estatal en esta materia o los contenidos de detalle desarrollados para la ordenación de usos del suelo agrícolas, masas forestales y espacios abiertos. También es evidente la relación de los *comprehensive plans* de Arizona con un modelo de planificación física y control de los usos del suelo (*land use planning*) en el que las premisas de la *Growing Smarter Legislation* de Arizona todavía no han calado profundamente en los planes aprobados antes de 2002 examinados por el trabajo de la APA (2002). La prueba más clara de ello es que, aunque la participación ciudadana sí es considerada como elemento clave en los *comprehensive plans* de Arizona, otros elementos como la coordinación y cooperación institucional o la propia implementación de las políticas del plan no presentan un trato de importancia según la Tabla 3.1. Esto implica que los *comprehensive plans* sean primordialmente de carácter estratégico, al no

contener mecanismos legales propios para alcanzar los objetivos e implementar las políticas de actuación propuestas.

Desde el punto de vista legal, y como nexo al caso de estudio de esta tesis, dedicado al Condado de Pima y la ciudad de Tucson, existen dos capítulos específicos en los *Arizona Revised Statutes* que contemplan las dos categorías fundamentales de los *comprehensive plans* analizados en este trabajo. El Capítulo 6 del Título 11 de los ARS sobre planificación y zonificación de condados; y el Capítulo 4 del Título 9 de los ARS dedicado a las competencias generales en planificación comprehensiva y sectorial de ciudades y pueblos de Arizona.

De acuerdo con los *Arizona Revised Statutes (Title 11 Counties - Chapter 6 County Planning and Zoning)*, se establece la creación de una comisión de planificación y zonificación encargada de desarrollar y mantener un *comprehensive plan* de amplio horizonte para el total de la jurisdicción de los condados de forma coherente con la planificación estatal. Los ARS desarrollan ampliamente los contenidos y objetivos de esta planificación y determinan que los estudios y recomendaciones de dicho plan deben incluir una serie de elementos fundamentales que se ven ampliados de acuerdo con el tamaño poblacional de cada condado (Figura 3.2).

Figura 3.2 Elementos recogidos en los *Arizona Revised Statutes* para los *comprehensive plans* regionales

- **Elementos comunes:** infraestructura de transporte y comunicaciones, incluyendo la bicicleta, así como puentes, edificios públicos, servicios públicos, escuelas, parques, espacios libres, calidad, acceso y variedad de viviendas, aparcamientos, caminos y senderos, espacios forestales, áreas naturales, presas, conservación de recursos naturales, calidad del aire y calidad del agua y riesgos de inundación.
- **Para condados de más de 125.000 habitantes:** usos del suelo, circulación y transporte, planificación energética y planificación hidrológica.
- **Para condados de más de 200.000 habitantes:** espacios abiertos, áreas de crecimiento, planificación medioambiental, coste de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de ARS (*Title 11 Counties - Chapter 6 County Planning and Zoning*).

Para cada uno de los elementos, los ARS también incluyen unos contenidos mínimos de forma sintética. Además de todos estos elementos, los *comprehensive plans* regionales deben implantar medidas propias de seguimiento para establecer la necesidad de modificaciones puntuales, adaptaciones significativas del propio plan o la renovación del mismo. De acuerdo con los ARS, este plan debería ser renovado cada 10 años.

Por otra parte, en relación con la planificación de ciudades y pueblos, de acuerdo con los ARS (*Title 9 Cities and Towns - Chapter 4 General Powers*), se establece la necesidad de creación de una agencia, una comisión y un departamento de planificación locales encargados de desarrollar y mantener un *comprehensive plan* de amplio horizonte de forma coherente con la planificación estatal. Los contenidos básicos determinados por los ARS de los *comprehensive plans* locales (para ciudades y pueblos) son el establecimiento de una declaración de objetivos comunitarios y de políticas para llevarlos a cabo sobre los siguientes elementos fundamentales, atendiendo al tamaño y crecimiento de cada ciudad (Figura 3.3).

Figura 3.3 Elementos recogidos en los *Arizona Revised Statutes* para los *comprehensive plans* de ciudades y pueblos

- **Elementos comunes:** usos del suelo, circulación y transporte.

- **Para ciudades mayores de 10.000 habitantes o con un crecimiento anual superior al 2%:** espacios abiertos, áreas de crecimiento, planificación medioambiental, coste de desarrollo, recursos hídricos.

- **Para ciudades mayores de 50.000 habitantes:** conservación ambiental, espacios recreativos, planificación integral del sistema de transporte y comunicaciones, servicios públicos, edificios públicos, vivienda, conservación, rehabilitación y reconstrucción de espacios, seguridad, transporte en bicicleta, energía, preservación y revitalización de barrios.

Fuente: Elaboración propia a partir de ARS (*Title 9 Cities and Towns - Chapter 4 General Powers*).

Como se puede apreciar en los recuadros anteriores (Figura 3.2 y Figura 3.3), los contenidos establecidos por los ARS para los *comprehensive plans* regionales y locales son prácticamente idénticos. Además, son coherentes con los principios de la legislación *Smart Growth* del Estado de Arizona. Aunque en la práctica, como se mostrará en el capítulo de esta tesis dedicado al caso específico del Condado de Pima y la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson, la elaboración real de estos *comprehensive plans* es muy diversa.

Evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de planificación

En relación con los aspectos relativos a la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio de Arizona (*comprehensive plans*), únicamente la gestión del plan está bien regulada a través de los principales instrumentos legales en Estados Unidos. Tanto las directrices establecidas por la legislación estatal, como la normativa *Growing Smarter Legislation* y los *Arizona Revised Statutes* del Estado de

Arizona establecen una renovación de los *comprehensive plans* al menos cada 10 años. Como ya se ha mostrado, la *Standard City Planning Enabling Act* de 1928 determinó los elementos fundamentales de la fase de gestión de los instrumentos de ordenación del territorio asentando unas bases de democratización y transparencia al exigir audiencias públicas previas a la aprobación de un *comprehensive plan* o de sus modificaciones, ampliaciones o renovaciones. Por su parte, los *Arizona Revised Statutes* dedican secciones específicas para la gestión de los planes regionales (*ARS Counties 11, Section 11-805. Comprehensive plan adoption; notice; hearing; amendment; expiration; readoption*) y para los planes locales (*ARS Cities and Towns 9, Section 9-461.06 Adoption and amendment of general plan; expiration and readoption*). En ambos tipos de instrumentos las indicaciones para su renovación o modificación substancial (que debe ser definida por el propio plan) son similares. Fundamentalmente se requiere legalmente la adopción de medidas para la participación pública de forma continua durante todas las fases del proceso de desarrollo y renovación del plan, así como la difusión de las propuestas y alternativas, la presencia de audiencias públicas, la oportunidad de hacer discusión y comentarios, la existencia de programas específicos de comunicación y servicios de información. Además se hace hincapié en las necesarias consultas y la coordinación horizontal y vertical administrativas. Sin embargo, la aprobación, renovación o modificación substancial de los *comprehensive plans* locales además deben ser ratificadas por al menos dos tercios de los votos del gobierno municipal y, lo más importante, de acuerdo con la subsección 9-461.06-M de los ARS, deben ser aprobados mediante referéndum público por los propios votantes municipales.

Atendiendo a la evaluación y el seguimiento de los *comprehensive plans*, de forma general se advirtió hace más de una década de algunas características propias de la práctica norteamericana tanto en Canadá como en Estados Unidos. Principalmente estas evaluaciones estaban ligadas a las políticas de desarrollo, las evaluaciones de sostenibilidad o a la revisión de los *comprehensive plans* (Berke y Manta, 2000; Seasons, 2003). Lo cierto es que a comienzos del siglo XXI ya existía gran diversidad de información e indicadores accesibles para la evaluación y el seguimiento aunque estos recursos no se aprovecharan al máximo en la práctica (Seasons, 2003). Según Mark Seasons (2003), la reducción de fondos, que no ha cesado desde los años noventa, supone una de las principales causas de la reducción de presupuesto, personal y apoyo para invertir en la innovación de la planificación territorial integral así como en su

evaluación y seguimiento. Además, en caso de necesidad siempre se suele responder primeramente a los problemas inmediatos por lo que la evaluación y el seguimiento quedan mermados debido a su esencial perspectiva a medio o largo plazo. Como consecuencia, los indicadores son difíciles de encontrar en los documentos de los planes, y menos aún vinculados a los objetivos o políticas de los planes y programas de actuación lo que resulta uno de los aspectos clave en el bloqueo de la evaluación y el seguimiento en la práctica de la planificación territorial norteamericana (Seasons, 2003). Por otra parte, además haría falta consenso de criterios puesto que los objetivos son muy dinámicos dependiendo de múltiples criterios o puntos de vista a lo largo de la vida de los planes. Además los objetivos de los planes y el trabajo de los planificadores suele quedar en un segundo plano ante las exigencias políticas. Por tanto, el apoyo o liderazgo político resulta fundamental aunque en ocasiones se manifiesta un rechazo institucional hacia la evaluación y seguimiento puesto que implica corresponsabilidades. Esta corresponsabilidad también es derivada al propio creador del plan. Generalmente, la evaluación y el seguimiento son bien recibidos en organizaciones donde existe interés por la mejora constante en su propio sistema de funcionamiento y debería ser una obligación más que una necesidad, tanto si los resultados son favorables o desfavorables (Seasons, 2003). De este autor se concluye que la evaluación y el seguimiento debe ser introducida paulatinamente en el proceso de planificación territorial puesto que esta práctica requiere un recorrido de aprendizaje debido a su complejidad y dinamismo. Asimismo, la elección de indicadores debe ser muy cuidadosa debido a que suele implicar responsabilidades que afectan a los intereses esenciales de los distintos actores territoriales implicados. Por ello mismo las instituciones deben distinguir de forma clara los diagnósticos y mediciones genéricos de una verdadera labor de evaluación y seguimiento continuada en el tiempo.

Por último, aunque este trabajo focaliza en el caso de estudio americano seleccionado, resulta conveniente destacar que varios trabajos han tratado recientemente estas y otras problemáticas sobre la planificación integral americana, o *comprehensive planning*, prestando especial interés en los aspectos participativos y comunicativos de la misma (Dandekar y Main, 2014; Ellin, 2010; Forester, 2013; Mohammadreza, Mohammadi, y Zangiabadi, 2015; Paris, 2013; Widener, 2013).

Todos estos aspectos relacionados con los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los *comprehensive plans* son tratados en la práctica real en el capítulo del caso de estudio del Condado de Pima y de la Ciudad de Tucson de esta tesis.

4. Ordenación del territorio en el contexto español

El capítulo desarrolla el estado de la cuestión en España sobre la ordenación del territorio y su evaluación, seguimiento y gestión. Este capítulo es fundamental para la valoración de los resultados obtenidos y para elaborar las conclusiones esenciales de este trabajo ampliamente orientado y realizado para el ámbito español. Por tanto, gracias a este capítulo se establecen las bases para ratificar la hipótesis de partida de que los actuales organismos responsables de las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio regionales y subregionales en España no tienen capacidad de implementar en la práctica de forma eficiente las exigencias establecidas por la normativa en la materia.

A continuación se introducen las características de la ordenación del territorio en España, así como su normativa y e instrumentos autonómicos principales. Posteriormente se muestra la relación e influencias del contexto europeo de planificación territorial en España. Un segundo apartado de este capítulo aborda la práctica de la ordenación del territorio en España, prestando especial interés en el desarrollo de los principios de la gobernanza y la implicación y participación ciudadana en este proceso. Por último, se desarrolla cómo se contempla la evaluación, el seguimiento y la gestión de los planes de ordenación del territorio, así como la principal normativa reguladora estatal. Finalmente, se desarrolla el estado y el funcionamiento de los observatorios territoriales nacionales que, en principio, suponen un mecanismo de evaluación y seguimiento ampliamente utilizado para medir y supervisar el desarrollo territorial en España.

4.1 Introducción: la ordenación del territorio en España

La ordenación del territorio en España a comienzos del siglo XXI

La ordenación del territorio en España tiene sus orígenes en los planes urbanísticos metropolitanos de principios del siglo XX, pero no sería hasta la transición democrática y la Constitución Española de 1978 cuando cobraría un papel más significativo (Benabent, 2000 y 2006)²³. Desde la descentralización de competencias autonómicas hasta el siglo XX han sido numerosos los autores nacionales que han publicado en el campo de la ordenación del territorio, tanto desde el punto de vista de la práctica como de la teoría. Desde la geografía existen varios trabajos que pueden ser considerados como esenciales a comienzos del siglo XXI, de los que se deduce que la ordenación del territorio en España es ante todo un gran reto (entre otros: Benabent, 2006 y 2009; Elorrieta, 2013; Farinós y Romero, 2004 y 2006; Farinós, 2009; Fera et al. 2005; Fera, García y Ojeda, 2009; Gómez Orea, 2013; Hildenbrand, 2006; Juaristi, 2009; Jurado Almonte, 2011; Lois y Aldrey, 2010; Lozano Valencia, 2010; Martín Jiménez, 2014; Nel-lo, 2010 y 2012; Rodríguez González, 2010; Sánchez Escolano, 2010; Sánchez Pérez-Moneo y Troitiño, 2009; Serrano, 2012; Valenzuela, Soria y Aguilera, 2012; Urkidi, 2010; Zoido, 2010).

La ordenación del territorio aparece como competencia exclusiva de las comunidades autónomas en el artículo 148.1 de la Constitución, junto con las competencias de urbanismo y de vivienda con las que está estrechamente vinculada. Sin embargo, permanecen numerosas competencias sectoriales o transversales en el Gobierno central (la política de defensa nacional, políticas de infraestructuras específicas, etc.) que, junto a la planificación económica, inciden de forma directa en la ordenación del territorio en España (Bielza de Ory, 2008). Desde ese momento la ordenación del territorio autonómica asume leyes diferenciadas del urbanismo e instrumentos de planificación regionales y subregionales propios (Hildenbrand, 2006). Estas leyes e instrumentos se han generalizado con independencia de la ideología política de las distintas administraciones autonómicas españolas, poniendo el acento en la cobertura mediante

²³ Para conocer un desarrollo completo del devenir de la ordenación del territorio hasta la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas ver: De Terán, F. (1982). *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*. Madrid: E.T.S. Arquitectura (Universidad Politécnica de Madrid). Recuperado de <http://oa.upm.es/11086/>

instrumentos o planes de ordenación de aglomeraciones urbanas y ámbitos litorales (Benabent, 2012).

Sin embargo, la mayoría de los autores anteriores coinciden en que la ordenación del territorio ha sido considerada menos relevante que el planeamiento urbanístico de escala municipal en el contexto español (Benabent, 2006; Hildenbrand, 2006; Zoido, 2010). Lo cierto es que los aspectos económicos inmediatos y locales del “planeamiento urbanístico”, así como sus problemas asociados, siempre han tenido un “protagonismo excesivo” en España (Rodríguez, Martínez, 2010, p. 10). Este distanciamiento entre ordenación del territorio y urbanismo y la no exclusividad autonómica de competencias en materia económica, han propiciado que en general las leyes de ordenación del territorio en España presenten una orientación de planificación física del territorio, aunque lógicamente también relacionada con objetivos económicos, como ocurre en muchos de los estados federales europeos (Alemania, Austria o Suiza) y no de corte fuertemente económico como ocurre en Francia o en la pasada tradición planificadora económica española (Zoido, 2010). Asimismo, la ordenación del territorio en España, y su visión integral, resulta necesaria ante la imposibilidad o insuficiencia del planeamiento urbanístico que cuenta con mayor tradición en España (Benabent, 2006; Zoido, 2007). El planeamiento urbanístico no ha resuelto el modelo insostenible de desarrollo económico territorial español caracterizado por un mal uso de los recursos, deficiencias en la financiación local y una falta de ética relacionada con la especulación e incluso la corrupción (Hildenbrand, 2006). Además, se debe tener en cuenta que esta problemática dinámica territorial con la que se encuentra la ordenación del territorio ha sido “espoleada por la liberalización del suelo y el desarrollo inmobiliario” (Montiel y Naredo, 2011; Valenzuela Montes et al., 2012, p. 66) que ha tenido lugar especialmente en los últimos años previos a la crisis económica financiera que se apreció de forma contundente en 2008. La burbuja inmobiliaria española se reconoce como una de las principales causas de los desequilibrios urbanísticos y territoriales (Romero González, 2010), como ya fue vaticinado con la conceptualización del *tsunami urbanizador español* al que se prestó poca atención (Fernández Durán, 2006).

Otro de los aspectos clave en la institucionalización de la ordenación del territorio en la actualidad en España es su fracaso como política integradora, ya que ha asumido generalmente un papel secundario frente a la política sectorial de corto y medio plazo (Benabent, 2012). También se reconoce que faltaron y faltan mecanismos de coordinación y cooperación vertical, entre el gobierno central y las comunidades

autónomas, así como horizontalmente, entre las distintas carteras y administraciones autonómicas competentes, para resolver los distintos conflictos territoriales. Lo mismo ocurre entre las administraciones autonómicas y las locales, ya que son los municipios los que tienen competencia real en la práctica a través de las licencias sobre el suelo y los planes generales de ordenación urbanística (Bielza de Ory, 2008; Hidenbrand, 2006 y 2007; Benabent, 2006 y 2012). Lo cierto es que la política de ordenación del territorio no ha encajado bien en el organigrama de la administración pública española desde sus inicios, variando de ministerios y consejerías autonómicas a lo largo de los años. Desde la descentralización autonómica su visión integradora se asumía con reticencias en la administración pública y no ha mantenido nunca un papel central o una fuerte coordinación horizontal en los distintos gobiernos (Benabent, 2002a). En ocasiones su falta de atractivo político, los escasos votos ciudadanos que recauda, ha hecho que la ordenación del territorio sea relegada a departamentos de segundo orden asociados usualmente a obras públicas o urbanismo, y en menos ocasiones a departamentos relacionados con la planificación económica o ambiental (Juaristi, 2009).

La clara falta de una cultura de planificación basada en la visión global e integral del territorio que demuestran estos hechos, en favor de una planificación urbanística localista y de corto plazo, propició el desmantelamiento de los entes metropolitanos supramunicipales españoles de los años ochenta (Hildenbrand, 2006). Además, los primeros planes de ordenación del territorio subregionales en España cedían su prevalencia al convertirse en ocasiones en una mera suma con carácter tutelar de la planificación local y sectorial (Benabent, 2002a). Como ejemplo de este problema a finales de la primera década del siglo XXI para la región de Madrid, Alberto Leboeiro (2009) afirmaba que la falta de visión territorial integral a largo plazo conducía a que los agentes privados con poder pudiesen incluso reclamar un urbanismo a la carta buscando mayores plusvalías. Todavía hoy se aprecia poca cultura de cooperación territorial y la existente se considera insuficiente o disfuncional (Hildenbrand, 2016). Esto se pone de manifiesto al identificar por ejemplo la problemática de nuestras aglomeraciones urbanas supramunicipales para establecer planes de movilidad urbanos en ciudades españolas importantes como Zaragoza o Valencia, donde la excesiva autonomía local es incompatible con las necesidades territoriales reales (Elía et al., 2016). Por otra parte, una buena cultura territorial tampoco ha calado en la población española. Hace diez años que se propuso por parte del Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), un *Manifiesto por una nueva cultura del territorio* (VV.

AA., 2006). La carta fue firmada inicialmente por 108 expertos en urbanismo a favor de una nueva cultura y saber territorial que frene las ideas desarrollistas con las que se ha bombardeado a la población durante todos estos años (El País, 2006; Hernández Martínez, 2008). Este y otros aspectos se han tratado en el epígrafe dedicado a participación e implicación ciudadana en la ordenación del territorio de este capítulo. En definitiva, durante el siglo XXI la planificación territorial ha proliferado mucho en España y la práctica de la ordenación del territorio se encuentra implementada a través de los numerosos documentos legales e instrumentos o planes de ordenación del territorio que han ido sucediéndose y adaptándose continuamente para mejorar esta experiencia como veremos a continuación.

Leyes autonómicas y planes de ordenación del territorio en España

Como se ha visto, en España son las regiones, las Comunidades Autónomas, las que tienen las competencias en materia de ordenación del territorio a través del artículo 148.1 de la Constitución Española de 1978. Los diferentes Estatutos Autonómicos y sus posteriores reformas recogieron dichas competencias sin grandes cambios (Martín Jiménez, 2014). Así es como esta política comienza en España desde la década de los años 80 hasta su consolidación normativa, lo que ha supuesto un largo y complejo recorrido de casi 20 años. Este proceso va desde la primera ley de ordenación del territorio de 1983 en Cataluña hasta la última Comunidad, Extremadura, que adopta un documento legal propio en 2001 (Benabent, 2009). La Sentencia del Tribunal Constitucional del 20 de marzo de 1997 (Sentencia TC 61/1997) al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992) supuso un antes y un después, que remarcó la naturaleza autonómica de las competencias en esta materia (Martín Jiménez, 2014). Tan sólo un año después la administración estatal aprobaría la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del suelo y Valoraciones (vigente hasta el 1 de julio de 2007) con unas condiciones mínimas para que las comunidades autónomas crearan sus propias normativas, blindando las competencias autonómicas en esta materia (Parreño y Díaz Hernández, 2010). Durante todos estos años en los que han visto la luz todas las leyes autonómicas de ordenación del territorio, también han sufrido al menos algunas modificaciones parciales y muchas han sido reformadas por completo, incluso en varias ocasiones (Tabla 4.1)

Tabla 4.1 Leyes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (que suponen modificación substancial o derogación)	AÑO (Publicación vigente)
ANDALUCIA	<p>- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</p> <p>- Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. (Modificación Decreto-Ley 15/2014)</p>	<p>1994</p> <p>BOJA 22-1-1994</p>
ARAGÓN	<p>- Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio.</p> <p>- Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.</p> <p>- Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón</p>	<p>2015</p> <p>BOA 20-11-2015</p>
ASTURIAS	<p>- Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial.</p> <p>- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.</p>	<p>2004</p> <p>BOPA 27-4-2004</p>
BALEARES	<p>- Ley 8/1987, de 1 Abril, de Ordenación Territorio de las Islas Baleares.</p> <p>- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.</p>	<p>2000</p> <p>BOIB 27-12-2000</p>
CANARIAS	<p>- Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los planes insulares de ordenación.</p> <p>- Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.</p> <p>- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.</p>	<p>2000</p> <p>BOIC 15-5-2000</p>
CANTABRIA	<p>- Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial.</p> <p>- Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.</p> <p>- Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de Modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.</p>	<p>2001</p> <p>BOC 4-7-2001</p>
CASTILLA-LA MANCHA	<p>- Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.</p> <p>- Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.</p>	<p>2010</p> <p>DOCM 21-5-2010</p>
CASTILLA Y LEÓN	<p>- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.</p>	<p>1998</p> <p>BOCYL 10-12-1998</p>

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial de Cataluña. - Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje. (DOGC 08/07/2005) 	<p>1983 DOGC 30-11-1983</p>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. 	<p>2002 DOE 3-1-2002</p>
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. - Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia. 	<p>1995 DOG 05-12-1995</p>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid. - Ley 9/1995, de 28 de marzo, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo. - Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. 	<p>1995 BOCM 11-04-1995</p>
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. - Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. - Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. - Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. 	<p>2015 BORM 6-4-2015</p>
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio. - Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. - Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. 	<p>2002 BON 27-12-2002</p>
PAIS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. - D 206/2003, 9 septiembre, por el que se regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales. 	<p>1990 BOPV 3-7-1990</p>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. - Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. 	<p>2006 BOR 4-5-2006</p>
VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio. - Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. - Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. 	<p>2014 DOGV 31-7-2014</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Martín Jiménez, 2014, p. 333-335.

En la anterior tabla (Tabla 4.1) se pueden apreciar las distintas leyes que han compuesto el estatuto legal principal en materia de ordenación del territorio a lo largo de todos estos años en cada autonomía. Todas estas leyes no responden a ninguna legislación estatal que les sirva como marco de referencia y como consecuencia nos vamos a encontrar con maneras diferentes de desarrollar legislación e implementar la política de ordenación del territorio (Aldrey y Rodríguez, 2010). En algunos casos, junto a las principales leyes de ordenación del territorio y sus modificaciones, también encontramos documentos legales de carácter específico que afectan significativamente a la ordenación del territorio. Este es el caso de la legislación sobre paisaje en Cataluña o sobre regímenes del suelo en Murcia. Lo cierto es que han sucedido numerosos cambios y modificaciones en el devenir normativo de la ordenación del territorio en España aunque muchas de las comunidades autónomas mantienen vigentes los primeros documentos legales como Andalucía o Cataluña. En este largo periodo, con numerosas modificaciones, se puede destacar una mayor articulación entre los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico, así como una flexibilización de la prevalencia jerárquica de los planes de ordenación del territorio sobre otros planes sectoriales con incidencia en la ordenación del territorio (Benabent, 2009)²⁴.

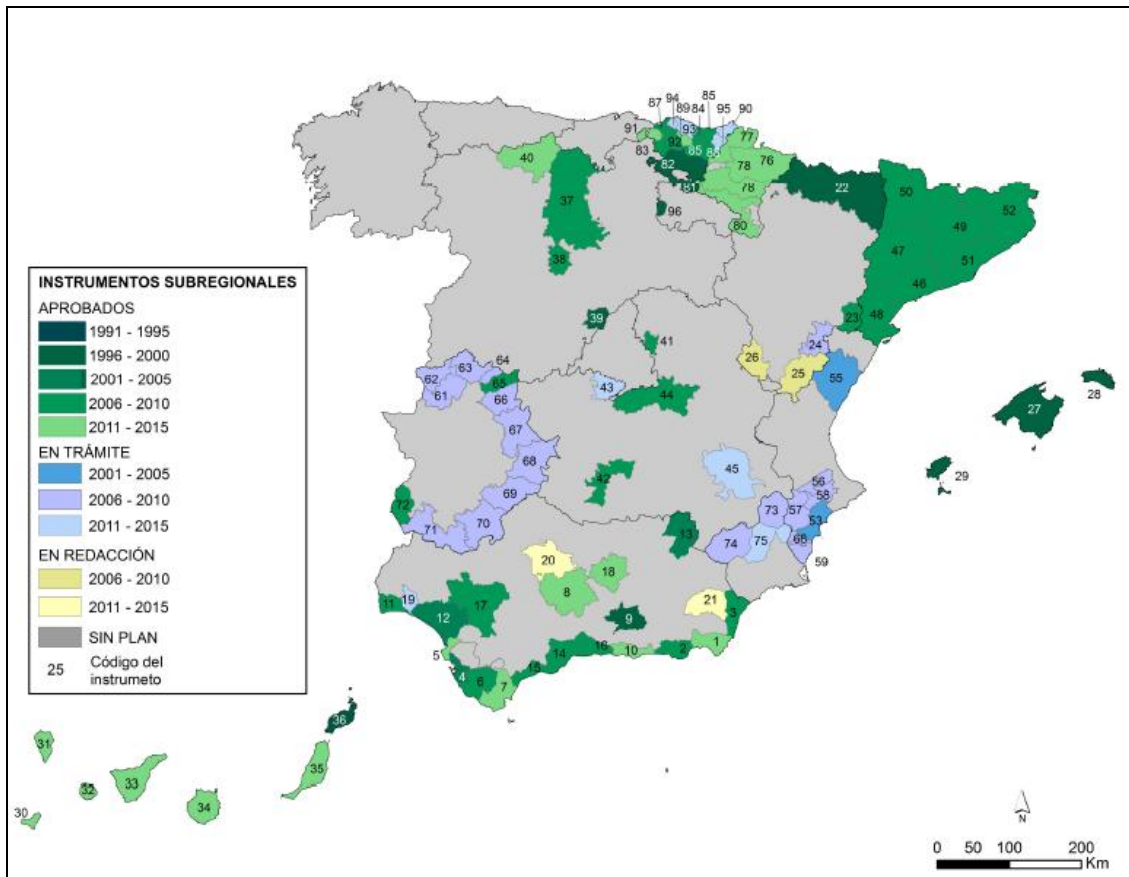
Por otra parte, una de las características fundamentales de todas las leyes de ordenación del territorio autonómicas es que son leyes instrumentales, es decir, que prevén el desarrollo de instrumentos o planes de ordenación del territorio que materializarán una serie de determinaciones legales (Martín Jiménez, 2014). Como consecuencia, los planes de ordenación del territorio en España muestran una doble naturaleza, por un lado como impulsores de transformaciones territoriales y elementos dinamizadores, a la vez que por otro regulan y restringen usos y actuaciones sobre el territorio (Benabent, 2009). En estas normativas se distinguen dos escalas, que se corresponden con sendos instrumentos de ordenación previstos por las legislaciones autonómicas españolas y que han sido considerados en esta tesis: los instrumentos o planes de ordenación del territorio de ámbito regional y los instrumentos de ámbito subregional (Feria et al., 2005; Hildenbrand, 2006). Asimismo, los planes han sido establecidos como decretos legales que sustentan reglamentos, normativas y recomendaciones, aunque la normativa

²⁴ Entre otros autores, Benabent (2006 y 2009) muestra tres tipos diferenciados en España de sistemas de planeamiento o planificación territorial: **1) sistema de estructura jerárquica piramidal cerrada** (los planes sectoriales se someten al plan territorial subregional y éste al plan regional); **2) sistema de estructura jerárquica piramidal abierta** (los planes sectoriales puede modificar al plan territorial subregional y ambos se someten al plan regional); y por último, **3) el sistema de estructura reticular** (cualquiera de los planes puede modificar a los otros anteriores).

ha ido derivando hacia un carácter más propositivo y flexible que regulatorio a lo largo de los años (Benabent, 2012).

Por otro lado, como aspecto positivo, se reconoce un importante esfuerzo en la aprobación de instrumentos de ordenación del territorio tanto regionales como subregionales en España, siendo procesos lentos y complejos con resultados diversos (Sánchez Pérez-Moneo y Troitiño, 2009). En ocasiones ha transcurrido más de una década entre la aprobación de la ley y la del plan regional. De todas formas, tras la primera quincena del siglo XXI únicamente las regiones de Madrid y Murcia no presentan plan regional aprobado, en tramitación o en elaboración. Por otro lado, la proliferación de planes subregionales ha sido notoria en el siglo XXI (Figura 4.1). Para muchos expertos resulta evidente la necesidad de complementar los instrumentos de ordenación del territorio regionales con los planes subregionales de mayor vinculación normativa para garantizar la implementación de esta política, incluso incidiendo en la clasificación del suelo (Sánchez Pérez-Moneo y Troitiño, 2009). Este gradiente de vinculación y determinación supone que a los instrumentos regionales les corresponde un carácter general mientras que los planes subregionales concretan las determinaciones, aplicando el principio de subsidiariedad a la planificación (Zoido en Elorrieta, 2013). Cataluña, Navarra, País Vasco, Andalucía y los dos archipiélagos destacan en planes subregionales aprobados. Sin embargo, Extremadura o la Comunidad Valenciana no presentan ninguno aunque ambas se encuentran en pleno proceso de tramitación de sus primeros instrumentos de ordenación del territorio subregionales.

Figura 4.1 Instrumentos de Ordenación del Territorio Subregionales en España



Fuente: Tomado de Farinós, Aldrey y Del Río, 2015.

Además, como característica fundamental que es abordada en los casos específicos de estudio de esta tesis, en general en España se observa una clara orientación estratégica de los instrumentos de ordenación, especialmente en los de ámbito regional, más que un carácter regulatorio (Farinós et al., 2015). Como ya se ha mencionado y de acuerdo con los autores anteriores y otros expertos, la cooperación y coordinación administrativa es fundamental para evitar retrasos en la implementación de estos instrumentos ya que muchas veces los documentos aprobados llegan tarde o directamente quedan “obsoletos” para el objetivo con el que fueron creados (Aldrey y Rodríguez, 2010, p. 203). Asimismo, aunque las bases legislativas sean similares en algunos casos, existen importantes diferencias entre los instrumentos de ordenación del territorio ya que existen matices de importancia entre unos y otros. Como por ejemplo los que diferencian a los planes de ordenación del territorio de Canarias, de carácter insular y de gran detalle normativo, con los primeros planes de Cataluña (Benabent, 2009). Aunque algunos autores afirman que el problema no es la multiplicidad de planes y

procedimientos, sino sus incoherencias o la descoordinación (Ortega Delgado et al., 2009). Por ejemplo en el caso vasco, paradigma de éxito en cuanto a cobertura territorial de los planes aprobados, es incluso más compleja la coordinación y cooperación por el nuevo escalón administrativo de las Diputaciones Forales (Urkidi, 2010). Este mismo autor detecta un gran consenso en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (instrumento de ámbito regional) pero esto no ocurre con los Planes Territoriales Parciales de ordenación territorial (de ámbitos subregionales). En estos últimos se detectan contradicciones con las propias Directrices regionales y la planificación sectorial dirige la planificación. Sobre el mismo caso, Peio Lozano (2010) también advierte que el modelo vasco teóricamente es impecable pero existen carencias importantes en la práctica en relación con la coordinación e incluso la participación en el proceso de planificación. Estos problemas pueden extenderse a la gran mayoría de las comunidades autónomas españolas. Algunos expertos, tras el estudio del estado en la primera década del siglo XXI de la ordenación del territorio en Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, Navarra y País Vasco (Sánchez Pérez-Moneo y Troitiño, 2009), se ponen de acuerdo en que es importante contar con adecuados instrumentos de coordinación, inspección, evaluación y participación en la ordenación del territorio, así como una nueva ética y cultura territorial que favorezca el tan complejo como necesario proceso de planificación territorial.

Esta importante variedad planificadora que se reconoce en España, aún con un carácter estratégico común, no es una cuestión exclusivamente española. Esta diversidad, tanto en número de planes como en procedimientos de las distintas comunidades autónomas, resulta bastante común en todo el contexto europeo como se ha demostrado previamente. En el siguiente apartado se muestran las principales influencias y afecciones europeas que explican gran parte del proceso de elaboración e implementación de los instrumentos de ordenación del territorio en España.

España a la luz de Europa

Lo primero que se puede reconocer es que la política de ordenación del territorio en España fue utilizada como parte del proceso de descentralización de competencias estatales, de forma coherente con el principio de subsidiariedad. Como en España, la descentralización de competencias en ordenación del territorio es el camino que han seguido la mayoría de los países europeos, incluso la propia Unión Europea no asume dicha competencia sino que son los estados miembros y concretamente las regionales las responsables. Lo mismo ocurre en los países de América Latina que desarrollan un proceso descentralizador (ver Massiris, 2012; Hildenbrand, 2014). Por otro lado, aunque no existen competencias por parte del gobierno central español, generalmente el ministerio encargado del medio ambiente, y el ministro correspondiente, representan a España en las reuniones europeas de ministros responsables de la ordenación del territorio. Por tanto, también es labor de los representantes españoles en la Unión Europea, y en otros organismos internacionales como el Consejo de Europa, tratar con las distintas normativas de ámbito europeo, de carácter sectorial, que inciden en la ordenación del territorio.

Ateniendo al capítulo dedicado a Europa de este trabajo, la pionera Estrategia Territorial Europea de 1999, la Agenda Territorial de la Unión Europea de 2007 y su renovación de 2011 con la ATE 2020, así como la estrategia de crecimiento *Europa 2020*, tienen un papel orientador fundamental para la ordenación del territorio en todos los países europeos. Sin embargo, además existen otras políticas territoriales europeas que afectan a la ordenación del territorio como la política regional y económica, la política de cohesión (económica, social y territorial), la política agraria común, la política de medio ambiente, la política de investigación y desarrollo tecnológico y las política de infraestructuras y redes de comunicaciones transeuropeas (Elorrieta, 2013). Además, en el campo de la evaluación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio algunas normativas europeas deben ser consideradas especialmente en la ordenación del territorio nacional. Nos referimos principalmente a la ya tratada directiva europea sobre evaluación y seguimiento ambiental de planes y programas, la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (Directiva EAE, 2001/42/CE). La citada Directiva EAE fue incorporada al ordenamiento jurídico estatal español mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Con esta transposición se establecieron una serie de artículos ya de

obligado cumplimiento para la planificación territorial de escala regional y subregional en España. Como es lógico, asume gran parte de las recomendaciones de la Directiva EAE de referencia. Además, esta ley fue recientemente derogada en España por la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Estas normativas son tratadas con profundidad en el último apartado de este capítulo dedicado a la evaluación, seguimiento y gestión de la ordenación del territorio en España.

En definitiva, las leyes autonómicas son el principal documento normativo en la ordenación del territorio en España. Su principal característica es que en los últimos años (en las leyes nuevas o modificadas) han tomado como referente la Estrategia Territorial Europea de 1999 (Martín Jiménez, 2014), de la que se han expuesto anteriormente sus principales contenidos. Un ejemplo pionero en España de desarrollo de ordenación del territorio atendiendo a la ETE es el caso de la Comunidad Foral de Navarra y la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) aprobada en el año 2005 como instrumento de ordenación del territorio de ámbito regional. La ETN fue causa y consecuencia de la renovación normativa en la Comunidad Foral de Navarra puesto que se requería una reforma legal para dar pie al documento regional más “flexible” que supone la ETN (Elorrieta, 2013, p. 331). Además, esta fue sometida a una importante fase de investigación y *benchmarking* internacional, ha tenido consideración con las relaciones externas al ámbito regional, ha introducido indicadores territoriales de control y la participación ciudadana. Asimismo la ETE presenta seis principios directores estratégicos derivados de la propia ETE y que conforman los fundamentos del desarrollo territorial sostenible: competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, accesibilidad y patrimonio natural y cultural (Collado, 2004; Elorrieta, 2013; García Martínez, 2010; Munarriz, 2009; Zarraluqui, 2011).

Sin embargo, con alguna excepción como la del caso navarro, a comienzos del siglo XXI España estaba mal posicionada cuantitativa y cualitativamente en Europa en materia de ordenación del territorio, teniendo además como una de las causas principales la “indisciplina urbanística” en la mayoría de aglomeraciones urbanas y en el litoral (Hildenbrand, 2006, p. 80). Es por ello que desde la experiencia europea se aboga por una planificación supralocal o supramunicipal como es la política de ordenación del territorio. Como demuestra la experiencia internacional comparada, es necesaria la creación de entidades supramunicipales, que fueron desmanteladas en España en los años ochenta, en las grandes aglomeraciones urbanas y sin la intervención subsidiaria de la administración regional o estatal (Hildenbrand, 2016). Además,

únicamente 14 de las 46 áreas metropolitanas españolas estaban cubiertas por un plan de ordenación del territorio tras la primera década del siglo XXI (Feria, 2011). Existen numerosas técnicas jurídicas para poner solución a esta carencia de instituciones metropolitanas (Toscano Gil, 2012). Sin embargo, la realidad metropolitana en los últimos años, a diferencia del contexto europeo, no se encuentra en la agenda política española y tampoco en el debate social (Hildenbrand, 2016). Oriol Nel-lo (2010) advierte de la obsolescencia de la autoridad del planeamiento municipal en las aglomeraciones urbanas en la actual dinámica territorial de interrelaciones supralocales. A su vez, otros expertos aseguran que el modelo urbanístico español se ha asentado en las plusvalías que generan la especulación sobre el uso y clasificación del suelo, así como la actitud discrecional de la administración municipal respecto al desarrollo y modificación del planeamiento urbanístico, lo que incentiva la corrupción público privada en España (García de Leonardo Tobarra, 2015; Jareño Leal, 2015).

Por tanto, atendiendo a los estudios europeos, una mayor actividad por parte de los gobiernos autonómicos y una mayor cooperación municipal bajo los principios de la gobernanza resultan esenciales. De acuerdo con las experiencias europeas estudiadas por Hildenbrand (2006), los sistemas de planificación territorial excesivamente jerarquizados y con vinculaciones en cascada entre instrumentos, no funcionan. Estos, según el mismo autor, deberían regirse bajo los principios de la gobernanza territorial de coordinación, cooperación y participación, así como por eficaces mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.

Siguiendo las experiencias internacionales, es necesaria una nueva gobernanza territorial y una buena cultura territorial, basada en la inteligencia territorial y la participación e implicación social (Ortega Delgado et al., 2009). Sin embargo, siguiendo a los anteriores autores, en España esto no está exento de problemas como se demuestra en el siguiente apartado de este capítulo. La realidad es que tanto la teoría como la práctica son importantes pero la forma de aplicar las políticas e instrumentos de ordenación del territorio resulta de mayor relevancia que los meros documentos aprobados.

4.2 Gobernanza, participación ciudadana y democracia en la ordenación del territorio en España

Gobernanza territorial

Siguiendo la definición del *Libro Blanco* de la gobernanza europea desarrollada en el capítulo europeo anterior de este trabajo, la gobernanza presenta los principios de apertura institucional, participación e implicación ciudadana, responsabilidad, eficacia y coherencia político administrativa (Comisión Europea, 2001). Asimismo, de forma concreta, la gobernanza territorial trata sobre el proceso de organización y coordinación de los actores territoriales para construir “un consenso organizacional” con la aportación de cada uno de ellos, con el objetivo último de lograr una mejor cohesión territorial a través de una estrategia común (Farinós en López Trigal, 2015, p. 305). Algunos autores españoles han argumentado incluso la necesidad de incorporar a los principios de la ordenación del territorio el objetivo de alcanzar la calidad de la gestión pública y la coordinación administrativa (Gómez Orea, 2008), puesto que numerosos expertos han identificado tradicionalmente estas carencias como el talón de Aquiles de la ordenación del territorio (Benabent, 2006 y 2012; Hildenbrand, 1996, 1999 y 2006; Zoido, 2010).

La realidad española es que la planificación territorial dista mucho de la teoría a la práctica. España se “ha alejado de las directrices que desde hace tiempo se sugieren en Consejos Europeos y en otras instancias comunitarias en materia de buen gobierno” en la ordenación del territorio (Romero y Farinós, 2011, p. 300). Lo cierto es que, como se ha visto, ha costado mucho aprobar los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional en España puesto que en 2001, ya todas las comunidades autónomas presentaban una ley de ordenación del territorio propia pero hasta 2009 solo fueron aprobados ocho instrumentos regionales y únicamente 37 subregionales, siendo Andalucía la más cuantiosa (Hildenbrand, 2011). Además, aún tras el desarrollo de numerosos planes, existe una preocupante vulnerabilidad política de la ordenación del territorio (Zoido, 2010). Entre otras razones porque existe gran resistencia municipal a implementar los planes supramunicipales aprobados y en ocasiones los lobbies empresariales resuelven los conflictos de forma subrepticia (Fernández-Güell, 2015).

A comienzos del siglo XXI se reconocía como necesaria una concepción de la planificación territorial en España basada en el acuerdo entre los diversos niveles de gobiernos, las administraciones públicas y la sociedad civil (Ezquiaga, 2009). Además,

se identifica la carencia de una auténtica cooperación y coordinación entre las administraciones en el proceso de elaboración de los planes. Así que la gobernanza no estaba asentada precisamente en el siglo XXI (Benabent, 2009; Romero y Farinós, 2006). Las actividades y acuerdos de cooperación y coordinación responden a las formas tradicionales de gobierno y no a los principios de la gobernanza territorial con carácter estratégico y participativo. Se ha reconocido una cultura de planificación de tradición asistencial y clientelar, que debería ser sustituida por otra de carácter proactivo y propositivo (Farinós, 2015b). Por tanto, se sabe desde hace años que la ordenación del territorio española debe abandonar “la idea de que la planificación es solo una mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales, con el objetivo básico de repartir eficientemente los valores del suelo” (Ezquiaga, 2009, p. 577). José María Ezquiaga (2009) también reconoce la planificación territorial como la plataforma óptima de concertación y acuerdo, pero apoyándose en el principio de transparencia y en la participación ciudadana directa. Otros autores coinciden en esta capacidad de la ordenación del territorio, no solo en España sino en toda Europa, que debe evolucionar con un marcado carácter flexible, de colaboración y concertación (Faludi, 2010a). Por tanto, la gobernanza territorial actuaría como “gozne para un nuevo desarrollo territorial en dignidad” (Farinós, 2015b, p. 17).

Como aspectos positivos, a comienzos del siglo XXI debe mencionarse el modelo pionero navarro de cooperación pública y privada, así como la participación de empresas y sindicatos en la elaboración e implementación de los instrumentos de ordenación del territorio, siguiendo los principios de la ETE de 1999. Otros intentos de coherencia legislativa de inicios de siglo también han avanzado en materia de buena gobernanza, como los que han tratado de integrar turismo y ordenación del territorio en el caso de Canarias, así como la incorporación del paisaje en la normativa de la Comunidad Valenciana (Hildenbrand, 2006). Asimismo, las Comunidades de Madrid y Andalucía han pretendido resolver la falta de coordinación administrativa a través del consenso, formando comisiones mixtas entre el Estado y la comunidad autónoma, en el caso de Madrid, y comisiones de redacción administrativas en Andalucía, formadas por representantes de todas las administraciones y colectivos interesados, para seguir y orientar el desarrollo de cada uno de los instrumentos iniciados y aprobados (Benabent, 2009). Además, en Andalucía se han desarrollado procesos participativos, aunque no para todos los planes y tampoco han alcanzado la fase de toma de decisiones quedando como parte del análisis y diagnóstico de los planes. Esto evidencia que la ordenación del

territorio se encuentra todavía anclada en el modelo racional comprensivo de planificación que confía en el trabajo experto y, por ello, la participación ciudadana no es un elemento substancial en la elaboración de los planes (Benabent, 2012 y 2014).

Por otra parte, desde el ya referenciado proyecto GOBEFTER que todavía continúa bajo una segunda convocatoria GOBEFTER II²⁵, se han detectado multitud de aspectos que influyen negativamente en la incorporación de la nueva ordenación del territorio estratégica en la agenda política española (Vera y Farinós, 2015). De estos trabajos, elaborados a partir de una primera fase de una extensa encuesta a expertos en ordenación del territorio siguiendo un método *Delphi*, se deduce que no existe una amplia cultura planificadora ni participativa supramunicipal en España como principal influencia negativa en la práctica de la ordenación del territorio. La naturaleza estratégica de la planificación territorial hace que todos los instrumentos de ordenación se caractericen por conflictos de intereses y de poder entre los distintos actores territoriales y, como consecuencia, resulta fundamental “la capacidad de los actores para negociar un compromiso aceptable” (Farinós y Vera, 2016, p. 60). Desde este proyecto se presentan como posibles fórmulas de mejora de la ordenación del territorio en la agenda política: fomentar alianzas estratégicas entre los actores territoriales, vinculando a los tomadores de decisiones con los expertos y la sociedad, así como desarrollar una participación ciudadana real y proactiva con gran conciencia social de los fenómenos territoriales (Vera y Farinós, 2015). Estas propuestas podrían sumarse a las venidas desde la experiencia europea, donde una nueva cultura territorial requiere de una administración fuerte, con un espacio consolidado de la ordenación del territorio y con instrumentos financieros para mantenerla y gestionarla, así como una política de comunicación amplia (Hildenbrand, 2006).

En definitiva, la ordenación del territorio, basada en una buena gobernanza territorial debe asumir como punto de partida la pluralidad ciudadana (Ezquiaga, 2009) pero a la falta de arraigo de la ordenación del territorio en la agenda política española, le acompaña también “la falta de cultura participativa motivada por una baja concienciación social” (Farinós et al., 2016). A continuación se aborda la participación ciudadana en la ordenación territorial española y, por tanto, su consistencia democrática.

²⁵ Referencia GOBEFTER II Gobernanza Efectiva del Territorio: Actualización y Propuestas para la aplicación de una política de ordenación del territorio comprensiva en España. Programa Nacional: Proyectos I+D+I. Convocatoria 2016. Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad. Referencia: CSO2016-78169-R.

Participación ciudadana y democracia

Citando a Aristóteles, Luis Racionero recuerda que para lograr un buen sistema democrático debía ser considerado "un tamaño de la polis que permitiese a cada ciudadano conocer el carácter de los demás" y que "los individuos deben sentir que disponen de canales para influir en las cuestiones que atañen a su vida diaria" (Aristóteles en Racionero, 1981, p. 173). Sin embargo, diferentes expertos en planificación territorial en España detectan un importante déficit en relación con la participación ciudadana a comienzos del siglo XXI (Sánchez Pérez-Moneo y Vinuesa, 2009). Por ejemplo, Peio Lozano et al. (2015) aseguran que los proyectos de participación ciudadana, junto a la coordinación entre administraciones, son asignatura pendiente en el País Vasco, aunque esto puede extenderse a la práctica totalidad de comunidades autónomas. Lo cierto es que la consideración del ciudadano como un actor pasivo por parte de la administración pública debe cambiarse si se quiere cumplir con los principios de la gobernanza territorial (Farinós, 2016; Pascual, 2011).

Sin embargo, todas las comunidades autónomas no han establecido todavía leyes propias sobre participación ciudadana genéricas, y menos aún de forma específica para la planificación territorial. Además, la mayoría son normas recientes y aún no han tenido un recorrido amplio como por ejemplo en el caso valenciano cuya ley de participación ciudadana del año 2008 fue derogada gracias a la nueva Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana. Otras comunidades también se suman a la regulación de la participación ciudadana en los asuntos públicos como la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana o también en el País Vasco, concretamente en la provincia de Guipuzcoa con la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana. Otras comunidades se encuentran en situación de debate de anteproyectos o proyectos de ley de participación ciudadana y transparencia, como es el caso de Andalucía, tras la relativamente reciente aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno española. Con todo, la ley estatal más significativa y cercana a la ordenación del territorio es la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente que a su vez incorpora dos directivas europeas (2003/4/CE y 2003/35/CE). Estos y otros

aspectos relevantes en materia de ordenación del territorio son abordados en los correspondientes casos específicos de este trabajo.

A efectos prácticos son escasas las experiencias de participación ciudadana en la ordenación del territorio, siendo mayores en la escala local o municipal (Pascual, 2011; Pascual, Hernández y Pascual, 2009). Sin embargo, sí existen experiencias más o menos notables en relación con la participación ciudadana en la planificación hidrológica de escala supramunicipal (Del Moral et al., 2014; Espluga et al. 2011; Hernández-Mora y Ballester, 2011; Pedregal et al., 2013). Estas experiencias sirven como referente de planificación territorial integral con un modelo adaptativo bajo el auspicio de la pionera Directiva Marco de Aguas²⁶. Sin embargo, en la práctica de ordenación del territorio el ejemplo paradigmático como caso de buenas prácticas lo encontramos en Navarra y sus instrumentos de ordenación del territorio: la Estrategia Territorial de Navarra y los planes subregionales aprobados. Aunque siempre es referenciado, se trata de un caso aislado en España (ver Collado 2004; Munarriz, 2011; Zarraluqui, 2011). Este caso pionero, según Zarraluqui (2011), se diferencia, entre otras razones, por la participación ciudadana incluso durante el proceso de formulación del plan. Sin embargo, como se observa en los casos de esta tesis, no todas las experiencias españolas son tan positivas. En definitiva, todavía existe la necesidad de modificar la cultura democrática española, a la que se le atribuía a finales del siglo XX falta de tradición en si misma (Subirats, 2001). Más aún esto es así en materia de ordenación del territorio, donde una nueva cultura democrática y territorial son básicas para que las actividades de participación ciudadana y de difusión de la información territorial y ambiental sean adecuadas (Lasagabaster Herrarte, 2009). Por tanto, resulta esencial fomentar el diálogo y la participación para la ordenación del territorio y deben ponerse en marcha mecanismos verdaderamente democráticos, transparentes y eficaces en la defensa de los intereses generales (Capel, 2010). Oriol Nel-lo (2010, p. 162-163) nos recuerda que estamos obligados además a revisar los viejos procedimientos de tramitación, “de modo que el proceso de planificación tome el carácter de una deliberación democrática con la implicación de todos los interesados”. Por último, los expertos concluyen que la participación ciudadana democrática es esencial para una buena gobernanza territorial, así como esta no se entiende sin la evaluación territorial (García Martínez, 2011).

²⁶ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Publicado en DOUE núm. 327, 22 de Diciembre de 2000.

4.3 Evaluación, seguimiento y gestión de la ordenación del territorio en España

Evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio

La evaluación, el seguimiento y la gestión de los instrumentos o planes de ordenación del territorio, tal y como las hemos definido en este trabajo son un tema capaz de provocar multitud de reflexiones. A modo de recordatorio, en este trabajo la evaluación hace referencia a la valoración sistemática general de un instrumento de ordenación del territorio, tanto en su diseño, como en su implementación u objetivos. Por tanto, esta puede encontrarse a lo largo de todo el proceso planificador y, a diferencia del seguimiento, puede ser realizada por agentes externos a los responsables del plan. Por tanto, se entiende por seguimiento al conjunto de procesos definidos y desarrollados normativamente para “generar de forma continua y sistemática información” durante la implementación y ejecución de un instrumento de ordenación, permitiendo de esta manera su control y corrección (Benabent, 2014, p. 130). Finalmente la gestión en este trabajo, de forma resumida, alude a los procedimientos indicados para la modificación, adaptación o renovación de los instrumentos de ordenación del territorio establecidos por la reglamentación tras su aprobación definitiva.

De la misma forma, esta definición de seguimiento concuerda con el renovado manual sobre *Ordenación territorial* de Domingo Gómez Orea (2013), donde el seguimiento consiste sintéticamente en evaluar los resultados de las acciones tomadas y comprobar “la medida en que se cumplen los objetivos específicos planteados” (Gómez Orea, 2008, p. 558-559). Asimismo, deben existir mecanismos de comunicación a los tomadores de decisiones sobre dichos resultados a partir de la recolección, registro, análisis e interpretación de los datos obtenidos a través del empleo de indicadores. De forma consecuente, cada plan requiere de su propio sistema de indicadores de seguimiento que permita comprobar la eficacia de ejecución, la eficiencia e impacto global del plan (Gómez Orea, 2008). Lo cierto es que en España, y en general, se considera que todos los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión han de ser incorporados de alguna forma en la implementación de los propios planes. De hecho, de acuerdo con Benabent (2009) la propia elaboración del plan es esencial para su posterior gestión, en el que se establecen compromisos y responsabilidades y, por tanto, se originan situaciones de

conflicto que dificultan la implementación. Por todo ello, la gobernanza territorial es el marco perfecto para la ordenación del territorio estratégica, de segunda generación (Pascual, 2007), caracterizada por presentar sistemas de indicadores de seguimiento desde el inicio de elaboración de los instrumentos de ordenación, así como la implicación de la sociedad a través de la participación (Albrechts, 2009; Farinós, 2016). Todos estos procesos son más complejos a la hora de abordar su normativa y su aplicación práctica. Por tanto, resulta extraño que no exista un gran volumen de literatura sobre la evaluación de la ordenación del territorio y especialmente sobre sus instrumentos o planes, aún menos en España, de donde ya se han referenciado a algunos de los autores más relevantes. Probablemente la obra más significativa realizada en España sea la coordinada por Farinós (2011a) sobre reflexiones acerca de la tarea de evaluación ambiental estratégica y su evolución hacia la evaluación de impacto territorial de las políticas territoriales europeas²⁷. Acertadamente ya fueron identificados como fundamentales los principios ambientalistas en la ordenación del territorio, y en el urbanismo, desde hace años (Cuyás Palazón, 2006), además de las pioneras normas norteamericanas sobre evaluación ambiental y evaluación de impacto con la NEPA (Gómez Orea et al., 2011). Por tanto es coherente que la evaluación ambiental presente una tradición más amplia que los programas de evaluación y seguimiento propios de los instrumentos de ordenación del territorio españoles, a la vez que presentan fuertes concomitancias, de acuerdo con todos los autores de la obra citada (Farinós, 2011a). Aunque por un lado la ETE de 1999 recomendaba las labores de seguimiento y la evaluación de impacto territorial de la política e instrumentos de ordenación del territorio, así como por otro el programa de acción de la Agenda Territorial Europea de 2007 resaltaba también la necesidad de la evaluación de los efectos territoriales de las distintas políticas (García Martínez, 2011), estas concomitancias entre la evaluación de impacto territorial y la evaluación ambiental favorecen que la primera se encuentre subsumida en la propia evaluación ambiental estratégica y, por ello, que haya perdido peso una vez regulada la evaluación ambiental a través de la consolidada Directiva EAE de 2001 (Gómez Orea et al., 2011). La normativa ambiental que recoge estos y otros aspectos es compleja y ha sido adaptada recientemente, como veremos en el siguiente apartado de este capítulo.

²⁷ Farinós i Dasí, J. (Ed.). (2011a). De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (*From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice*). Valencia: Universidad de Valencia.

Por otra parte, se debe matizar que la evaluación surge como necesidad para cuidar del interés general y cada vez recibe más atención por los medios de comunicación (Farinós y Ruiz, 2011). Sin embargo, no todos los expertos defienden que la evaluación de impacto territorial sea llevada a cabo por los mismos tomadores de decisiones (Serrano Rodríguez, 2011) aunque otros sí abogan por esto, aludiendo a que la incorporación por norma de la evaluación de impacto territorial como responsabilidad política es una buena forma de democratizar el proceso y que no se convierta en un mero mecanismo técnico (Ferrao y Mourato, 2011). Lo cierto es que el diagnóstico sobre los planes a comienzos del siglo XXI mostraba carencias importantes en la evaluación y seguimiento de los planes (Benabent, 2006). Además, en la práctica todas las dudas sobre los resultados de los planes se constatan años después en España, sin poder conocer la eficacia, eficiencia e impacto real de los planes, es decir, si se están cumpliendo sus objetivos o no y de qué forma (Benabent, 2009). Sin embargo, algunos autores vaticinan una nueva “revolución de la evaluación en las políticas públicas”, donde se constata la necesidad de la información a través de la proliferación de observatorios territoriales, así como una nueva cultura territorial basada en la inteligencia territorial (Farinós, 2016, p. 347). Sin embargo, ello no implica por necesidad una mejora y únicamente Navarra parece mostrarse nuevamente como ejemplo de buenas prácticas en el caso español, como veremos posteriormente en el apartado dedicado a los observatorios territoriales.

Legislación en materia de evaluación, seguimiento y gestión: la importancia de la trasposición de la Directiva EAE en España

Primeramente, se debe tener en cuenta que existen diferencias significativas entre unas legislaciones autonómicas y otras (Benabent, 2009). Atendiendo a la revisión de las principales normativas autonómicas en materia de ordenación del territorio (Tabla 4.2), encontramos que, de forma genérica, la mayoría incorpora la obligación de desarrollar mecanismos y comisiones de evaluación, seguimiento, así como la gestión y la participación en los planes de ordenación del territorio pero sin entrar en detalle alguno sobre estos temas, dejando la responsabilidad a los propios instrumentos de ordenación del territorio. Además, las normativas más recientes suelen dotar de importancia a los sistemas de indicadores para realizar las tareas de evaluación y seguimiento.

Tabla 4.2 Leyes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas Españolas. Previsiones de coordinación, cooperación, participación, evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Última modificación)	AÑO (Publicación vigente)	RELACIÓN DE PREVISIONES DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y GESTIÓN
ANDALUCIA	- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (Modificación 2016)	1994 BOJA 22-1-1994	- Criterios de periodicidad y elaboración de memorias de gestión (Art. 7) - Previsiones para el seguimiento y ejecución (Art. 7, 11 y 43) - Comisiones provinciales de redacción y seguimiento (Art. 8 y 13) - Información pública (2 meses) (Art. 8, 13 y 44) - Sistema de Información Territorial (Art. 33)
ARAGÓN	- Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. (Mod. 2017)	2015 BOA 20-11-2015	- Instrumentos de gestión territorial (Art. 5) - Indicadores e índices de evaluación y seguimiento (Art. 18) - Información pública (2 meses) (Art. 19) - Procedimientos de evaluación y seguimiento ambiental (Art. 19) - Previsiones de modificación y revisión de instrumentos (Art. 20) - Sistema de Información territorial (Art. 55) - Sistema de indicadores territoriales de evaluación y seguimiento (Art. 56) - Infraestructura de Datos Espaciales (Art. 57)
ASTURIAS	- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. (Mod. 2010)	2004 BOPA 27-4-2004	- Información pública (Art. 7) - Principios de cooperación y coordinación interadministrativa (Art. 14, 15 y 16) - Determinaciones de las Directrices Regionales y Subregionales (Art. 31)
BALEARES	- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. (Mod. 2012)	2000 BOIB 27-12-2000	- Comisión de Coordinación de Política Territorial (Art. 4) - Información pública (2 meses) (Art. 7 y 10) - Previsiones de modificación y revisión de instrumentos (Art. 7 y 10)
CANARIAS	- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. (Mod. 2015)	2000 BOC 15-5-2000	- Principio general de participación pública y Participación ciudadana (Art. 4 y 8) - Principio general y deber de cooperación administrativa (Art. 4 y 10) - Evaluación ambiental estratégica (Art. 16) - Información pública (de 2 a 4 meses) (Art. 20) - Previsiones de modificación y revisión de instrumentos (Art. 20)
CANTABRIA	- Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. (Mod. 2016)	2001 BOC 4-7-2001	- Deber de colaboración interadministrativa (Art. 8) - Capacidad de acogida (Art. 12) - Identificación de sistemas de información (Art. 12) - Previsiones de modificación y revisión de instrumentos (Art. 15 y 16) - Información pública (Art. 16)
CASTILLA-LA MANCHA	- Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. (Mod. 2016)	2010 DOCM 21-5-2010	- Deber de concertación interadministrativa (Art. 10 y 11)
CASTILLA Y LEÓN	- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (Mod. 2014)	1998 BOCyL 10-12-1998	- Participación social (Art. 4) - Informe ambiental (Art. 11, Modificación 2010) - Información pública (45 días) (Art. 12 y 18) - Seguimiento, revisión y modificación (Art. 13 y 19) - Evaluación ambiental estratégica (Art. 17)
CATALUÑA	- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial de Cataluña. (Mod. 2010)	1983 DOGC 30-11-1983	- Comisión de Coordinación de la Política Territorial (Art. 8), actual Comisión de Política Territorial y Urbanismo (Modificación 2012) - Previsiones de modificación y revisión (Art. 15)
EXTREMADURA	- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial	2002 DOE 3-1-	- Colaboración interadministrativa (Art. 3) - Participación ciudadana (Art. 7)

	de Extremadura. (Mod. 2015)	2002	- Evaluación ambiental (<i>modificación 2015</i>)
GALICIA	- Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. (Mod. 2016) - Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia. (Mod. 2016)	2007 DOG 16-05-2007	- Audiencia pública y privada (2 meses) (<i>Art. 10 y 15</i>) - Memoria de control anual (<i>Art. 11</i>) - Programas de actuación coordinados (<i>Art. 18</i>) - Evaluación ambiental (<i>Ley 6/2007</i>) - Instituto de Estudios del Territorio (<i>Art. 31</i>) (<i>Ley 6/2007, aprobado en 2011</i>)
MADRID	- Ley 9/1995, de 28 de marzo, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid. (Mod. 2014)	1995 BOCM 11-04-1995	- Concertación administrativa (<i>Art. 6</i>) - Comisión de Concertación de la Acción Territorial (<i>Art. 7, derogada en 2010</i>) - Información pública (2 meses) (<i>Art. 18</i>) - Previsiones de modificación y revisión (<i>Art. 18</i>)
MURCIA	- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.	2015 BORM 6-4-2015	- Informe anual de seguimiento de la actividad urbanística (<i>Art. 11</i>) - Participación ciudadana (<i>Art. 12</i>) - Comisión de Coordinación de Política Territorial (<i>Art. 15</i>) - Concertación interadministrativa (<i>Art. 18</i>) - Sistema Territorial de Referencia (<i>Art. 21 y 37-39</i>) - Evaluación ambiental (<i>Art. 24, 26 y 69</i>) - Información pública (2 meses) (<i>Art. 70</i>) - Revisión, adaptación y modificación (<i>Art. 171-174</i>)
NAVARRA	- Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. (Mod. 2015)	2002 BON 27-12-2002	- Plan de participación ciudadana (20 días) (<i>Art. 7</i>) - Comisión de Ordenación del Territorio (<i>Art. 14</i>) - Consejo Social de Política Territorial (<i>Art. 15</i>) - Coordinación y cooperación interadministrativa (<i>Art. 17-19</i>) - Evaluación ambiental (<i>Art. 30</i>) - Previsiones de cumplimiento: indicadores para el seguimiento territorial (<i>Art. 32</i>) - Revisión, modificación y actualización (<i>Art. 35 y 37</i>)
PAIS VASCO	- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. (Mod. 2003)	1990 BOPV 3-7-1990	- Garantizar la permanente adaptación de los instrumentos de ordenación del territorio (<i>Art. 6</i>) - Audiencias e información pública (2 meses) (<i>Art. 10 y 13</i>) - Previsiones de modificación y revisión de instrumentos (<i>Art. 10</i>) - Organismo de coordinación: Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (<i>Art. 28</i>) - Organismos de participación: Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco (<i>Art. 30</i>)
RIOJA	- Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. (Mod. 2015)	2006 BOR 4-5-2006	- Colaboración interadministrativa (<i>Art. 8</i>) - Participación ciudadana (<i>Art. 10</i>) - Previsiones de cumplimiento: indicadores para el seguimiento territorial (<i>Art. 19</i>) - Información pública (3 meses) (<i>Art. 20</i>) - Evaluación ambiental (<i>Art. 20</i>) - Informe de seguimiento (cada 5 años) (<i>Art. 21</i>) - Previsiones de modificación y revisión de instrumentos (<i>Art. 21</i>)
VALENCIA	- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. (Mod. 2017)	2014 DOCV 31-7-2014	- Cooperación y coordinación: fórmulas de gobernanza territorial (<i>Art. 15 y 16</i>) - Estrategias y acciones para la consecución de objetivos (<i>Art. 16</i>) - Evaluación ambiental y territorial estratégica conjunta (<i>Art. 16, 47-56</i>) - Participación pública (<i>Art. 53</i>) - Previsiones de modificación y revisión de instrumentos (<i>Art. 56</i>)

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación autonómica española sobre ordenación del territorio.

Las diferencias legales son patentes en relación con las medidas previstas por las leyes autonómicas para la participación ciudadana, la coordinación y la cooperación administrativa, así como para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio (Tabla 4.2). Algunas leyes ni siquiera mencionan nada al respecto y otras simplemente se ciñen a expresar los procedimientos de gestión de la planificación como consecuencia de su necesaria readaptación temporal o por una modificación substancial del plan. En estos casos, el procedimiento a seguir es el que se expresa para la propia elaboración y aprobación de los instrumentos. Y, de forma generalizada, los procesos de participación pública recogidos en las legislaciones autonómicas se ciñen comúnmente a periodos de exposición e información pública con la intención de recoger sugerencias y alegaciones. Estos periodos presentan diversas duraciones en las distintas leyes, que van desde los 20 días hasta dos o tres meses, y también varían en cuanto al momento del proceso de elaboración o renovación de los planes territoriales, aunque generalmente son posteriores a la aprobación inicial de los planes o sus revisiones. Sin embargo, existen legislaciones más avanzadas que otras en materia de evaluación. Siguiendo con el ejemplo del caso de la Comunidad Foral de Navarra, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, recoge en sus artículos 14 y 15 la institucionalización de la Comisión de Ordenación del Territorio y del Consejo Social de Política Territorial como organismos responsables de la materia. La participación ciudadana queda meramente mencionada en el artículo 7 e igualmente ocurre con el requerimiento de evaluación ambiental en el artículo 30. Además, el artículo 35 obliga a los instrumentos de ordenación del territorio a constar de unas previsiones para el desarrollo, seguimiento y actualización de los planes sin más detalles. Y, por último, el artículo 37 recuerda que la revisión de los planes debe ser sometida a las mismas disposiciones enunciadas para su elaboración, como ocurre en la mayoría de los casos en España. Además, adelanta la creación del Observatorio Territorial de Navarra como instrumento del Consejo Social de Política Territorial de Navarra. Este Observatorio tendrá un papel fundamental para desarrollar el artículo 30 de la Ley Foral en el que se explicita el necesario sometimiento de evaluación de los instrumentos.

Asimismo, aunque todos estos aspectos se tratan con mayor profundidad en los casos específicos de este trabajo, es importante mencionar que las normativas autonómicas no adjudican órganos específicos para la renovación o modificación de los planes más allá de las comisiones de seguimiento (con un perfil de órgano de consenso pero supeditada

a la decisión política del órgano competente). Por tanto, generalmente es el propio órgano directivo de la administración autónoma competente el que se encarga de la gestión de los instrumentos de ordenación del territorio (Benabent, 2009).

En relación con la evaluación de los efectos ambientales de planes y programas, como la ordenación del territorio, la directiva europea de evaluación ambiental estratégica (Directiva EAE de 2001) fue traspuesta al sistema jurídico español a través de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (vigente hasta el 12 de diciembre de 2013). Y posteriormente se produjo su renovación con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental que entró en vigor el 12 de diciembre de 2013, siendo cuestionada desde algunas comunidades, y presentando desde Cataluña un recurso de inconstitucionalidad admitido a trámite.

Por una parte, en la norma española de 2006, los procedimientos de evaluación ambiental responden a la elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental como réplica del informe medioambiental exigido por la Directiva EAE. Estos informes se encuentran definidos en la propia ley española como:

“un documento a elaborar por el órgano promotor, que forma parte del plan y que tiene por objeto identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan, así como unas alternativas razonables y técnica y ambientalmente viables”. (Ley 9/2006, artículo 8.1).

Esto es coherente con las exigencias explícitas en el artículo 15 de la Ley 9/2006 por el que los órganos promotores deberán realizar “un seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución de los planes y programas, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos” (Ley 9/2006, artículo 15). Además, el artículo 19 de la Ley 9/2006 encomendaba a “la Administración ambiental la elaboración y tramitación al órgano promotor de un documento de referencia que establezca la amplitud y nivel de detalle del Informe de sostenibilidad ambiental”, que incluirá además criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso. Por último, en la línea de la Directiva EAE, el Anexo I de la Ley 9/2006 de contenidos mínimos del Informe de sostenibilidad ambiental añadió una descripción de las medidas previstas para el seguimiento del mismo. Por tanto, en esta primera legislación estatal, base de la mayoría de los documentos normativos por los que se traspone a las comunidades autónomas, ya se

establece de forma regulada la necesidad de generar un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación y que debe ser incorporado en los planes de ordenación del territorio a la par que el informe de sostenibilidad ambiental. Como ya se ha remarcado el carácter integral de la planificación ambiental incorpora este informe de sostenibilidad ambiental dentro de la ordenación del territorio como un mecanismo oficial de seguimiento y evaluación abarcando tanto aspectos socioeconómicos como naturales del territorio. Este sistema de seguimiento conformado por indicadores válidos se convierte así en un mecanismo fundamental a la hora de valorar y gestionar los propios planes de ordenación del territorio y la adaptación a sus objetivos.

Por otra parte, la nueva adaptación legal vigente estatal, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, implica nuevos cambios que simplifican los procedimientos administrativos distinguiendo claramente entre la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, que atañen a la ordenación del territorio, y la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Concretamente, en el primer capítulo del Título II de la Ley, se establecen dos secciones para especificar el procedimiento ordinario de *Declaración Ambiental Estratégica* y el *Informe Ambiental Estratégico* para el procedimiento simplificado (Tabla 4.3).

Tabla 4.3 Procedimientos de evaluación ambiental estratégica según la Ley 21/2013.

Procedimiento	Documento a presentar por el promotor	Resolución administrativa
EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA Ordinaria (Título II. Cáp. 1 Sección 1)	Documento inicial estratégico (+ avance del plan)	Documento de alcance + periodo de consulta
	Estudio ambiental estratégico (+ participación pública)	Declaración ambiental estratégica + periodo de consulta (aprobación de la anterior memoria ambiental)
EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA Simplificada (Título II. Cáp. 1 Sección 2)	Documento ambiental estratégico (+ avance del plan)	Informe ambiental estratégico (con periodo de consulta)

Fuente: Elaboración propia.

Ambos elementos consisten en un informe con carácter preceptivo y determinante del órgano ambiental responsable que además caduca a los dos años. Como procedimiento ordinario para lograr el informe favorable de *declaración ambiental estratégica*, es necesario solicitar un documento inicial estratégico junto al borrador inicial o avance del plan propuesto. Este puede ser desestimado por vía rápida en 20 días o de lo contrario el órgano ambiental dispone de tres meses para elaborar un *documento de*

alcance, previo periodo de consulta de 45 días a administraciones y público interesado. Este documento sustituye al anterior documento de referencia de la derogada Ley 9/2006. Una vez presentado al promotor, este debe elaborar el estudio ambiental estratégico que, junto al proyecto de participación, no debe demorarse más de 15 meses. Este estudio debe ser finalmente valorado por el órgano ambiental, con un plazo de cuatro meses, más dos prorrogables, y sometido a consulta e información pública por un nuevo periodo de 45 días. En total, el nuevo procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica de planes y programas se plantea con una duración de 2 años (24 meses). Por otra parte, el procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica supone la solicitud de aprobación del *documento ambiental estratégico* presentado por el promotor junto al borrador inicial o avance del plan propuesto. Igualmente, este puede ser desestimado por vía rápida en 20 días o de lo contrario el órgano ambiental dispone de cuatro meses, junto a un periodo de consulta de 45 días, para determinar si se resuelve como favorable o si se debe someter la solicitud al procedimiento administrativo ordinario.

Los contenidos del estudio ambiental estratégico, así como los del informe ambiental estratégico en el procedimiento simplificado (Tabla 4.4), entre otros aspectos incluyen un programa de vigilancia ambiental en el que se describan las medidas previstas para el seguimiento. Asimismo, la propia Ley 21/2013 atribuye a los órganos sustantivos o ambientales la obligación de realizar un seguimiento de los efectos ambientales de los planes ya que deben velar por el cumplimiento de las declaraciones e informes ambientales estratégicos. Además, se establece que el promotor debe emitir informes de seguimiento sobre el cumplimiento de la declaración o informe ambiental. Para ello pueden emplearse mecanismos de seguimiento ya existentes para evitar duplicidades.

En definitiva, las normativas autonómicas deben adaptar estos nuevos procedimientos para implementar sus medidas en los distintos instrumentos o planes de ordenación del territorio.

Tabla 4.4 Contenidos mínimos del documento, estudio e informe ambiental estratégicos de acuerdo con la Ley 21/2013 de evaluación ambiental.

<p align="center">Documento Inicial Estratégico y Estudio ambiental Estratégico (procedimiento ordinario)</p>	<p align="center">Documento Ambiental Estratégico (procedimiento simplificado)</p>
<p><u>-Documento Inicial Estratégico:</u> a) Los objetivos de la planificación. b) El alcance y contenido del plan o programa propuesto y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables. c) El desarrollo previsible del plan o programa. d) Los potenciales impactos ambientales tomando en consideración el cambio climático. e) Las incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.</p> <p><u>-Estudio Ambiental Estratégico:</u> 1. Un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes; 2. Los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa; 3. Las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa y su evolución teniendo en cuenta el cambio climático esperado en el plazo de vigencia del plan o programa; 4. Cualquier problema medioambiental existente que sea relevante para el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas designadas de conformidad con la legislación aplicable sobre espacios naturales y especies protegidas y los espacios protegidos de la Red Natura 2000; 5. Los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o nacional que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración; 6. Los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa, los bienes materiales, el patrimonio cultural, el paisaje y la interrelación entre estos factores. Estos efectos deben comprender los efectos secundarios, acumulativos, sinérgicos, a corto, medio y largo plazo, permanentes y temporales, positivos y negativos; 7. Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo; 8. Un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades, como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida; 9. Un programa de vigilancia ambiental en el que se describan las medidas previstas para el seguimiento; 10. Un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.</p>	<p><u>- Documento Ambiental Estratégico:</u> a) Los objetivos de la planificación. b) El alcance y contenido del plan propuesto y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables. c) El desarrollo previsible del plan o programa. d) Una caracterización de la situación del medio ambiente antes del desarrollo del plan o programa en el ámbito territorial afectado. e) Los efectos ambientales previsibles y, si procede, su cuantificación. f) Los efectos previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes. g) La motivación de la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada. h) Un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas. i) Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, corregir cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, tomando en consideración el cambio climático. j) Una descripción de las medidas previstas para el seguimiento ambiental del plan.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Observatorios territoriales

En España existe un sistema de planificación territorial de escala regional y subregional bastante asentado como se ha mostrado (Feria et al., 2005; Hildenbrand, 2006; Nello, 2010; Zoido, 2010; Farinós y Romero, 2008; Farinós, 2010; Lozano, 2010; Urkidi, 2010; Aldrey y Rodríguez, 2010; Benabent, 2012), y con múltiples elementos en común, a pesar de que no existen competencias directas en materia de ordenación del territorio de escala nacional. En este sistema, los observatorios territoriales son figuras en muchas ocasiones contempladas y reguladas por la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio o por los propios instrumentos regionales de ordenación del territorio para facilitar la labor de evaluación, seguimiento y gestión de la planificación territorial. De forma general, un observatorio constituye “una estructura o instrumento a partir del cual un fenómeno puede ser observado y monitorizado” (Allegretti en López Trigal, 2015, p. 417). Atendiendo al referente europeo ESPON (www.espon.eu) y a la experiencia de este trabajo, se puede deducir que un observatorio territorial para la ordenación del territorio es un organismo creado, normalmente por parte de la administración pública, con el objetivo de informar, realizar estudios, análisis, investigaciones y diagnósticos, así como participar en redes y proyectos de carácter nacional e internacional y contribuir con la difusión de una nueva y necesaria cultura de la ordenación territorial y el desarrollo sostenible en el conjunto de la sociedad. De forma general, las personas que integran estos organismos presentan un reconocido prestigio en las áreas de conocimiento relativas a los diferentes aspectos del territorio.

Desde ESPON se lanza hacia los países europeos la necesidad de los observatorios territoriales para evaluar la planificación territorial, aunque las competencias en esta práctica son exclusivas de los Estados. A continuación se presentan los observatorios territoriales incorporados en las leyes autonómicas de ordenación del territorio o los sistemas de información referenciados en los propios planes regionales, con la función de realizar las tareas de seguimiento y evaluación de todos los instrumentos de ordenación del territorio (Tabla 4.5). Asimismo, se identifican los sistemas de información territorial derivados de la Directiva Inspire y la difusión de las infraestructuras de datos espaciales. También se identifican los organismos no oficiales que podrían suplir dichas tareas en caso de no existir observatorio territorial reglado.

Tabla 4.5: Observatorios territoriales en la normativa autonómica de ordenación del territorio española

Comunidad Autónoma (Ley)	Observatorios Territoriales / Sistemas de Información (Incorporados en la ley o plan regional)
ANDALUCÍA (LOTA 1994)	- Observatorio Territorial de Andalucía - Sistema de Información Territorial de Andalucía
ARAGÓN (LOTA 2009)	- Centro de Información Territorial de Aragón - Sistema de Información Territorial de Aragón
ASTURIAS (Texto Refundido de OT y Urbanismo 2004)	*Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias (OSE)
BALEARES (LOT 2000)	*Observatorio de la Sostenibilidad y Territorio (OSE)
CANARIAS (Texto Refundido de OT y EENNPP 2000)	- Observatorio Permanente sobre Desarrollo Sostenible - Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información
CANTABRIA (LOT 2001)	*Sistema de Información Geográfica de Cantabria (IDE)
CASTILLA-LA MANCHA (Texto Refundido OT y Urbanismo 2010)	* Sistema de Información de Castilla La Mancha(IDE)
CASTILLA Y LEÓN (LOT 1998, modificada en 2006)	*Sistema de Información Territorial de la Junta de Castilla y León (IDE)
CATALUÑA (Ley de Política Territorial 1983)	* Observatorio del Paisaje de Cataluña
EXTREMADURA (LOT 2001)	*Observatorio Territorial y Ambiental Alentejo-Extremadura-Centro (IDE)
GALICIA (LOT 1995)	- Instituto de Estudios del Territorio (Ley 6/2007 de medidas urgentes) - Sistema de Información Territorial de Galicia (IDE)
MADRID (Ley Política Territorial, Suelo y Urbanismo 1995)	
MURCIA (LOT 2005)	- Sistema Territorial de Referencia *Observatorio de la Sostenibilidad en la Región de Murcia (OSE)
NAVARRA (Ley de OT y Urbanismo 2002)	- Observatorio Territorial de Navarra - Sistema de Información Territorial de Navarra (IDE)
PAIS VASCO (LOT 1990)	*Sistema de Información Territorial del País Vasco (IDE)
LA RIOJA (LOT y Urbanismo 2006)	
COMUNIDAD VALENCIANA (Ley de OT, Urbanismo y Paisaje 2014)	- Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje (Ley 2004) - Sistema de Información Territorial (IDE)

Notas: * Organismo informal de carácter complementario identificado a través de la Web. IDE: Plataforma de la Infraestructura de Datos Espaciales autonómica. OSE: Observatorio de la Sostenibilidad de España.

Fuente: Elaboración propia a partir de las distintas legislaciones e instrumentos autonómicos españoles en materia de ordenación del territorio.

A partir de la Tabla 4.5 se puede afirmar que los observatorios territoriales no son una figura completamente generalizada en el contexto español para el seguimiento y la evaluación de los planes de ordenación del territorio de forma reglada. Solamente seis comunidades autónomas hacen referencia en sus textos legales en materia de ordenación del territorio a observatorios o instituciones de territoriales como mecanismo de

seguimiento y evaluación. En muchos casos, los organismos alternativos detectados están directamente asociados a servicios de geoinformación vinculados a un nodo de ámbito regional de la Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE), como respuesta directa a los requerimientos de la Directiva europea INSPIRE²⁸. Por otra parte, se han detectado los observatorios derivados del Observatorio para la Sostenibilidad en España (OSE), surgido a través de una iniciativa independiente y nuevamente reavivado en el año 2014 (<http://www.observatoriosostenibilidad.com>), que en algunos casos han continuado dando soporte al conocimiento territorial autonómico.

El funcionamiento de los observatorios será cuestionado en los apartados correspondientes de los estudios de caso (Andalucía y Comunidad Valencia), teniendo en cuenta si responden a la necesidad de elaborar y proveer datos (función de señalización), resultando de gran utilidad en la fase inicial de diagnóstico de los planes de ordenación del territorio, o si cumple funciones más complejas de evaluación y seguimiento (función evaluación) de los planes territoriales una vez redactados y aprobados definitivamente (Gudiño, 2011; Farinós, 2011b).

Sin embargo, muchos de los observatorios territoriales presentan unos retrasos generalizados desde su aprobación y formulación en los boletines oficiales autonómicos hasta su implementación real. Los observatorios españoles además suelen centrarse en la señalización, es decir en identificar y facilitar información de datos geográficos, y no tanto en la prospectiva o evaluación (Farinós, 2011b). Como señala el mismo autor: “muchos observatorios no van mucho más allá de la recopilación de datos estadísticos o del enlace a fuentes de información e indicadores relacionados ya elaborados, sin pasar a proponer indicadores propios con los que poder evaluar alternativas de actuación política sobre el territorio” (Farinós, 2011b, p. 48). Algunos observatorios, aún habiendo sido formulados e incluso a veces aprobados mediante decreto, no llegan a formalizar ningún tipo de función como por ejemplo ocurre en Andalucía. El caso paradigmático es el valenciano donde el Instituto de Estudios Territoriales del Paisaje, como mecanismo reglado oficial de la anterior legislación autonómica ha sido incluso derogado por decreto ley en 2012 y la decisión fue reiterada al año siguiente²⁹. Además,

²⁸ Directiva 2007/2/CE de 14 de marzo de 2007 por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE).

²⁹ Decreto Ley 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat Valenciana y Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.

no fue incorporado en la nueva reforma legal de 2014 ni en la Estrategia Territorial Valenciana aprobada en 2011, con ámbito regional. En algunos casos, como sucede en Andalucía con la puesta en marcha del Sistema de Información Territorial, son estos otros sistemas centrados en la información estadística y geográfica los que suplen las carencias de no poseer un observatorio territorial operativo. Según los expertos (Ortega Delgado et al., 2009), resulta necesaria la configuración de una red de observatorios territoriales de escala estatal siguiendo el ejemplo de Eurostat, ESPON o la propia Directiva INSPIRE.

Por otro lado, nuevamente los trabajos realizados por el observatorio de Navarra destacan como caso positivo. Estos han ido respondiendo a las directrices y normativas europeas relacionadas con la evaluación de políticas públicas con incidencia territorial y ambiental, siendo el caso Navarra incluso pionero a escala europea y en el que se puede reconocer que la importancia de la evaluación y seguimiento va aumentando de manera lenta pero exitosa en Navarra, en relación con que los aspectos territoriales toman gran importancia, junto a los tradicionales económicos y ambientales (García Martínez, 2011). Dentro de ESPON, Navarra participa en su proyecto *Territorial Performance Monitoring para* conocer el comportamiento de las regiones con respecto a los objetivos globales definidos a nivel europeo sobre: globalización, demografía, cambio climático y energía. El Observatorio Territorial de Navarra se incorpora como unidad técnica de apoyo al Consejo Social de Política Territorial de Navarra establecido en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Más de la mitad de sus miembros son agentes sociales, económicos, profesionales y expertos, relevantes y con prestigio en la materia, además de consejeros y representantes políticos. Por tanto, el Observatorio es un elemento esencial en la evaluación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio navarros, junto al Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra y las memorias de evaluación bienales de la Estrategia Territorial de Navarra (García, Martínez, 2011).

Sin embargo, como se viene diciendo, no en todos los casos se cumplen con estos requisitos y funciones en España, como se puede observar en los siguientes capítulos dedicados a los casos específicos seleccionados para esta tesis. En muchos casos los instrumentos de esta política, así como su evaluación y seguimiento se ven afectados por los propios contextos territoriales e incluso por la prioridad y voluntad política existente.

CASOS DE ESTUDIO

5. Caso de estudio: Andalucía

Con el objetivo de profundizar en la ordenación del territorio del caso andaluz, y especialmente en los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación, en este capítulo se presenta un apartado inicial dedicado al contexto de la planificación territorial andaluza, sus leyes e instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional y subregional. Posteriormente, se exponen los distintos elementos detectados que conforman el denominado *sistema de gobernanza territorial* para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de Andalucía. Tras identificar los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión previstos en las normativas y planes, se expone una valoración crítica, basada en las tareas de investigación y entrevistas realizadas a expertos, sobre la situación real de todos estos elementos y mecanismos. Finalmente, el capítulo se cierra con las correspondientes conclusiones generales del caso de estudio.

5.1 La ordenación del territorio en Andalucía

Institucionalización de la ordenación del territorio en Andalucía

La política de ordenación del territorio como competencia exclusiva andaluza se inicia, como en el resto de comunidades autónomas españolas, tras la descentralización que supuso la Constitución Española de 1978. Aunque se debe matizar que como en el resto regiones, la política de ordenación del territorio se ve afectada por políticas sectoriales de distintas escalas administrativas. Además, su progresión ha sido compleja desde los inicios como demuestran las numerosas modificaciones y cambios estructurales en la organización administrativa de la Junta de Andalucía (Zoido, 2010). La ordenación del territorio se ha caracterizado por su alternancia entre las distintas consejerías del gobierno andaluz (Tabla 5.1).

Tabla 5.1: Modificaciones estructurales de la política de ordenación del territorio en la Junta de Andalucía

Cartera de Gobierno a la que se adscribe la Ordenación del Territorio	Periodo
Consejería de Política Territorial	Autonomía -1986
Consejería de Obras Públicas e Infraestructuras	1986-1990
Consejería de Obras Públicas y Transporte	1990-2008
Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio	2008-2010
Consejería de Obras Públicas y Vivienda	2010-2012
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	2012- Actualidad

Fuente: Elaboración propia a partir de Junta de Andalucía (www.juntadeandalucia.org)

Por otra parte, la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994 (LOTA) constituye uno de los hitos fundamentales en el proceso de institucionalización de esta práctica. Aunque Andalucía no fue de las primeras comunidades autónomas en promulgar una ley autonómica sobre ordenación del territorio, lo hicieron primero comunidades como Madrid, Cataluña o las Islas Baleares. Sin embargo, tras la aprobación de la LOTA se han desarrollado un gran número de instrumentos de ordenación del territorio (Cañete y Sánchez, 2009). En definitiva, esta política presenta un progresivo recorrido de más de treinta años que ha convertido esta práctica en una experiencia bastante establecida en Andalucía según los expertos (Benabent, 2009 y 2012), al menos en forma de documentos o instrumentos de ordenación del territorio aprobados como veremos a continuación.

Instrumentos de ordenación del territorio en Andalucía

La LOTA de 1994 estableció como instrumentos de ordenación del territorio el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), de ámbito regional, y los Planes de Ordenación del Territorio Subregionales (POTS). A estos planes se debe añadir el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (PPCLA), aprobado en el año 2015³⁰, como un nuevo instrumento de ordenación del territorio de ámbito subregional, incorporado previamente en la propia LOTA a través del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

En definitiva en Andalucía existen un plan regional, 22 planes de ámbito subregional (17 planes subregionales, más tres en redacción y uno en tramitación) y el plan subregional específico para el litoral (Figura 5.1, Tabla 5.2). En total estos planes dan cobertura al 36,31% de la superficie andaluza y al 74,64% de la población, de acuerdo con los datos facilitados, para el año 2016, por la propia web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía³¹. Según la propia página web de la Consejería, la prioridad ha sido “dotar de estos instrumentos a las principales áreas urbanas de Andalucía (Centros Regionales y el Litoral), que se corresponden con las áreas más dinámicas y tensionadas de la región, así como las áreas del interior por razones de oportunidad”. Además, debe considerarse que los planes de ordenación del territorio son complementarios a los instrumentos propios de la planificación sectorial ambiental andaluza, junto con los que prácticamente se da cobertura a toda Andalucía.

³⁰ Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 139 de 20 de Julio de 2015 (2015).

³¹ Ver Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/> (02/02/2017)

En relación con los objetivos y líneas estratégicas del POTA (Tabla 5.3), se otorga un gran peso al sistema urbano regional. Este sistema se presenta como un pilar fundamental del POTA. El actual Sistema de Ciudades, es uno de los tres grandes sistemas junto al Sistema de Articulación Regional y al Sistema Regional de Protección Territorial. Además, otra de las figuras novedosas y esenciales del modelo territorial del POTA es el Sistema de Patrimonio Territorial (incluido dentro del Sistema de Protección Territorial), con el objetivo de gestionar conjuntamente los elementos naturales y culturales de interés patrimonial, superando la tradicional visión de elementos aislados y yuxtapuestos (Florido, 2013; Zoido, 2010).

Tabla 5.3 Objetivos y líneas estratégicas del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía 2006

<i>Objetivos y líneas estratégicas generales (Determinaciones)</i>	<i>Objetivos específicos y líneas estratégicas específicas (Determinaciones)</i>
SISTEMA DE CIUDADES (19) Objetivos de la Política Regional de Ciudades (20) Líneas Estratégicas de la Política Regional de Ciudades	1. Centros Regionales Objetivos y Líneas Estratégicas (23 y 24) 2. Redes de Ciudades Medias Objetivos y Líneas Estratégicas (28 y 29) 3. Redes de Asentamientos en Áreas Rurales Objetivos y L.E. (35 y 36) 4. Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana Objetivos y Líneas Estratégicas (43 y 44)
SISTEMAS DE ARTICULACIÓN REGIONAL	1. Sistema Intermodal de Transportes Objetivos y L. E. (62 y 63) 2. El Sistema de Telecomunicaciones Objetivos y L. E. (73 y 74) 3. Sistema Energético Objetivos y L. E. (79 y 80) 4. Sistema Hidrológico-Hidráulico Objetivos y L. E. (87 y 88)
SISTEMA REGIONAL DE PROTECCIÓN TERRITORIAL	1. Sistema de Prevención de Riesgos Objetivos y L. E. (99 y 100) 2. Sistema del Patrimonio Territorial Objetivos y L. E. (109 y 110)
INTEGRACIÓN EXTERIOR DE ANDALUCÍA (117) Objetivos y (118) Líneas Estratégicas	
ZONIFICACIÓN	1. Dominios Territoriales Objetivos y L. E. (126 y 127) 2. Unidades Territoriales Objetivos y L. E. (153 y 154)

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA, 2006).

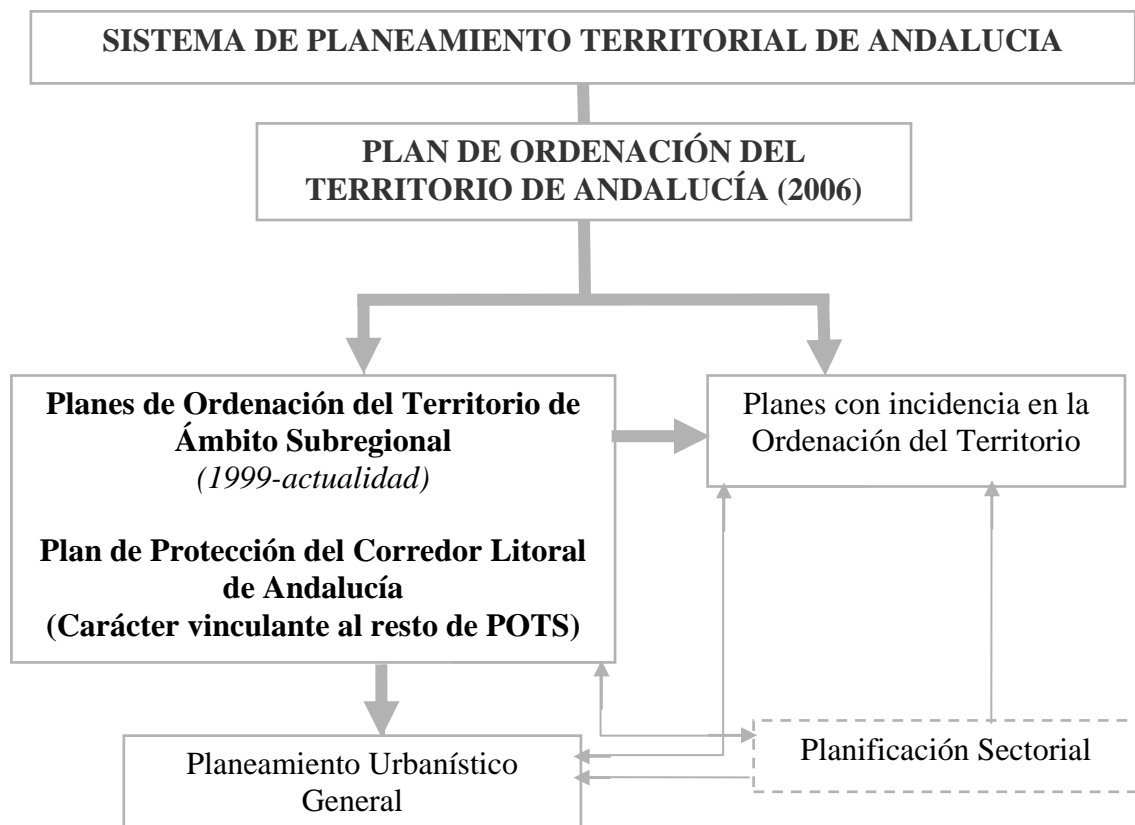
El sistema de planeamiento territorial de Andalucía

Todos estos planes forman parte del sistema de planeamiento territorial de Andalucía (Figura 5.2), que se caracteriza por presentar una estructura jerárquica piramidal cerrada (Benabent, 2006; Hildenbrand, 2006). En este sistema, el POTA posee un carácter vinculante para el resto de instrumentos de planificación, tanto territoriales como sectoriales. Esto queda recogido en la propia LOTA de la siguiente forma:

1. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para el resto de los instrumentos de planificación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general.

(LOTA, 1994, artículo 22.1)

Figura 5.2 Sistema de Planeamiento Territorial en Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de Hildenbrand, 2006.

Por tanto, como se muestra en al Figura 5.2, también los POTS presentan carácter vinculante para la planificación sectorial, y a su vez quedan subordinados al POTA. Además, el planeamiento urbanístico local debe someterse a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio, jerárquicamente superiores de acuerdo con la propia Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) de 2002 (Hildenbrand, 2011). Por su parte, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, tras su aprobación mediante el Decreto 141/2015 de 15 de mayo y con el objetivo de poder intervenir en la protección del ámbito litoral e incentivar el cumplimiento de las determinaciones del POTA, irrumpe en el sistema de planeamiento de forma que queda establecido por la LOTA en el marco del POTA y presentando carácter vinculante hacia el resto de los planes sectorial y planes de ordenación del territorio subregionales de Andalucía afectados, así como para el planeamiento urbanístico local.

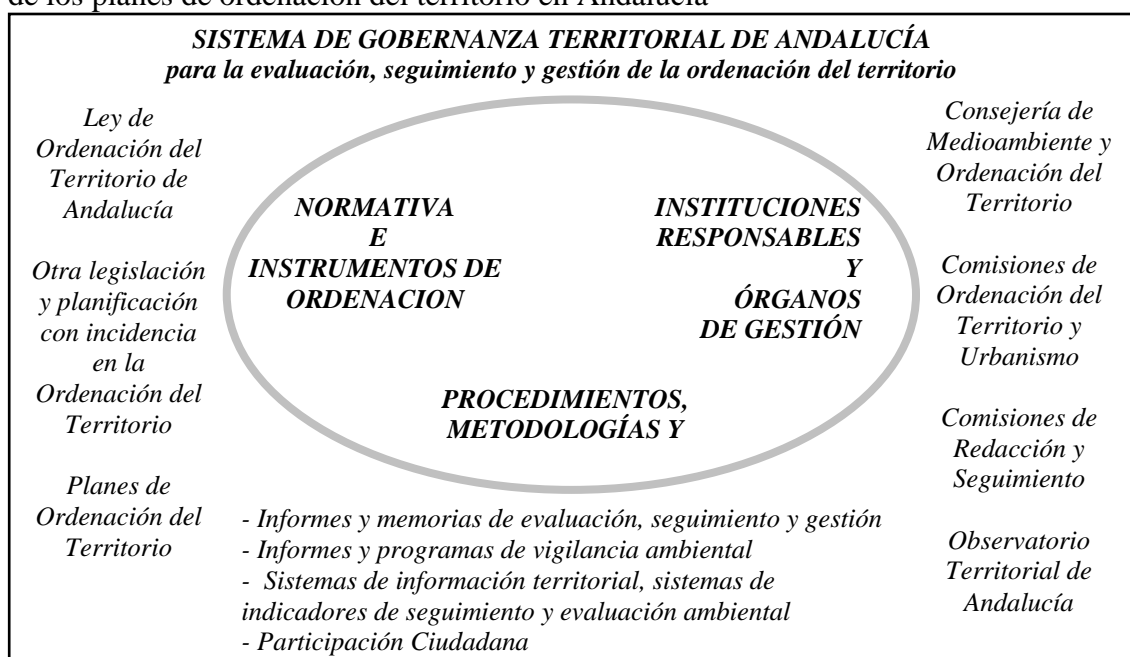
5.2 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de Andalucía

Introducción al sistema de gobernanza territorial

En este trabajo, un sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión hace referencia al conjunto organizado de leyes, normativas, instituciones, organismos, metodologías, procesos y técnicas que hacen posible la supervisión y la adaptación de los planes de ordenación territorial a los cambios en el espacio y en el tiempo. En la actualidad este sistema tiene como objetivo conseguir un desarrollo territorial equilibrado y sostenible adecuado a las necesidades socio-territoriales de contexto. Este sistema resulta fundamental, a la vez que la gobernanza, para facilitar el ajuste de los planes de ordenación del territorio a sus objetivos ya que la propia gobernanza territorial no se entiende sin la evaluación de los propios planes territoriales (García Martínez, 2011). Este planteamiento para abordar el caso de Andalucía, como se ha dicho, surge tomando como referencia fundamental la experiencia pionera de la Estrategia Territorial de Navarra (ver Collado, 2004; Munarriz, 2009; Zarraluqui, 2011).

A continuación se analizan los mecanismos para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio de Andalucía siguiendo la estructura de este sistema de gobernanza territorial (Figura 5.3). Por tanto, se comienza a partir del examen de la normativa vigente y los propios instrumentos de ordenación del territorio andaluces. Además, se revisa el papel que cumplen las distintas instituciones y organismos encargados de supervisar y realizar las evaluaciones, el seguimiento y la gestión (adaptación, modificación o renovación) de los planes de ordenación del territorio en Andalucía. Órganos que en ocasiones emanan de las propias normativas como las comisiones de redacción y seguimiento de los planes o el Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA). Finalmente se presta atención al resto de procesos, metodologías y técnicas que completan el conjunto de mecanismos identificados como informes, memorias o sistemas de indicadores de seguimiento, así como el papel de la participación ciudadana.

Figura 5.3 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio en Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de Munárriz, 2011, p. 224, y de la Ley de Ordenación del Territorio e instrumentos de ordenación del territorio vigentes en Andalucía.

Previsiones legales en materia de evaluación, seguimiento y gestión

Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA)

La LOTA de 1994, modificada en numerosas ocasiones hasta la fecha, es la normativa de referencia en ordenación del territorio para la comunidad autónoma. En los artículos de la LOTA se recogen, distintos mecanismos para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio andaluces (Tabla 5.4).

Tabla 5.4 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación previstos en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994

<p>CONTENIDOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Previsiones para su desarrollo, seguimiento y ejecución (<i>Artículos 7. k, 11.f y 43.g, LOTA</i>) ✓ Criterios de periodicidad y contenido de memorias de gestión (<i>Artículos. 7.l, LOTA</i>) ✓ Participación ciudadana en forma de información pública (2 meses) (<i>Artículos. 8, 13 y 44, LOTA</i>)
<p>ÓRGANOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisiones de redacción (coordinación y cooperación interadministrativa) (<i>Art. 8 y 13, LOTA</i>) ✓ Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía y comisiones provinciales con el deber de informar previamente la aprobación, revisión o modificación de los planes de ordenación del territorio. (<i>Art. 34 y 35, LOTA</i>)
<p>INSTRUMENTOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de Información Territorial de Andalucía (<i>Art. 33, LOTA</i>)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1994.

Como se puede apreciar en la Tabla 5.4, en todos los planes de ordenación del territorio, se exigen como contenido las previsiones para su desarrollo, seguimiento y ejecución. Además en los planes deben ser explicitados los criterios de periodicidad y contenidos necesarios para la elaboración de memorias de gestión de los planes según la Ley, como mecanismos pensados para valorar la adaptación, modificación o renovación de los planes. Sin embargo, en la misma LOTA no se detalla ni desarrolla ninguno de estos contenidos dejando la responsabilidad a los propios instrumentos. En relación con el carácter indefinido y la gestión de los planes de ordenación del territorio establecido por la misma Ley (artículo 25), no se marca ninguna obligatoriedad al respecto. Sin embargo, en la LOTA los planes se consideran susceptibles de revisión trascurridos 8 años desde su aprobación definitiva (artículo 21.7) o cuando existan una serie de condiciones específicas de cada plan.

En definitiva, como se puede apreciar en las normas anteriores, se tratan de supuestos que implican de forma directa o indirecta la alteración de los objetivos o parte de ellos del modelo territorial propuesto por los planes de ordenación del territorio.

Por otra parte, las labores establecidas por la LOTA a las comisiones de redacción (y de seguimiento), la responsabilidad en la gestión por parte de las Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, los periodos de información pública, así como las propuestas para el Sistema de Información Territorial de Andalucía (SITA) son detalladas posteriormente en el apartado dedicado a los organismos e instituciones responsables.

Ley de Gestión Integral de la Calidad Ambiental (GICA)

Por otra parte, como se ha visto, la planificación ambiental es una política sectorial que afecta considerablemente a la evaluación y el seguimiento de los planes de ordenación del territorio en España y en Andalucía. La adaptación de la legislación sobre evaluación ambiental nacional, heredera de la Directiva europea EAE de 2001 (Directiva 2001/42/CE), es asumida con la Ley de Gestión Integral de la Calidad Ambiental de 2007 o GICA. La GICA ha sido recientemente adaptada a la renovada Ley 21/2013 de evaluación ambiental de España³². Según la propia Junta de Andalucía

³² Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal.

esta nueva adaptación resulta positiva para la ordenación del territorio, ya que la GICA se centraba en la evaluación de impacto ambiental de proyectos y reunía numerosas dificultades interpretativas para aplicarla a la evaluación de planes y programas como es el caso de los planes de ordenación del territorio³³.

Todas las normativas traspuestas han mantenido la esencia y contenidos de la Directiva europea de 2001. Por tanto, los instrumentos de ordenación del territorio andaluces posteriores a la GICA de 2007 responden al requisito de elaboración de una memoria ambiental que debe incorporar un *informe de sostenibilidad ambiental* (ISA), tal y como exigía la citada Ley. Este ISA debía ser elaborado por el órgano promotor (la actual Consejería de medio ambiente y ordenación del territorio) con los referenciados contenidos y medidas previstas para el seguimiento y control según el artículo 39 de la antigua Ley GICA. Estaba previsto además, y así se viene realizando hasta la reciente renovación de la GICA, que la administración ambiental elaborase y tramitara un *documento de referencia* que establezca la amplitud y nivel de detalle del ISA que incluye además los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso. Estos documentos establecen las pautas para elaborar los sistemas de indicadores, dentro de un programa de seguimiento, para cada uno de los planes de ordenación territorial. Este sistema de indicadores será tratado posteriormente en el apartado dedicado a otros procedimientos, metodologías y técnicas empleadas como mecanismos para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio.

A partir del 12 de diciembre de 2014, la aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental nacional supone para Andalucía la modificación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas con incidencia ambiental, como los instrumentos de ordenación del territorio. Además, la readaptación de la GICA, asume prácticamente todos los preceptos propuestos desde la norma estatal³⁴. A partir de la adaptación, según la propia GICA, son susceptibles de evaluación ambiental estratégica ordinaria todos los planes de ordenación del territorio urbano y rural (artículo 36), además los procedimientos asumen los dos modelos de evaluación ambiental estratégica (ordinaria y simplificada) de la norma nacional, asumiendo también que la falta de emisión de la declaración

³³ Más información en Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/48/3> (02/02/2017)

³⁴ Ver capítulo *Ordenación del territorio en España*, subapartado sobre *legislación en materia de evaluación, seguimiento y gestión: la importancia de la trasposición de la Directiva EAE en España*.

ambiental estratégica en el plazo establecido en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable (artículo 38).

A continuación resulta igualmente importante reconocer los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión redactados en los propios documentos de los planes de ordenación del territorio.

Mecanismos incorporados en los planes de ordenación del territorio

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)

El POTA del año 2006, recoge numerosos mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión (Tabla 5.5). Muchos serán desarrollados en los siguientes apartados de este capítulo y algunos como la memoria de gestión ya han sido explicitados. Además, las determinaciones del POTA también reconocen la participación pública como mecanismo a desarrollar y potenciar en los procesos de planificación y gestión del territorio (POTA, 2006, 172) aunque no especifica ningún aspecto concreto.

Tabla 5.5 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

MECANISMO DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y GESTIÓN DEL PLAN	Determinación (POTA)
Memoria de gestión del plan periódica	Det. 7.6 y Det. 163
Participación Pública	Det. 162
Criterios y recomendaciones de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (<i>Directiva Europea 2001/41/CE</i>)	Det. 166
Sistema de Información Territorial de Andalucía	Det. 169
Observatorio Territorial de Andalucía (Determinación 172)	Det. 172
Sistema de Indicadores	Det. 170
Sistemas de Información Territoriales de escala municipal coordinados con las Agendas 21 locales	Det. 171.4
Plan de Actuación del POTA: Actuaciones de Seguimiento y Gestión del Plan SG01- Sistema de Información Territorial SG02- Seguimiento y Evaluación: informe de seguimiento continuo de realidad territorial SG03- Sistema de Indicadores para la evaluación de la planificación territorial SG04- Sistema de Información de espacios y bienes catalogados del Patrimonio Territorial SG05- Programa de Cartografía sobre Riesgos SG06- Cauce de Participación Municipal	Det. 174

Fuente: Elaboración Propia a partir del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, 2006. Consejería de Obras Públicas y Transporte. Junta de Andalucía.

Además, en el POTA se lee que la evaluación estratégica de planes y programas, derivada de la Directiva 2001/42/CE y de la Ley 9/2006, se tendrá como una referencia clave en las Estrategias de Desarrollo Territorial del POTA, y en particular en “las determinaciones que le correspondan en razón a la materia tratada, así como los criterios generales sobre seguimiento y evaluación de planes” (POTA, 2006, 166). Por tanto, se alude directamente a la necesidad del procedimiento de evaluación ambiental estratégica incluso de forma previa a la aprobación de la GICA en 2007. Además, merece la pena destacar el requisito de “la identificación de medidas e indicadores de seguimiento y evaluación” presente en el Plan (POTA, 2006, 166.3.f).

El desarrollo de estos contenidos y medidas es derivado por el POTA hacia otros organismos derivados, que el propio instrumento genera. Estos instrumentos son el Sistema de Información Territorial de Andalucía (SITA), ya expresado en la misma LOTA de 1994, y el Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA) de los que hablaremos posteriormente. Por otra parte, el POTA precisa consideraciones sobre el sistema de indicadores a emplear (2006, 170). Establece además requisitos a los propios indicadores que se detallan en el próximo apartado correspondiente. Además el POTA menciona la necesidad de impulsar sistemas de información territoriales de escala municipal, a ser posible coordinados con otras iniciativas como las Agendas 21 locales (POTA, 2006, 171.4). Todas estas medidas, entre otras, se encuentran a su vez dentro del Plan de Actuación del POTA (2006, 174).

Planes de Ordenación del Territorio Subregionales (POTS)

La ordenación del territorio en Andalucía está marcada por múltiples hitos normativos que constituyen la consecuente incorporación de distintos mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión en los planes de ordenación del territorio andaluces (Tabla 5.6).

Tabla 5.6 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión en los planes de ordenación del territorio subregionales andaluces

AÑO	HITO NORMATIVO	MECANISMOS DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y GESTIÓN DE LOS POTS
1994	<i>Aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía</i>	+ Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo
1999	<i>Primer Plan de Ordenación del Territorio Subregional. (POTS de la Aglomeración Urbana de Granada)</i>	+ Comisiones de redacción y de seguimiento
2001	<i>Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica (Directiva 2001/42/CE)</i>	+ Informes y memorias de seguimiento + Participación ciudadana (Información Pública durante dos meses)
2002-2004	<i>Aprobación de cuatro nuevos POTS</i>	+ Sistema de Información Territorial de Andalucía
	<i>Aprobación de tres nuevos POTS</i>	
2006	<i>Aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de ámbito regional</i>	+ Observatorio Territorial de Andalucía
	<i>Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente en España</i>	+ Informe de Sostenibilidad Ambiental y Programa de seguimiento ambiental y sistema de indicadores de seguimiento
2007	<i>Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía</i>	(Antiguo proceso de evaluación ambiental estratégica)
2009-2012	<i>Aprobación de nueve nuevos POTS</i>	Aparece el nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica para los planes de ordenación del territorio
2013	<i>Ley 21/2013 de evaluación ambiental española</i>	
2014	<i>Aprobación de un nuevo POTS (previa a la adaptación de la Ley 7/2007)</i>	
	<i>Adaptación de la Ley 7/2007 a la Ley 21/2013 de evaluación ambiental</i>	
2015	<i>Aprobación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía</i>	
2016- actualidad	<i>Tres POTS en redacción y uno en tramitación</i>	+ Programa de vigilancia ambiental e indicadores de seguimiento

Fuente: Elaboración propia.

Atendiendo a la tabla anterior (Tabla 5.6), lo cierto es que existen diferencias entre los planes de mayor antigüedad y los más recientes a la hora de abordar sus mecanismos previstos de evaluación, seguimiento y gestión. La entrada en vigor en Andalucía de la ya mencionada Ley GICA en 2007 y la aprobación del propio Plan de Ordenación del Territorio regional de Andalucía en 2006, suponen un punto de inflexión puesto que es a partir de esa fecha cuando se encuentra explícitamente la formulación de indicadores de seguimiento de los planes elaborados a través de sus informes de sostenibilidad ambiental, que presentan unos contenidos prácticamente comunes, incluyendo el sistema de indicadores de seguimiento que sólo varía puntualmente en algunos planes como se detalla más adelante. Merece la pena resaltar que en todos estos años, normativamente la participación ciudadana en los planes de ordenación del territorio

sigue siendo la dispuesta por la LOTA en 1994 como un periodo de información pública previo a la aprobación de los planes.

Por otra parte, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía aprobado en mayo y publicado en julio de 2015³⁵, como instrumento de ordenación del territorio de acuerdo con la LOTA, comparte todos los mecanismos de evaluación y seguimiento del resto de POTS, incluyendo el antiguo procedimiento de evaluación ambiental, puesto que su elaboración fue previa a la entrada en vigor de la adaptación normativa de la GICA a la Ley 21/2013 nacional.

Órganos e instituciones responsables

Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio, Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Comisiones de redacción y de seguimiento de los planes de ordenación del territorio

El máximo órgano en materia de ordenación del territorio en Andalucía es el actual Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo³⁶. Además, de acuerdo con la Ley, el Consejo presenta una composición mixta entre los organismos administrativos implicados (incluyendo el propio Estado) y otros actores que representan estamentos sociales como los colegios profesionales interesados, las universidades andaluzas, o asociaciones de empresarios, consumidores o vecinales. Con respecto a sus funciones, constan la de informar y valorar los planes de ordenación del territorio así como la responsabilidad de la gestión de los mismos (Tabla 5.7).

A su vez, las comisiones territoriales de ordenación del territorio y urbanismo correspondientes (antiguas comisiones provinciales de ordenación del territorio y urbanismo) quedan compuestas en su mayor parte por los titulares provinciales de las diferentes administraciones implicadas, incluyendo una amplia representación de las entidades locales afectadas. Sus funciones, son similares a las del consejo puesto que básicamente resuelven a través de informes y valoraciones, así como otros trámites necesarios (Tabla 5.8).

³⁵ Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 139 de 20 de Julio de 2015.

³⁶ Antigua Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, modificada por el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Publicado en BOJA núm. 35 de 20 de Febrero de 2014.

Tabla 5.7 Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo: composición y función

COMPOSICION (Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo) (representación equilibrada de hombres y mujeres)
<ul style="list-style-type: none"> - Persona titular de la Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio (Presidente) - Titular de la Secretaría de Ordenación del Territorio y Titular de la Dirección General de Urbanismo (Vicepresidentes 1º y 2º) - Directores generales de los centros directivos o entidades instrumentales dedicadas a Recursos hídricos y dominio público hidráulico; Medio Ambiente; Vías Pecuarias; Costas; Vivienda; Patrimonio Histórico; Salud; Comercio; Carreteras; Puertos y Servicios Ferroviarios. - Un Director General por cada Consejería - Un representante de la Administración General del Estado - 5 representantes de las Entidades Locales (Ayuntamientos y Diputaciones) - Un representante de las Universidades de Andalucía, designado por el Consejo Andaluz de Universidades - Una por cada Colegio Oficial de Arquitectos, Geógrafos, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, y de Registros de la Propiedad y Notarios. - 2 personas por las organizaciones empresariales, 2 personas por las organizaciones sindicales, 2 personas por las asociaciones ecologistas - Una persona por el Consejo Andaluz de Consumo - Una persona por la Confederación de vecinos y vecinas de Andalucía - Tres designadas por la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio entre profesionales de prestigio. - Un Letrado o Letrada al servicio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (voz y sin voto) - Un secretario funcionario de la Secretaría General de Ordenación del Territorio o de la Dirección General de Urbanismo (con voz pero sin voto) y suplente. - Suplentes
FUNCIONES
<ul style="list-style-type: none"> - Informar los proyectos normativos, e informar durante el trámite de información pública, con carácter previo a su aprobación, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los planes subregionales, así como modificaciones y revisiones; de conformidad con el Art. 34 de la LOTA. - Valorar los instrumentos de planeamiento general urbanístico y sus revisiones totales, sobre las determinaciones del Plan que guarden relación con el informe de incidencia en la OT. - Informar sobre asuntos relativos a las materias de ordenación del territorio y urbanismo, a petición de la Consejería competente. - Elaborar las correspondientes propuestas sobre acciones de investigación, conocimiento, sensibilización y divulgación en materia de de ordenación del territorio y urbanismo

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Publicado en BOJA núm. 35 de 20 de Febrero de 2014.

Tabla 5.8 Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía: composición y función

COMPOSICION (Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo) (representación equilibrada de hombres y mujeres)
<ul style="list-style-type: none"> - Titular de la Secretaría de Ordenación del Territorio (Presidente) - Titular de la Delegación Provincial (Vicepresidente 1º) - Titular de la Dirección General de Urbanismo (Vicepresidente 2º) - Titular de la Delegación Provincial de Medioambiente y Ordenación del Territorio (Vicepresidente 3º) - Resto de Titulares de la Delegación Territorial provincial - Un representante de la Administración General del Estado - 5 representantes de las Entidades Locales (Ayuntamientos y titular de la Delegación de Presidencia de la Diputación provincial) - Un Letrado o Letrada al servicio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (voz y sin voto) - Un secretario funcionario de la Secretaría General de Ordenación del Territorio (voz y sin voto) - Suplentes
FUNCIONES
<ul style="list-style-type: none"> - Informar durante el trámite de información pública, con carácter previo a su aprobación, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los planes subregionales, así como sus modificaciones y revisiones; de conformidad con el Art. 34 de la LOTA. - Resolver sobre la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal, Planes de Sectorización y Planes Especiales. - Informar y Valorar los planes

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Publicado en BOJA núm. 35 de 20 de Febrero de 2014.

Por otro lado en Andalucía existen las peculiares Comisiones de redacción y seguimiento, establecidas por la LOTA (artículo 13.3), de los planes de ordenación del territorio, que son aprobadas en los propios Decretos de formulación y aprobación de los planes de ordenación del territorio. Su principal función es la de facilitar la cooperación y coordinación competencial. Están formadas por representantes de todos los organismos, instituciones y otros actores territoriales, recogidos igualmente en el decreto de formulación de los mismos planes. Entre las funciones de estas comisiones se encuentra el deber de redactar los documentos de planificación (comisiones de redacción) así como posteriormente las comisiones de seguimiento deben informar y valorar las actualizaciones e informes de seguimiento de los planes (Ver Tabla 5.9).

Tabla 5.9 Comisiones de Redacción y de Seguimiento de los planes de ordenación del territorio de Andalucía: composición y función

COMPOSICION (Comisiones de Redacción y de Seguimiento) (representación equilibrada de hombres y mujeres)
<ul style="list-style-type: none"> - Titular de la Secretaría de Ordenación del Territorio (Presidencia y voto de calidad) - Titular de la Delegación Provincial de Gobierno - Titular de la Delegación Provincial de Medioambiente y Ordenación del Territorio - Titulares de las Direcciones de la Consejería (Vivienda, Urbanismo, Carreteras y Transportes) - Un representante por Consejería: Hacienda, Educación, Economía, Empleo, Agricultura, Turismo y Medio Ambiente (Designados por el Director General de cada Consejería) - Un representante de la Administración General del Estado - Un representante de la Administración General Provincial - Los Alcaldes Municipales incluidos en el ámbito del plan - Un secretario funcionario provincial y su suplente (con voz pero sin voto)
FUNCIONES
<ul style="list-style-type: none"> - Comisiones de redacción: <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar los planes subregionales - Comisiones de seguimiento: <ul style="list-style-type: none"> - Conocer los planes que se formulen, en desarrollo y en ejecución. - Informar las actualizaciones y los informes de seguimiento del plan establecidos por la normativa

Fuente: Elaboración propia a partir de los decretos de aprobación de los planes de ordenación del territorio de la Junta de Andalucía.

El Sistema de Información Territorial de Andalucía (SITA) y el Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA)

Además de los anteriores órganos oficiales, se pueden detectar otros mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión derivados de la propia normativa e instrumentos de ordenación del territorio. Concretamente nos referimos al Observatorio Territorial de Andalucía, creado de forma expresa por el POTA de 2006, y al Sistema de Información Territorial de Andalucía, ya presentado en la LOTA de 1994 y también decretado en el mismo POTA. Por un lado, la LOTA contempla el desarrollo del SITA para la labor de informar y evaluar los planes de ordenación del territorio y el POTA destaca su aportación en la elaboración de indicadores y de las memorias de gestión.

Concretamente el POTA dice sobre el SITA:

7. Instrumento previsto en la Ley 1/1994 para el apoyo a la gestión de la política territorial desde el conocimiento de la evolución del territorio y la incidencia de las políticas públicas. El Sistema deberá adecuarse al esquema conceptual derivado del Plan en la organización de la información relativa al territorio andaluz y a las políticas que incidan sobre él, aportando la información necesaria para la elaboración de los indicadores de seguimiento del Plan y la Memoria de Gestión.

(POTA, 2006, Norma 7.7)

Además, el POTA concreta sus funciones en la organización de información, la elaboración de indicadores y la participación en sistemas de información estatales y europeos:

- a) Reunir, organizar y estructurar la información (bases de datos y cartográficas) relativa al sistema territorial y a las políticas e instrumentos de planificación que inciden en la ordenación del territorio, así como sus indicadores de seguimiento y evaluación. En particular deberá disponer de la información relativa a las determinaciones básicas del planeamiento territorial y urbanístico conectado con el Registro de instrumentos urbanísticos previstos en la legislación.
- b) Constituirse en la herramienta operativa básica para organizar la información necesaria y elaborar los indicadores de seguimiento y evaluación del Plan, necesarios para generar Informes del desarrollo del Plan.
- c) Participará de las iniciativas a escala estatal y europea en materia de sistemas de información, para coordinar las funciones de seguimiento y evaluación de la política territorial global, adaptándose si fuera necesario a cuantos requisitos vengan dados desde estas instancias.

(POTA, 2006, 169.1)

Por su parte, el Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA) es un órgano colegiado de carácter consultivo en materia de ordenación del territorio y por tanto competencia de la actual Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía³⁷. De acuerdo con la propia Junta de Andalucía³⁸, sus funciones son analizar las características y evolución del territorio andaluz, la incidencia que tienen sobre el mismo las políticas, planes, programas, proyectos y actuaciones de cualquier índole, así como las tendencias futuras. Además de elaborar informes, diagnósticos y escenarios así como estar encargado especialmente del seguimiento del POTA y de los POTS andaluces. Concretamente en el POTA se establece que:

8. Se impulsará la creación del Observatorio Territorial de Andalucía, como órgano de apoyo y colaboración con la Administración, en la aplicación y gestión de la política territorial, con el objetivo específico de analizar las características del territorio andaluz y evaluar sus tendencias, concitando la más amplia participación institucional y de los agentes sociales.

(POTA, 2006, 7.8)

También apela a su función de facilitar otras tareas como la participación ciudadana:

1. Se creará un Observatorio Territorial con el objeto de analizar las características y evolución del territorio andaluz y sus tendencias, así como la incidencia sobre él de las políticas públicas.
2. El Observatorio, en su organización y funcionamiento, deberá establecer los cauces necesarios para propiciar la participación de las instituciones científicas, los agentes sociales y económicos y las organizaciones ciudadanas, elaborando, con carácter periódico, un Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía, a partir de información independiente, relevante y contrastada.
3. En relación con el Plan, el Observatorio participará en las actividades relacionadas con su seguimiento, desarrollo y evaluación, que le sean encomendadas.

(POTA, 2006, 172)

³⁷ Anteriormente Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente pero originario de la antigua Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio; posteriormente también asumiría su responsabilidad la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

³⁸ Antigua Consejería de Fomento y Vivienda: <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/>

Finalmente, el OTEA ha sido refrendado hasta en dos ocasiones³⁹ aunque, en la práctica, sus funciones han sido poco o nada desarrolladas como se muestra más adelante.

Otros organismos e instituciones

Finalmente, aparte de los elementos encontrados en la propia legislación y planificación territorial, existen otras iniciativas de carácter público o privado, incluso mixto, que favorecen la elaboración de información para la evaluación y el seguimiento de los planes de ordenación del territorio en Andalucía. Como primer ejemplo, se puede señalar el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) y el Sistema de Información Multiterritorial, que a su vez se relaciona directamente con la iniciativa de respaldar el territorio como eje transversal de la estadística, especialmente desarrollado gracias a la fusión del Instituto de Estadística y el Instituto de Cartografía de Andalucía. Otro elemento importante que está siendo desarrollado por la administración ambiental andaluza con fondos europeos es el Sistema de seguimiento ambiental de planes y programas, y su aplicación SIGPLAN, establecido por la Memoria Ambiental del Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de Andalucía 2007-2013. En la misma línea otro esfuerzo a destacar es el Sistema de información geográfica-ambiental de Andalucía y la Red de Información Ambiental de Andalucía que cuentan ya con un largo recorrido. Además, otras instituciones se han acercado recientemente a la ordenación del territorio como observamos en el Informe Especial del Defensor del Pueblo de Andalucía dedicado a la ordenación del territorio y urbanismo en 2009 o el monográfico sobre ordenación del territorio del Informe Económico y Financiero de Andalucía del año 2010. Por último, la academia también ha realizado esfuerzos complementarios para la evaluación del desarrollo territorial andaluz entre los que debemos destacar la publicación periódica de los Informes de Desarrollo Territorial de Andalucía (2001, 2006 y 2011), ya por su tercera edición, realizado por los investigadores del proyecto de investigación de excelencia, Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA), financiado por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía.

³⁹ Orden de 13 de marzo de 2007, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por la que se crea el Observatorio Territorial de Andalucía y se regula su organización y funcionamiento. (Publicado en BOJA núm. 70 de 10/04/07) y su modificación por Orden de 23 de febrero de 2009 (BOJA n.47, de 10/03/2009).

Procedimientos, métodos y técnicas de evaluación y seguimiento

En este apartado se analiza de forma particular cada uno de los procedimientos, metodologías o técnicas que se han detectado al identificar los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio andaluces. Estos se puede resumir en **1)** informes y memorias de evaluación, seguimiento y gestión; **2)** sistemas de información y sistemas de indicadores de evaluación y seguimiento; y **3)** otros procedimientos como la participación ciudadana.

Informes y memorias de evaluación, seguimiento y gestión, e informes de seguimiento y vigilancia ambiental

Los informes de seguimiento periódicos y las memorias de gestión de los planes de ordenación del territorio de Andalucía son los mecanismos esenciales para la evaluación y gestión de los planes que han sido establecidos por las distintas normativas. Concretamente el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía contiene, en su Plan de Actuación, el seguimiento y la evaluación de la planificación territorial a través de la elaboración periódica de informes y memorias de gestión:

Elaboración periódica de Informes de seguimiento continuo de la realidad territorial andaluza y evaluación sistemática de los niveles de aplicación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, mediante la elaboración de las Memorias de Gestión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y del Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía. El primero de estos documentos reflejará el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan, su incidencia en el conjunto de las actuaciones públicas, y propondrá las medidas a adoptar para evitar los desajustes identificados. Asimismo, podrá justificar la pertinencia de aplicar los supuestos de modificación parcial o de revisión, y orientar los criterios por los que se guiarán.

(POTA, 2006, 174)

Además, la misma normativa establece que se elabore un Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía por el Observatorio Territorial de Andalucía, a partir de información independiente, relevante y contrastada y que sea publicado y difundido, pero el Observatorio no se encuentra operativo para desarrollar esta función.

Por otra parte, en el POTA (2006, 7.6) recoge la necesidad de elaborar una memoria de gestión del plan de forma periódica como instrumento sistemático de control que entre otros aspectos, debe recoger indicadores de seguimiento. Esta memoria, como ya exigía la LOTA de 1994, debe ser informada por el órgano administrativo responsable y por el actual Consejo andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo (antigua Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía).

Al conjunto de informes y memorias previstos por los instrumentos de ordenación del territorio se deben agregar los relacionados con la normativa ambiental. Ya se ha

mencionado con anterioridad la importancia de los Informes de Sostenibilidad Ambiental derivados de las trasposiciones de la Directiva EAE 2001/42/CE de evaluación ambiental estratégica de planes y programas. Lo cierto es que estos informes han sido elaborados en detalle y bajo criterios normativos en los planes de ordenación del territorio redactados después de 2007 tras la entrada en vigor de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía. Concretamente el aspecto de este informe que aquí nos interesa es el programa de seguimiento que debe desarrollar y que está fuertemente asentado en un sistema de indicadores con ciertos pros y contras como veremos en el siguiente epígrafe.

Sistemas de información y sistemas de indicadores de seguimiento, sistemas de indicadores de evaluación y seguimiento ambiental.

En principio, los sistemas de indicadores empleados para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio andaluces son sugeridos y caracterizados por el POTA o los organismos anteriormente mencionados. Concretamente, el POTA, tomando como referencia las indicaciones de la Directiva EAE de 2001, exige la identificación de medidas e indicadores de seguimiento y evaluación. Se debe recordar que el desarrollo de estos contenidos y medidas es derivado por el POTA hacia otros organismos (el SITA y el OTEA), y recomienda la coordinación con otras iniciativas basadas en sistemas de indicadores como las Agendas 21 locales. Además, dentro del POTA se establecen requisitos específicos que los indicadores habrán de cumplir:

- a) Los indicadores elegidos han de poseer validez científica, estar basados, preferentemente, en unidades físicas, ser sensibles y reflejar los cambios que se produzcan, fáciles de entender e interpretar, estar basados en información disponible o accesible y poder ser revisados a lo largo del tiempo.
- b) El ámbito territorial del cálculo es regional. Se realizarán cálculos subregionales cuando ello contribuya a aclarar o justificar ciertas tendencias y cuando el cumplimiento de objetivos concretos así lo exija.
- c) La interpretación final del valor numérico o la tendencia seguida por los indicadores servirá para obtener conclusiones sobre el desarrollo de las políticas contenidas en el Plan, así como de su efecto en la consecución de sus objetivos.
- d) En el marco de su aplicación a este Informe se deberá someter al propio Sistema de Indicadores a un proceso de evaluación para introducir cuantas modificaciones sean oportunas para su mejor funcionamiento.
- e) De forma anual se procederá, en lo posible, a la actualización y revisión de los indicadores procediendo a su cálculo.

(POTA, 2006, 170)

También en el POTA se expresan los componentes básicos para el sistema de indicadores diferenciando dos grandes bloques: **a) estructura territorial** y **b) sostenibilidad**. El primero se relaciona con indicadores con objetivos sociales y

económicos y los destinados a las medidas de consecución del POTA. El segundo reúne variables relacionadas con el análisis de la sostenibilidad física del modelo territorial del propio plan. Estos bloques, de forma más específica, adquieren los siguientes criterios (POTA, 2006, 170):

a) *Estructura territorial*: los indicadores se organizarán de acuerdo con los componentes de la estructura territorial definidos en el Plan: Sistema de Ciudades (población y poblamiento, actividad económica, equipamientos y servicios, procesos de urbanización, cohesión social...); Sistemas de Articulación (transportes, telecomunicaciones, agua y energía); Sistema de Protección del Territorio (riesgos y patrimonio territorial); Integración exterior; y Zonificación (referencia territorial para la presentación de la información).

b) *Sostenibilidad*: de acuerdo con el Informe de Sostenibilidad Ambiental del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía distinguimos dos tipos de indicadores, son los siguientes:

A su vez los indicadores de estructura territorial se diferencian en dos tipos: **a.1)** indicadores generales y **a.2)** indicadores asociados.

- Los indicadores generales están relacionados con los objetivos y fines últimos, en particular con la cohesión social y territorial de Andalucía, y sus valores en el conjunto de la Unión Europea.
- Los indicadores asociados a medidas o instrumentos concretos previstos en el Plan, considerando en cualquier caso su distribución equilibrada y su accesibilidad en la totalidad del territorio andaluz.

Igualmente los indicadores de sostenibilidad distinguen dos clases: **b.1)** indicadores estructurales y **b.2)** indicadores de gestión:

- Indicadores estructurales o de sostenibilidad. Ofrecen información sobre el funcionamiento general del Sistema Territorial en cuanto a sostenibilidad física, referidos a las estructuras territoriales básicas. Su finalidad es el seguimiento y la evaluación de la tendencia de los indicadores, más que la consecución de objetivos numéricos concretos.
- Indicadores de gestión. Estos indicadores están relacionados con las determinaciones y directrices del Plan y deben permitir su seguimiento y evaluación su grado de cumplimiento.

Por otra parte, de forma específica, tras el análisis de los programas de seguimiento ambiental de los Informes de Sostenibilidad Ambiental del conjunto de planes territoriales andaluces se pueden contabilizar sistemas de indicadores de entre 22 a 60 medidas. Además, estos se encuentran organizados por temáticas o categorías cualitativas (por ejemplo: Energía, Agua, Transporte, Biodiversidad, Paisaje, Medio Ambiente Urbano, Residuos, Riesgos, etc.). Asimismo, se hace explícita su definición, unidad de medida, frecuencia de recogida, escala de aplicación, tendencia deseada y la fuente de la que se nutre el indicador. Todo ello atendiendo al modelo de Presión Estado Respuesta que se ha explicado en el marco teórico de este trabajo.

Participación ciudadana

La participación ciudadana se presenta como uno de los mecanismos particulares a desarrollar en la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación. Lo cierto es que la participación ciudadana no se establece como un mecanismo de evaluación y seguimiento de forma explícita en la LOTA o en los propios instrumentos de ordenación andaluces pero sí que se entiende como elemento fundamental en la gestión de los planes, es decir, en sus procedimientos de aprobación o renovación. Por ejemplo la LOTA recoge en su exposición de motivos la conveniencia de incorporar la participación, y también recoge en su artículo tercero como fundamentos esenciales los principios de participación, cooperación y coordinación, entre otros. Sin embargo, la LOTA únicamente establece periodos de información pública de al menos dos meses de duración durante los tramites de aprobación o gestión de los planes. Además, las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía también reconocen la participación ciudadana como mecanismo a desarrollar y potenciar en los procesos de planificación y gestión del territorio aunque no se desarrolla ningún aspecto concreto en profundidad como se puede apreciar en el texto del propio POTA:

La política territorial requiere desarrollar y potenciar los mecanismos de participación pública en los procesos de planificación y gestión del territorio. A tal fin, los poderes públicos deberán promover:

- a) El fomento de la difusión y acceso general a la información que afecte al sistema territorial de Andalucía y su gestión, disponiendo de los mecanismos adecuados para recoger las aportaciones que se realicen.
- b) Incorporación de las aspiraciones e iniciativas de la sociedad civil mediante la articulación de los mecanismos adecuados de participación pública en los procesos de planificación y desarrollo de planes.
- c) En el marco del diálogo con los agentes sociales y económicos, refrendado en los Acuerdos sobre Concertación Social, se establecerá una mesa de trabajo específica sobre ordenación del territorio, y en particular sobre el litoral, en el que se deben debatir cuantas cuestiones sean planteadas en el seno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.
- d) Para conocer de forma directa el estado de satisfacción y aspiraciones de la sociedad andaluza, contemplando la diversidad de situaciones y entornos de vida, se pondrá en práctica la elaboración de una Encuesta de Calidad de la Vida Urbana en la que se analicen los problemas y demandas en orden a ser incorporadas en las políticas públicas.
- e) Promoción entre el amplio tejido asociativo (sindical, empresarial, profesional, cultural, cívico....) de las referencias del Modelo para su contribución al desarrollo y gestión del territorio y sus pautas de ordenación.
- f) En los procesos de planificación y memorias de gestión se deberá contemplar, de forma expresa y adecuada, el tratamiento y resultados de los procesos de participación pública.”

(POTA, 2006, 172)

Las características de estos procesos de información pública y de los distintos procedimientos relacionados con la participación ciudadana en los planes de ordenación del territorio y su evaluación, seguimiento y gestión son tratados a continuación en el siguiente apartado de valoraciones sobre la práctica real de los mecanismos detectados.

5.3 Valoración de la práctica real de la ordenación del territorio y de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados

En este apartado se realiza una valoración de la situación de la práctica de la ordenación del territorio en Andalucía, concretando el contexto real de su implementación, a partir del análisis de la literatura académica, de los textos legales y de los planes de ordenación del territorio andaluces, así como resultan fundamentales las entrevistas llevadas a cabo durante la investigación. Para ello se exponen las principales valoraciones generales a tener en cuenta y a continuación el texto se ha centrado en los mecanismos detectados en el sistema de gobernanza territorial andaluz para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio. Por tanto, tras una introducción de contexto, se valora el papel de los instrumentos de ordenación del territorio, posteriormente la posición y actuación de organismos e instituciones y, finalmente, se atiende a los procesos, metodologías y técnicas empleadas en la práctica para realizar las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.

La práctica de la ordenación del territorio en Andalucía

El contexto jurídico administrativo

Resulta necesario advertir que la ordenación del territorio se encuentra en un contexto de vulnerabilidad política, como demuestran los cambios y trasposos sufridos de esta materia entre distintas consejerías a lo largo de los 30 años de su devenir en Andalucía. De acuerdo con las reflexiones de Zoido (2010), aunque ha habido notables mejoras, las dudas y dificultades de la práctica real de esta política en Andalucía son considerables. La continua reformulación de órganos de urbanismo y ordenación del territorio, hasta en cuatro ocasiones refundidos, y la fugacidad de cargos en los distintos organismos e instituciones son un indicador claro de la constatación de este hecho. Por otra parte, la realidad de la ordenación del territorio en Andalucía es que ha sido considerada menos relevante que el urbanismo, aunque esto ocurre en general en el conjunto de España (Benabent, 2009, Zoido, 2010, Hildenbrand, 2011). Si se observa la orientación de las últimas actuaciones legales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, concretamente a las últimas normativas promulgadas, se puede comprender que el peso de la práctica urbanística es claramente destacado (Tabla 5.10).

Tabla 5.10 Normativa reciente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Andalucía

ACTIVIDAD RECIENTE EN LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA	
Normativa Generada	Tema Principal
-Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.	Regulación régimen del suelo no urbanizable
-Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que establece, entre otras disposiciones, medidas para agilizar y coordinar los procedimientos de tramitación del planeamiento urbanístico	Agilización de trámites para la planificación urbanística
-Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía	Medidas urbanísticas puestas en práctica en el Plan de Protección del Corredor Litoral andaluz
-Decreto-ley 1/2013, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico .	Medidas urbanísticas de interés económico
-Orden de 11 de abril de 2013, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Ordenación del Territorio y Urbanismo para el cuatrienio 2013-2016	Plan de inspección y control urbanístico
-Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Reestructuración y agilización de trámites para la planificación urbanística
-Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía	Medidas urbanísticas de protección del litoral

Fuente: Elaboración propia a partir de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía (<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/>)

Esta tabla (Tabla 5.10) muestra la normativa promulgada por la Junta de Andalucía, en un contexto de crisis económica, y se centra principalmente en la regulación de la clasificación del suelo, así como la agilización de los trámites burocráticos para el desarrollo urbanístico. Lo cierto es que los aspectos inmediatos económicos y locales de la planificación urbanística y sus problemas asociados siempre han tenido un papel protagonista. En gran parte gracias a que comúnmente la ordenación del territorio y el urbanismo han sido considerados como “actos de generación de oportunidades económicas a corto plazo” (Zoido, 2010, p. 195). Siguiendo al mismo autor, las entidades locales justifican acciones desarrollistas, por encima de las propias limitaciones del planeamiento local, aprovechando las oportunidades de crecimiento y la falta de consolidación de los planes de ordenación del territorio. Esto resulta especialmente chocante cuando ya se había constatado el *tsunami urbanizador español* y sus peligros (Fernández Durán, 2006). Además, frente a este desarrollismo encontramos que el POTA apuesta por un modelo de ciudad compacta (POTA, 2006,

Norma 45) interviniendo directamente en el planeamiento local, evitando un desarrollo territorial basado en planes urbanísticos con crecimientos desorbitados en superficie o población. Se trata de un control de crecimiento municipal en superficie del 40% en 8 años y del 30% en población en el mismo periodo. Sin embargo, ya en plena crisis, se volverían a abrir vías más permisivas con el Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas (Hildenbrand, 2011).

En relación con el sistema de planeamiento territorial de Andalucía, resulta fundamental recordar que este integra y relaciona todas las políticas de planificación con incidencia territorial de forma bastante coherente, sobre todo teniendo en cuenta la complejidad y las múltiples escalas de planificación, además de que trata de evitar el abuso de poder sobre el territorio de la planificación urbanística (Hildenbrand, 2006). Por otro lado, aunque parece lógico que desde la ordenación del territorio de ámbito regional o subregional se adopten medidas jerárquicas que vinculen a la planificación territorial de escala local, se pueden encontrar visiones críticas. Estas críticas no son compartidas en este trabajo pero deben mencionarse. Alguna de estas voces (Cabral, 2011), menos integradoras, destaca la poca idoneidad de la readaptación con carácter retroactivo de todos los planes generales de ordenación urbanística a las determinaciones del POT. Los principales argumentos que se presentan van de la mano del problemático fenómeno de descapitalización de las administraciones locales como consecuencia del freno a los desarrollos urbanísticos establecido por el plan regional. Por tanto, se discute sobre el gradiente de vinculación y determinaciones de la planificación territorial o, lo que es lo mismo, sobre el principio de subsidiariedad en la ordenación del territorio (Zoido en Elorrieta, 2013).

En gran parte, toda esta vulnerabilidad de la ordenación del territorio también es aumentada por el contexto de crisis económica actual. Los entrevistados⁴⁰ advierten que en tiempos de crisis en líneas generales destaca incluso más la vulnerabilidad de la política de ordenación del territorio. De acuerdo con uno de ellos, la debilidad de la ordenación del territorio ya se notó en países como Francia con la crisis de los años setenta y del mismo modo posteriormente en España. Por tanto, todos los avances que ha conseguido asentar esta política podrían verse notablemente frustrados en el contexto económico actual, donde la ordenación del territorio queda difuminada frente a grandes

⁴⁰ Claves del Apéndice A: *E.And.1*; *E.And.2*; *E.And.3*; *E.And.4*;

intereses económicos relacionados con el territorio y con la especulación urbanística tan común en Andalucía y en nuestro país en general.

Los instrumentos de ordenación del territorio

Por otra parte se ha mostrado que son numerosos los trabajos consultados que han analizado y reflexionado sobre los planes de ordenación del territorio a comienzos del siglo XXI en Andalucía (entre otros, Benabent 2002b y 2012; Feria, 2006; Hildenbrand, 2003 y 2011; Rodríguez Martínez y Sánchez Escolano, 2010; Zoido, 2010). Sin embargo, ninguno de ellos se centra plenamente en la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio aunque sí reconocen su creciente necesidad.

En relación con la evaluación, seguimiento y control del instrumento principal de Andalucía, el POTA, se puede decir que la realidad de los mecanismos establecidos es que no aparecen consolidados en su mayoría. Las actuaciones, salvando el Sistema de Información Territorial de Andalucía, no han sido desarrolladas como se esperaría tras la aprobación del POTA y muchas de estas actuaciones parecen quedarse solamente en unas buenas intenciones.

En relación con los numerosos planes de ordenación del territorio subregionales andaluces aprobados, uno de los entrevistados, desde un perfil técnico, opina que solamente algunas comunidades autónomas como Andalucía o el País Vasco tienen una experiencia dilatada suficiente para equivocarse y aprender en el proceso planificador y, por tanto, en la evaluación, seguimiento y gestión de los planes. Sin embargo, lo cierto es que de forma generalizada no existen grandes experiencias de evaluación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio. Por ejemplo, se ha comprobado que una gran cantidad de los planes aprobados de forma definitiva no presentan indicaciones de seguimiento, solamente muestran algunas referencias, relacionadas con la normativa, vinculadas a los informes y memorias de seguimiento. Además, en teoría estos informes y memorias deben efectuarse periódicamente lo que, de acuerdo con todos los entrevistados, no ocurre. De forma general se podría decir que el proceso de autoevaluación no parece ser una de las partes más destacables en la implementación de los planes de ordenación del territorio, tanto en Andalucía como en España (Benabent, 2009 y 2012). En cuanto a la gestión de los planes, solamente se han sometido a revisión dos: el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera y el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada. Por tanto, tampoco se dispone de una gran experiencia generacional.

En consecuencia, algunos entrevistados asumen que la única planificación que ha tenido un peso real probablemente sean los planes generales de ordenación municipal y sus modificaciones centradas en los aspectos relacionados con la clasificación y calificación de usos del suelo. Uno de los entrevistados además remarca que aunque exista una relativamente dilatada experiencia en Andalucía, algunos políticos han llegado a plantear la desaparición de la ordenación del territorio o su posible inclusión como política meramente indicativa o informativa. En palabras del propio entrevistado, esto nos ofrece una visión de la ordenación del territorio en Andalucía como “un gigante con pies y techo de barro”. Sin embargo, coincidimos con Zoido (2010, p. 193) al abogar por “la necesidad de afianzar y desarrollar los aspectos positivos de esta práctica pública en Andalucía, rechazando descalificaciones generales y aceptando o planteando una crítica constructiva” y de la forma más concreta posible tanto en objetivos, procedimientos e instrumentos, así como de sus consecuencias a todas las escalas.

Instituciones y organismos

En relación con las labores encomendadas a la administración y a otros organismos por la normativa, lo primero que se debe reconocer es la falta de desarrollo y de sistemática en la experiencia de evaluación, seguimiento y gestión. Benabent (2009) indica que no existen órganos específicos previstos en la normativa para la gestión de los instrumentos de ordenación del territorio, y deberían existir debido a la amplitud de trabajo y contenido que supone, así como a su carácter horizontal que requiere de una importante colaboración y coordinación. El mismo autor afirma que la constitución de comisiones de seguimiento de los planes andaluces no es suficiente, y que las capacidades de estas comisiones son reducidas ya que conforman un órgano de consenso siempre bajo el órgano administrativo competente (Benabent, 2009; Vega, 1999) y además no todas han sido plenamente constituidas. Hasta ahora se trabaja con documentos internos que son presentados a las comisiones de seguimiento y a las comisiones territoriales de ordenación del territorio y urbanismo pertinentes. Son estas últimas las que realmente se hacen cargo, a la luz de los informes y memorias realizados, de tomar decisiones e incluso de realizar propuestas de revisión de planes de ordenación del territorio. Uno de los entrevistados informa de que esto ha sido así para el caso de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada puesto que se consideró notablemente desfasado (fue el primer plan en aprobarse en el año 1999) y por tanto se dio pie a su completa actualización.

Benabent (2009) propuso como medida “crear departamentos dedicados expresamente a la gestión de los planes, apoyados por órganos de seguimiento en los que participen las distintas administraciones implicadas”, con lo que “a buen seguro se mejorará en gran medida la gestión y, por tanto, el cumplimiento de los planes” (Benabent, 2009, p. 15). En esta misma línea merece también la pena recuperar la propuesta de Hildenbrand (2006 y 2009) de establecer redes de cooperación para realizar dichas tareas. Sin embargo, de acuerdo con los propios técnicos y conocedores de la administración competente entrevistados, los recortes presupuestarios con la crisis han afectado en la carga de trabajo puesto que no se externalizan tareas y la plantilla multidisciplinar existente debería ser ampliada, especialmente el equipo jurídico debido a las necesidades que implican las determinaciones legales de la planificación. Además, en el contexto actual, no se podrían plantear nuevos grandes proyectos relacionados con la ordenación del territorio y su evaluación y seguimiento.

Por otra parte, de acuerdo con los entrevistados vinculados a la administración autonómica, se puede reconocer que aunque siempre ha habido buenas relaciones, la última unificación de las Consejerías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía ha facilitado la eficacia de muchos de los procedimientos administrativos relativos a la planificación territorial. Sin embargo, aunque los esfuerzos y recomendaciones de coordinación y cooperación horizontal son interesantes, son aún más importantes los que deben realizarse en la dimensión vertical de la administración pública. Uno de los técnicos entrevistados afirma que en la práctica la jerarquía de los planes de ordenación del territorio no siempre se respeta por el planeamiento local, bien porque no hay obligatoriedad o porque existen conflictos competenciales directos. Además, se ha intentado incorporar mayor implementación y detalle dentro de los planes de ordenación del territorio para evitar estos problemas pero en ocasiones se ha sobrepasado la función del marco de referencia o la visión estratégica esencial para un plan de ordenación del territorio. El mismo entrevistado asegura que importantes expertos en implementación de políticas ya reconocieron que los planes con más de tres o cuatro organizaciones con competencias deben ser evitados (Pressman y Wildavsky, 1973; Barret y Fudge, 1981). Lo cierto es que muchas veces no es competencia de una sola administración sino que simplemente la prioridad de alguna medida cambia según la escala administrativa desde la que se percibe. Para los entrevistados, desde un punto de vista académico, administrativo y técnico, conocer qué y cómo se hace en otros países para detectar ejemplos prácticos útiles es fundamental.

Entre las últimas labores de la administración andaluza, gracias a las entrevistas realizadas en la propia administración, encontramos como novedad una propuesta de subdirección de la Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio para desarrollar una comisión encargada del seguimiento y gestión de planes territoriales para toda Andalucía, aunque principalmente estaría enfocada al desarrollo de las actuaciones previstas por los planes más que a su propio seguimiento. Sin embargo, resultarían vitales para que los instrumentos no se conviertan en papel mojado y puedan ser correctamente gestionados. Igualmente, han surgido propuestas relacionadas con la formación de nuevas comisiones de seguimiento específicas para controlar las áreas de oportunidad de desarrollo en los planes de ordenación del territorio subregionales puesto que muchos de los instrumentos plantean dotaciones, varias de ellas residenciales, poco coherentes con el contexto de crisis actual. No obstante estas nuevas propuestas se contraponen, a la falta de consolidación de otros mecanismos previstos para realizar las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio. Entre estos destaca especialmente el caso del Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA), pieza que debería ser clave en la evaluación, seguimiento y gestión de los planes, y que aunque fue creado por Orden de 13 de marzo de 2007 de la Junta de Andalucía, y nuevamente apoyado por Orden de 23 de febrero de 2009, actualmente no ha sido desarrollado ni está en funcionamiento. En la práctica el Observatorio no se encuentra ejerciendo la actividad que se le encomendó en la normativa anterior bajo el pretexto de la falta de fondos para su operatividad (Sánchez, 2011). Por otra parte, tras preguntar al conjunto de los entrevistados por el OTEA, se corrobora que este no ha realizado su labor de creación y recogida de indicadores pese a que la antigua Consejería de Obras Públicas y Transporte no lo desmanteló. La principal causa es que no se aportó un esfuerzo suficiente que acompañara la reactivación de este Observatorio. Es importante remarcar que incluso sin el OTEA en funcionamiento tampoco existe otro procedimiento de evaluación basado en indicadores de forma sistematizada. Generalmente los estudios que se realizan suelen ser para dar respuesta a necesidades de corto plazo y para ámbitos o situaciones concretas, según los entrevistados, como consecuencia directa de la falta de medios para abarcar el trabajo tan amplio que supone. A pesar de que el OTEA no se haya desarrollado como se esperaba, sí que se pueden mencionar licitaciones aparecidas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía relacionadas con el desarrollo y la mejora del otro organismo decretado por el POTA, el Sistema de Información Territorial de Andalucía (SITA).

Esto se suma a otros trabajos fuertemente relacionados con el SITA, entre los que destacan los vinculados al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, a través de iniciativas como el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía.

Además, resulta interesante destacar que las labores de evaluación y seguimiento que deberían desarrollar estos dos organismos (OTEA y SITA) se ven complementadas con la aportación de otros entes institucionales, profesionales y sociales. Aunque es de destacar que, salvando los grupos ecologistas y recientemente las organizaciones de defensa de consumidores, no se aprecia casi implicación de la sociedad civil (Zoido, 2010). Por otro lado, de acuerdo con Zoido (2010), otros documentos como el Informe Especial sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo del Defensor del Pueblo Andaluz de 2009 o el monográfico sobre ordenación del territorio del Informe Económico y Financiero de Andalucía de 2010, constituyen interesantes aportaciones en las que incluso se critica los largos plazos requeridos en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los planes de ordenación del territorio. Sin embargo en Andalucía, según el mismo autor, otros actores territoriales no parecen demasiado implicados en la materia. Esto ocurre por ejemplo con las pocas aportaciones de la oposición política que solo cuestiona actuaciones y, generalmente, cuando algunos conflictos se hacen públicos a través de los medios. Por otro lado, tampoco son muy relevantes las aportaciones particulares de intelectuales, académicos o profesionales relacionadas con la evaluación de la planificación territorial en Andalucía (Zoido, 2010). Aunque existen algunas que merecen ser mencionadas como las labores desarrolladas por el Observatorio de la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial de Andalucía (ODTA)⁴¹, que se constituye como proyecto de investigación de excelencia financiado por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía y que ha publicado varios informes periódicos sobre la situación del desarrollo territorial en Andalucía. Por otra parte, como ejemplo menos alentador, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, que lógicamente debería estar implicada, no se muestra muy interesada en esta materia. Lo mismo ocurre con los grupos sindicales y con la Confederación de Empresarios de Andalucía que, por su parte, no apoya en absoluto la regularización restrictiva del suelo (Zoido, 2010).

⁴¹ Ver: <https://grupo.us.es/giest/es/node/96>

Procedimientos de evaluación, seguimiento y gestión: informes, memorias e indicadores

Como se viene diciendo, aunque los planes prevean este tipo de documentación (informes de seguimiento y memorias de gestión, informes de sostenibilidad ambiental y sus programas de seguimiento ambiental), la utilidad y funcionalidad es muy poca en la actualidad debido a que no existe una labor constante. Con esta constancia, los sistemas de indicadores, planteados como principal herramienta de estas tareas, supondrían un verdadero apoyo para la toma de decisiones en materia de ordenación del territorio.

Sin embargo, casi la totalidad de los planes de ordenación del territorio de Andalucía aprobados de forma definitiva no presentan indicaciones de seguimiento ni indicadores propios pero sí que existen los indicadores derivados del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, que cobran entonces mayor peso tras la aprobación de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental en Andalucía en 2007. Además, los indicadores de los documentos de referencia para los Informes de Sostenibilidad Ambiental, se han establecido de forma sistemática aunque de forma muy generalista y sin una gran labor de adaptación a los ámbitos correspondientes.

Sin embargo, al observar los propios planes, sí que se tiende a formular sistemas de indicadores con unas características muy deseables como la homogeneidad y la comparabilidad. Además, estos indicadores se presentan como propuestas iniciales dispuestas para adaptarse o modificarse en teoría según transcurra el desarrollo del propio instrumento de ordenación territorial. Por tanto, esto es coherente con las premisas de evaluación y actualización del sistema de indicadores anunciado por el POTA. En consecuencia podríamos encontrar una oportunidad que no debe ser desperdiciada gracias a los procedimientos de evaluación ambiental estratégica que puede apoyar y complementar, los hasta ahora poco desarrollados mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de la propia ordenación del territorio.

Participación ciudadana

Algunos autores han destacado que la participación es entendida, normativamente y en muchos casos en la práctica, como un procedimiento pasivo y de información pública que apenas ha cambiado desde la primera legislación urbanística estatal con la Ley del Suelo de 1956 (entre otros: Benabent 2009 y 2012, Zoido 2010). Esto es así puesto que según la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía solamente existe periodo de

participación a través de alegaciones, con un mínimo de al menos dos meses una vez formulado el plan, en la fase de avance, y otro periodo igual una vez que ya el plan ha sido redactado, antes de su aprobación definitiva. Esto incita a un modelo participativo que aboga buscar un consenso una vez que el plan ya ha sido redactado y no por un proyecto participativo completo durante todas las fases del proceso de planificación como se defiende desde el propio contexto internacional de la ordenación del territorio. Nuevamente las aportaciones desde el marco teórico de la planificación territorial y ambiental europea actual, donde la participación ciudadana forma parte del completo proceso planificador, estén todavía muy alejadas de la realidad de esta práctica en Andalucía. Atendiendo a la normativa y gracias a las preguntas sobre participación ciudadana del cuestionario realizado, se puede confirmar que no existen proyectos de participación ciudadana por ley para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes más allá de los estándares de información pública al ciudadano y los procesos de coordinación y cooperación de carácter eminentemente administrativos. Aunque normalmente se realizan procesos de participación ciudadana que van más allá de la normativa. Por ejemplo, siguiendo el modelo de planificación estratégica de ciudades existen algunos casos de proyectos de participación ciudadana de forma parcial en el propio POTA o en algunos instrumentos subregionales como ocurre en el Plan del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga, pero donde la participación ciudadana no llega a alcanzar realmente la toma de decisiones. Por tanto, se puede apreciar todavía una intención de información e intercambio de conocimiento por parte de la administración pública más que una clara apuesta por implicar a la población en la toma de decisiones. Además, uno de los entrevistados recuerda el origen fuertemente tecnocrático de la planificación territorial, con un origen militar, que poco a poco se ha ido abriendo a la participación social. El freno de estos procesos participativos también se puede justificar sobre todo por las dificultades que supone la falta de experiencia en esta materia y la gran complejidad que implica, pero aún así se han realizado avances notables desde el inicio de esta política pública en Andalucía.

5.4 Conclusiones

Con sus dificultades, todos estos mecanismos de evaluación y seguimiento de los planes de ordenación del territorio en Andalucía están encima de la mesa y se debe destacar que poco a poco se va avanzando en la definición e implementación de los mismos, como apuntan los autores que se han citado a lo largo del texto. La existencia y el fortalecimiento del sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio andaluces, debe ser fundamental para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. La apuesta por la coordinación en red de los distintos elementos y mecanismos detectados posiblemente sea la más adecuada. Por otra parte, la falta de experiencia en esta materia también obliga a avanzar con precauciones que eviten una falsa gobernanza territorial. Sin embargo, la rápida incorporación en la planificación territorial de las normativas citadas denota ya una experiencia muy positiva en Andalucía. Es ahora un buen momento, una vez desarrollada esta materia de ordenación del territorio en Andalucía durante tres décadas, para fortalecer la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio. Un fortalecimiento que podría ser materializado gracias a sistemas de indicadores institucionalizados, armonizados y definidos de forma participativa que supondrían unos instrumentos de vital importancia para la planificación territorial y la toma de decisiones.

Es por todo esto que se debe destacar el camino de la evaluación ambiental estratégica, lanzado normativamente desde la Unión Europea e implementado en los instrumentos de planificación de forma inicial en Andalucía. Este es un esfuerzo que merece la pena, y que puede ser el comienzo de la gestión y evaluación real de los planes de ordenación del territorio. Esto es fundamental para garantizar la continuidad del ciclo de planificación y no desaprovechar el cuantioso trabajo realizado. Como ya hemos podido observar esta Directiva es un gran avance pero no suficiente en el contexto actual de complejidad e incertidumbre. Además, debemos añadir el problema de la incidencia de la crisis económica en la ordenación del territorio y en el desarrollo de este tipo de mecanismos de evaluación y seguimiento complejos. Aunque haya voluntad política nos encontramos en una situación caracterizada por la falta de medios pero, por otra parte, se podrían desperdiciar los esfuerzos realizados en planificación si no se prevén unas medidas para evaluar y aprender del plan. La falta de implementación y desarrollo del Observatorio Territorial de Andalucía es un claro ejemplo de esto.

Por otra parte, el nuevo Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía es una apuesta clara por la importancia de la ordenación del territorio como política ideal para la cooperación y la coordinación interadministrativa. Se trata de un esfuerzo en el sistema de planeamiento territorial de Andalucía, fortaleciendo la red de planes territoriales andaluces.

En definitiva, en el contexto de la gobernanza territorial y de la nueva ordenación del territorio estratégica, la monitorización ágil y continua de la información son elementos fundamentales. Todos los avances que hemos visto en Andalucía apoyan la tesis de que es necesaria una mayor voluntad política y mayores recursos en estos momentos tan complicados para avanzar en esta importante materia de forma inteligente. La sociedad y todos los actores territoriales, instituciones y organismos, pueden reconocer fácilmente la relevancia de la evaluación, seguimiento y gestión de la planificación territorial, puesto que resulta fundamental para comprender el desarrollo de los objetivos marcados y mejorarlos adaptándose a los cambios y nuevas necesidades. Esto es todavía más importante cuando lo que está en juego es el propio territorio, su sostenibilidad y la calidad de vida de sus habitantes.

6. Comunidad Valenciana

Con el objetivo de profundizar en la ordenación del territorio del caso de la Comunidad Valenciana, y especialmente en los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio, en este capítulo se presenta un apartado inicial dedicado al contexto de la planificación territorial valenciana atendiendo a su devenir normativo y a los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional y subregional que implementan dicha política. Posteriormente, se exponen los distintos elementos detectados que conforman el denominado como sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana. Además, tras identificar los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión previstos en las normativas y planes, se expone una valoración de los resultados basada fundamentalmente en las tareas de investigación y en las entrevistas realizadas a los expertos, sobre la situación real de todos estos elementos del sistema y mecanismos identificados. Finalmente, el capítulo se cierra con las correspondientes conclusiones generales del caso de estudio.

6.1 La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana

Institucionalización de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana

La ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana, como en el resto de comunidades autónomas españolas, se establece tras la Constitución Española de 1978 y la descentralización de competencias. Igualmente, la política de ordenación del territorio se ve afectada por políticas sectoriales de distintas escalas administrativas y ha tenido un recorrido complejo puesto que ha sufrido varios cambios en el organigrama administrativo de la Generalitat Valenciana. Sin embargo, los mayores cambios responden sobre todo a su recorrido normativo, desde la primera ley de ordenación del territorio que vio la luz en 1989 (Ley 6/1989, de 7 de julio). Esta Ley, una de las primeras normas autonómicas en la materia en España, quedó derogada tras la aprobación de la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTPP) que tendría como principal fin la integración del paisaje con la política territorial y sentaría nuevamente las bases de los instrumentos de ordenación del territorio valencianos. La integración también alcanza el organigrama administrativo siendo responsable la antigua Dirección General de Territorio y Paisaje de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. Esta integración sería mayor con la recientemente aprobada Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje y la vigente constitución de la ordenación del territorio como responsabilidad de la nueva Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Aunque en principio la ordenación del territorio se separa de la cartera administrativa de medio ambiente, la integración se mantiene con esta última normativa del año 2014. En la Ley 5/2014 se refunden hasta cinco leyes y dos reglamentos simplificando notablemente su articulado y procedimientos (Elorrieta, 2013), cuyos resultados se comentan más adelante en este capítulo.

Instrumentos de ordenación del territorio

La Ley de Ordenación del Territorio de 1989 preveía la creación de un plan de ordenación del territorio para el conjunto de la comunidad valenciana. Un plan que tras varios trabajos como las Estrategias de Vertebración Territorial de la Comunidad

Valenciana (AA.VV, 1995) y algunos esfuerzos para elaborar un modelo territorial regional, no fue finalmente culminado (Burriel, 2009). Sin embargo, la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de 2004 sentó las bases para la vigente Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV) aprobada en 2011 (Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell) y para los Planes de Acción Territorial de carácter integral subregionales.

Esta Estrategia constituye el primer y único instrumento de ordenación del territorio aprobado en la Comunidad Valenciana desde su descentralización y constitución autonómica en 1982. La ETCV de 2011, se presenta como instrumento de ordenación del territorio de ámbito regional, y sirve de marco general para la ordenación del territorio con un horizonte de 20 años. En resumen, la Estrategia se plasma en 25 objetivos (Tabla 6.1) que a su vez presentan cuatro metas, sumando un total de 100 metas en la ETCV, junto a una serie de propuestas de desarrollo e indicadores estadísticos para alcanzarlas (en total la ETCV plantea 1.500 propuestas).

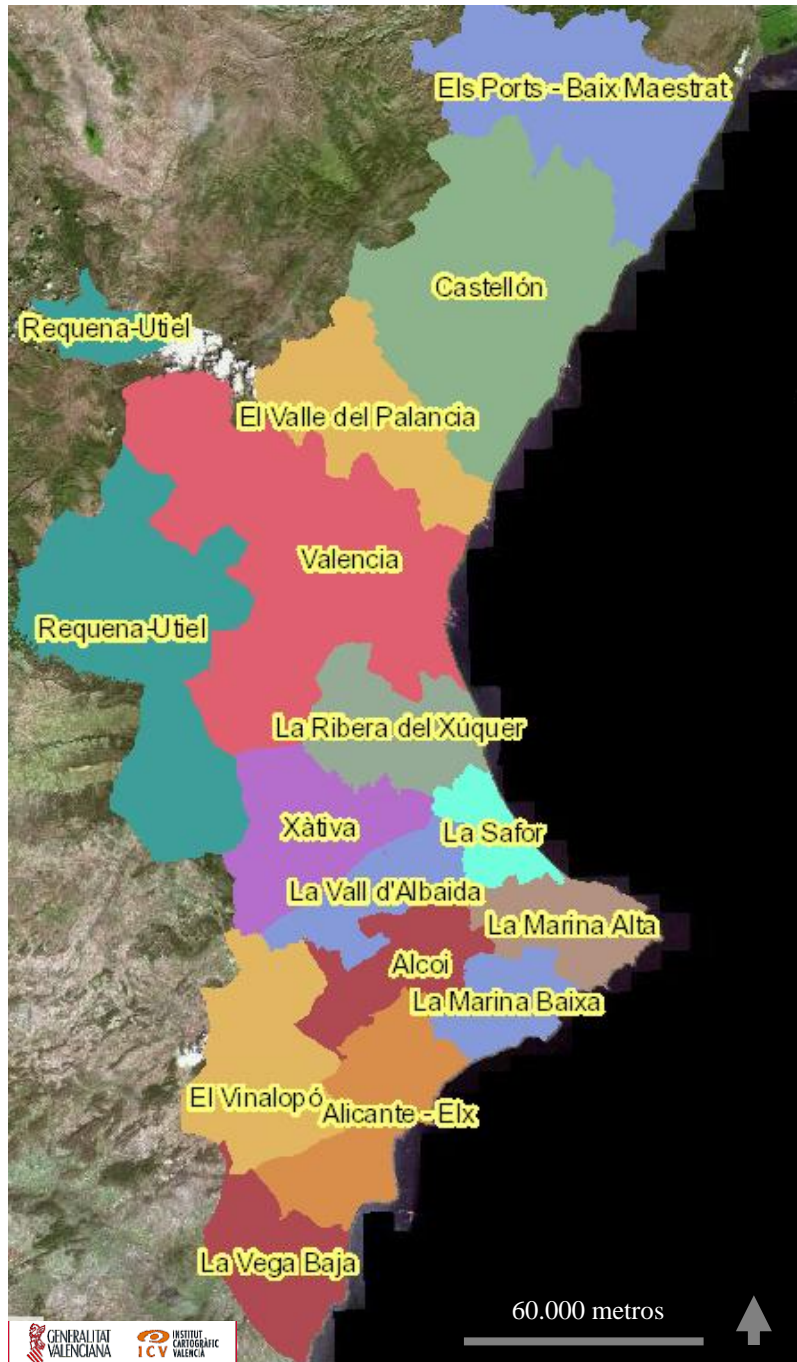
Tabla 6.1 Objetivos de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana 2011

<p>Objetivo 1: Mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades.</p> <p>Objetivo 2: Situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas.</p> <p>Objetivo 3: Convertir el área urbana de Alicante y Elx en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular.</p> <p>Objetivo 4: Desarrollar todo el potencial metropolitano del área urbana de Castellón.</p> <p>Objetivo 5: Mejorar las condiciones de vida del sistema rural.</p> <p>Objetivo 6: Gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental.</p> <p>Objetivo 7: Ser el territorio europeo más eficiente en la gestión de los recursos hídricos.</p> <p>Objetivo 8: Reducir al mínimo posible los efectos de los riesgos naturales e inducidos.</p> <p>Objetivo 9: Recuperar el litoral como activo territorial.</p> <p>Objetivo 10: Impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles.</p> <p>Objetivo 11: Proteger y valorizar el paisaje como activo cultural, económico e identitario.</p> <p>Objetivo 12: Aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial.</p> <p>Objetivo 13: Gestionar de forma activa e integrada el patrimonio cultural.</p> <p>Objetivo 14: Preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático.</p> <p>Objetivo 15: Favorecer la puesta en valor de las nuevas potencialidades energéticas del territorio.</p> <p>Objetivo 16: Convertir a la Comunitat Valenciana en la principal plataforma logística del Mediterráneo.</p> <p>Objetivo 17: Crear un entorno territorial favorable para la innovación y las actividades creativas.</p> <p>Objetivo 18: Mejorar las conectividades externa e interna del territorio.</p> <p>Objetivo 19: Satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de forma eficiente e integradora.</p> <p>Objetivo 20: Compatibilizar la implantación de infraestructuras con la protección de los valores del territorio.</p> <p>Objetivo 21: Mejorar la cohesión social en el conjunto del territorio.</p> <p>Objetivo 22: Utilizar la planificación territorial para garantizar el acceso a la vivienda.</p> <p>Objetivo 23: Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo.</p> <p>Objetivo 24: Prever en cantidad suficiente y adecuada suelo para la actividad económica.</p> <p>Objetivo 25: Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.</p>

Fuente: Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Publicado en DOCV núm. 6441 de 19 de Enero de 2011.

Además, la ETCV recoge un total de 15 áreas funcionales propuestas por la misma Estrategia (Figura 6.1), de carácter ajustable de acuerdo con su *Directriz 70*, para cumplir la función de base territorial para elaborar Planes de Acción Territoriales (como se denomina a los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional en la normativa valenciana).

Figura 6.1 Áreas funcionales de acuerdo con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana de 2011



Fuente: Cartografía a partir del visor del Sistema de Información Territorial de la Generalitat Valenciana y del Institut Cartogràfic Valencià: <http://www.habitatge.gva.es/web/sistema-de-informacion-territorial>

Por otra parte, la ETCV anticipa hasta ocho tipos de Planes de Acción Territorial, aunque la mayoría de ellos presentan un marcado carácter sectorial (Tabla 6.2).

Tabla 6.2 Planes de Acción Territorial previstos en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana 2011

Planes de Acción Territorial previstos por ETCV	Directriz ETCV	Naturaleza
Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde	Directriz 40	integral
Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana	Directriz 46	sectorial
Planes de Acción Territorial de carácter sectorial sobre riesgos territoriales naturales e inducidos (inundación, regresión costera, sismicidad, sequía, deslizamiento, incendios e inducidos o tecnológicos)	Directriz 66	sectorial
Planes de Acción Territorial de áreas urbanas integradas (con base en las 35 Áreas Urbanas Integradas definidas por la ETCV)	Directriz 71	integral
Plan de Acción Territorial sobre la actividad comercial de la Comunidad Valenciana	Directriz 106	económico-integral
Planes de Acción Territoriales de carácter sectorial para facilitar la explotación ordenada y racional de los recursos	Directriz 107	sectorial
Planes de Acción Territorial sectorial de instalaciones aeronáuticas de la Comunidad Valenciana	Directriz 125	sectorial
Planes de Acción Territorial sectorial de instalaciones portuarias y náuticas de la Comunidad Valenciana	Directriz 141	sectorial

Fuente: Elaboración propia a partir de Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2011).

Muchos de estos planes se encuentran actualmente en elaboración (Tabla 6.3) y solamente los planes de acción territorial sectoriales dirigidos a la gestión forestal y a los riesgos de inundación están actualmente aprobados. Sin embargo, los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional (los Planes de Acción Territorial de naturaleza integral) que han sido elaborados aún esperan su aprobación definitiva.

Tabla 6.3 Planes de acción territorial de la Comunidad Valenciana

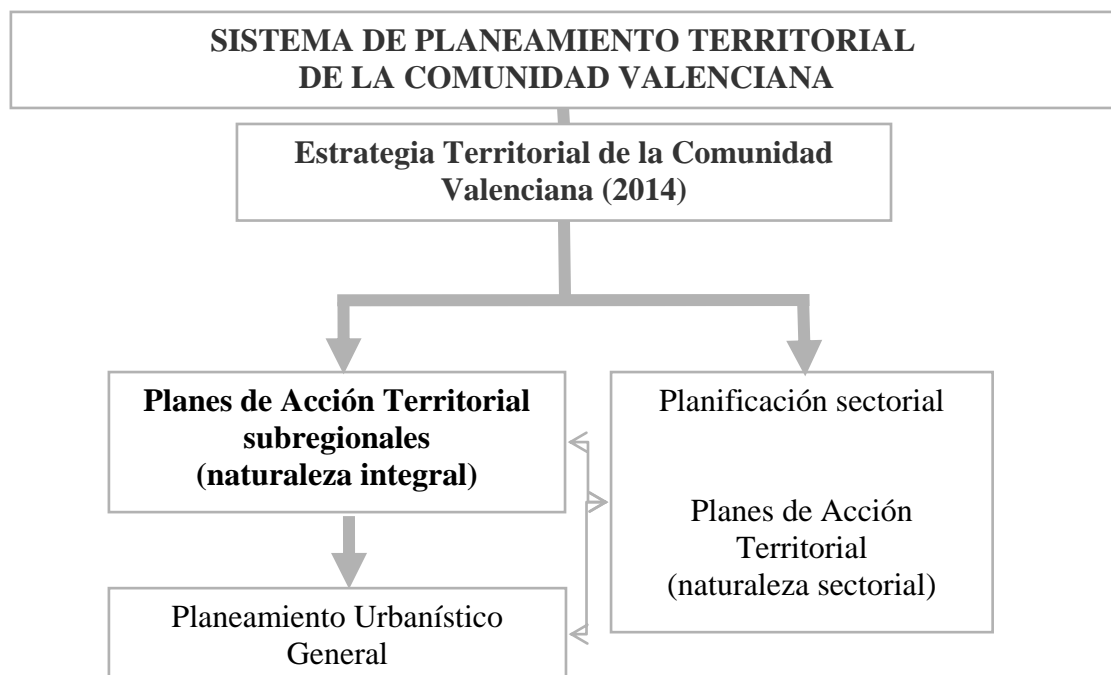
Planes de Acción Territorial	Procedimiento administrativo actual	Decreto (DOCV)	Estado	Naturaleza
Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR)	Documento Final	Decreto 58-2013 (DOCV)	Aprobado	sectorial
Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)	Documento Final	Decreto 201-2015 (DOCV)	Aprobado	sectorial
Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL)	Documento de inicio	Resolución 2015-9224 (DOCV)	elaboración/tramitación	integral
Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia (PATHORTA)	Documento de Propuesta del Plan (participación)	Resolución 2016-5435 (DOCV)	elaboración/tramitación	integral
Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL)	Documento de inicio	Resolución 2016-5709 (DOCV)	elaboración/tramitación	integral

Fuente: Elaboración propia a partir de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio y del Diario Oficial de la Comunidad Valenciana. Recuperado de:

<http://www.habitatge.gva.es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/planes-de-accion-territorial>); <http://www.docv.gva.es/portal/> (02/09/2016)

Finalmente, en la Comunidad Valenciana todos estos planes se presentan bajo un sistema de planeamiento territorial de estructura jerárquica piramidal abierta (Figura 6.2), es decir, la estrategia regional supedita y puede modificar tanto a la planificación sectorial como a los instrumentos de ordenación del territorio subregionales. Sin embargo, entre los instrumentos de ordenación del territorio subregionales y los planes sectoriales no existe vinculación jerárquica (Benabent, 2006).

Figura 6.2 Sistema de Planeamiento Territorial de la Comunidad Valenciana



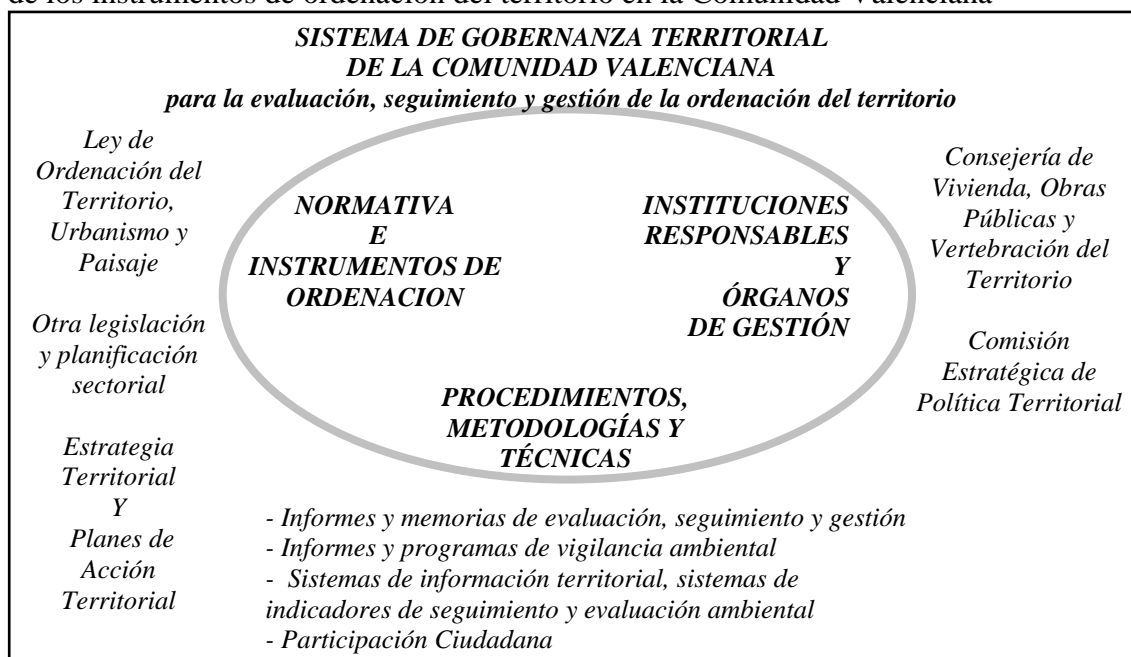
Fuente: Elaboración propia.

6.2 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana

Introducción al sistema de gobernanza territorial

A continuación se analizan los mecanismos para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma Valenciana siguiendo la estructura del sistema de gobernanza territorial (Figura 6.3). Por tanto, se examinan las grandes dimensiones del sistema: en primer lugar, se analizan los contenidos normativos y su devenir hasta la ley vigente del año 2014. En segundo lugar se presentan las claves de la Estrategia Territorial regional aprobada y los futuros Planes de Acción Territorial integrales previstos que son los instrumentos de ordenación del territorio subregionales. En tercer lugar, se revisa el papel de las distintas instituciones y organismos encargados de supervisar y realizar las evaluaciones, el seguimiento y la gestión (adaptación, modificación o renovación) de los planes. Finalmente se presta atención al resto de procesos, metodologías y técnicas que completan el conjunto de mecanismos identificados como informes, memorias o sistemas de indicadores de evaluación y seguimiento, así como el papel de la participación ciudadana.

Figura 6.3 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana



Fuente: Elaboración propia a partir de Munárriz, 2011, p. 224, y de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

Previsiones legales en materia de evaluación, seguimiento y gestión

Como ya se ha mencionado la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 2014 (LOTUP), deroga las normativas anteriores y es la referencia legal principal en materia de ordenación del territorio para la Comunidad Valenciana⁴². En los artículos de la LOTUP se recogen, distintos mecanismos para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio valencianos (Tabla 6.4).

Tabla 6.4 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación previstos en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 2014

CONTENIDOS:	
✓	Fórmulas de gobernanza territorial y coordinación administrativa (<i>Artículos 15 y 16, LOTUP</i>)
✓	Estrategias, acciones e indicadores para la consecución de objetivos (<i>Artículo 16, LOTUP</i>)
✓	Previsiones de modificación y revisión de instrumentos (<i>Artículo 56, LOTUP</i>)
✓	Participación pública (<i>Artículo 53, LOTUP</i>)
✓	Evaluación ambiental y territorial estratégica conjunta (<i>Artículos 16 y del 47 al 56, LOTUP</i>)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 2014.

Como se puede apreciar en la Tabla 6.4, en todos los planes de ordenación del territorio, se exigen fórmulas de gobernanza territorial para su desarrollo y seguimiento aunque no se especifica con detalle. Además, de acuerdo con la Ley, en los Planes de Acción Territorial deben ser concretadas las estrategias y acciones planteadas para lograr los objetivos y que esto pueda ser controlado a través de indicadores. Asimismo, las aprobaciones, modificaciones o revisiones de los instrumentos deben ser sometidas a evaluación ambiental y territorial estratégica de forma conjunta, como novedoso mecanismo de evaluación, seguimiento y gestión de la planificación territorial. Esta novedad que entra en vigor en el año 2014 a través de los artículos 47 y siguientes de la LOTUP, supone la incorporación de la normativa sobre evaluación ambiental estratégica europea y española⁴³ desde el inicio del procedimiento de planificación y de

⁴² La LOTUP unifica y modifica las siguientes normas y reglamentos anteriores:

- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
- Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable.
- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.
- Decreto 120/2006, de 11 de agosto, Reglamento del Paisaje de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 67/2006, de 12 de mayo, Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística; y su modificación posterior a través del Decreto 36/2007, de 13 de abril.

⁴³ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Publicado en BOE núm. 296 de 11 de Diciembre de 2013.

forma integrada y coherente con la propia evaluación territorial estratégica llevada a cabo por los planes de ordenación del territorio, donde los indicadores y el propio Programa de Vigilancia Ambiental tienen un papel fundamental. Esta filosofía de unificación responde a los cambios y composición de los órganos administrativos ambientales, territoriales y urbanísticos responsables tras varios decretos de modificación⁴⁴. Sin embargo, como se especifica más adelante en el apartado de órganos e instituciones responsables, esto cambiará a partir de 2015 con nuevas reformas en el organigrama administrativo que separan el órgano ambiental de los anteriores⁴⁵.

Mecanismos incorporados en los planes de ordenación del territorio

Como ya se ha mencionado, de los 30 Planes de Acción Territorial que planteaba la legislación autonómica valenciana de 2004, hasta ahora solo ha sido aprobada, como instrumento de ordenación del territorio de carácter integral, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV). La ETCV se presenta como marco de referencia regional que, de acuerdo con su propio decreto de aprobación, además integra todas las políticas sectoriales con proyección territorial buscando una mayor eficiencia en el uso del territorio. Por tanto, este documento es la primera referencia en la que se expresan mecanismos concretos sobre la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana. Como se puede apreciar en la siguiente tabla (Tabla 6.5), estos mecanismos concretos se resumen en la definición de indicadores de seguimiento, informes y memorias de evaluación y seguimiento territorial periódicas así como los correspondientes a la legislación ambiental. Además, el Decreto 1/2011 de aprobación de la ETCV articula los criterios y condiciones para las modificaciones y revisiones (la gestión) de la propia Estrategia. Además, la participación de entes públicos y privados como de todos los ciudadanos y agentes sociales está recogida en este Decreto. Asimismo, la ETCV introduce un volumen específico sobre participación como mecanismo clave durante todo el proceso de planificación de la Estrategia Territorial.

⁴⁴ Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat (DOCV núm. 6623, de 05/10/2011) y Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, del Consell, por el que se modifica el Decreto 135/2016 (DOCV núm. 7116, de 23/09/2013).

⁴⁵ Decreto 230/2015, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del órgano ambiental de la Generalitat a los efectos de evaluación ambiental estratégica (planes y programas) (DOCV núm. 7676, de 11/12/2015) y Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat (DOCV n. 7714, 08/02/2016).

Tabla 6.5 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

MECANISMOS DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO O GESTIÓN EN LA ESTRATEGIA TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA	Directriz (Decreto 1/2011)
Definición de metas e indicadores de seguimiento para cada objetivo	<i>Directriz 7</i>
Memoria ambiental, Informe de Sostenibilidad Ambiental y programa de seguimiento ambiental (<i>Directiva Europea 2001/41/CE y Ley 9/2006</i>)	<i>Dir. 7</i>
Actualización periódica de la Estrategia (y de información para los indicadores de seguimiento de las metas propuestas)	<i>Dir. 8</i>
Dictamen bianual sobre el estado de la Estrategia Territorial	<i>Dir. 9</i>
Criterios de modificación y renovación	<i>Dir. 8 y 9</i>
Informe sobre seguimiento de indicadores (cada 4 años)	<i>Dir. 10</i>
Vigencia indefinida (horizonte 2030)	<i>Dir. 11</i>
Comité y comités estratégicos de política territorial	<i>Dir. 2 y 14</i>
Participación ciudadana	<i>Dir. 22 y 23</i>
Documento Metodológico de Participación Pública continuada (ETCV)	

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Publicado en DOCV núm. 6441 de 19 de Enero de 2011.

Órganos e instituciones responsables

Desde el Decreto 8/2016⁴⁶, se establece que los responsables de ejercer las competencias territoriales son, junto con el *Consell* como máximo órgano, la consejería, la secretaría y la dirección general autonómicas con competencias territoriales. Además, este Decreto 8/2016 refuerza la posición del Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunidad Valenciana que fue creado por el propio Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Este decreto fue modificado para variar la composición y funciones del Comité⁴⁷. Incluyendo estos cambios, el Comité Estratégico de Política Territorial presenta naturaleza de órgano de carácter colegiado y composición paritaria entre la Generalitat y una serie de organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil, con el fin de, entre otras funciones, efectuar el seguimiento territorial y ambiental de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana e impulsar actuaciones estratégicas dinamizadoras del territorio (Tabla 6.6). Además, la normativa deja abierta la posibilidad de crear comités estratégicos de ámbito subregional si fueran necesarios para el impulso, seguimiento y evaluación de la ejecución y desarrollo de la ETCV, en el que participarán el conjunto de actores territoriales.

⁴⁶ Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat. Publicado en DOCV núm. 7714 de 08 de Febrero de 2016.

⁴⁷ Decreto 166/2011, de 4 de noviembre, del Consell, por el que se modifica el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Publicado en DOCV núm. 6645 de 7 de Noviembre de 2011.

Tabla 6.6 Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunidad Valenciana: composición y función

COMPOSICION (Comité Estratégico de Política Territorial) (representación equilibrada de hombres y mujeres)
<ul style="list-style-type: none"> - El/la titular de la Presidencia de la Generalitat, que podrá delegar en el/la titular de la consejería con competencias en materia de territorio y paisaje (Presidente). - Titular de la secretaría autonómica con competencias en materia de territorio y paisaje (Secretario) - El/la titular de la consejería con competencias en economía, industria y comercio. - El/la titular de la consejería con competencias en educación, formación y empleo. - El/la titular de la consejería con competencias en sanidad. - El/la titular de la consejería con competencias en infraestructuras, territorio y medio ambiente. - El/la titular de la consejería con competencias en bienestar social. - El/la titular de la consejería con competencias en agricultura, pesca, alimentación y agua. - El/la titular de la consejería con competencias en turismo, cultura y deporte. - El/la titular de la consejería con competencia en gobernación. - El/la presidente/a de la Confederación de Organizaciones Empresariales. - El/la presidente/a del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. - Un/a rector/a de las universidades de la Comunidad Valenciana, en representación de todas ellas, siguiendo un turno rotatorio anual en función de la antigüedad de las mismas. - El/la presidente/a de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. - El/la presidente/a de la Federación Valenciana de Cajas de Ahorros. - El/la presidente/a del Comité Económico y Social. - El/la presidente/a de la Autoridad Portuaria de Valencia, en representación de los órganos de dirección de los puertos y aeropuertos de la Comunidad Valenciana. - El/la presidente/a de la Confederación de Cooperativas de la Comunidad Valenciana. - Representantes de los distintos colegios profesionales en función de las materias a tratar.
FUNCIONES
<ul style="list-style-type: none"> - Efectuar el seguimiento y acatar las directrices de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (<i>Decreto 1/2011</i>). - Fomentar los valores territoriales e impulsar actuaciones estratégicas dinamizadoras del territorio. - Reuniones periódicas (con una frecuencia mínima anual) con información sobre la evolución de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. - Cumplir con el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, aprobado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell (<i>última modificación en 2015</i>).

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 166/2011, de 4 de noviembre, del Consell, por el que se modifica el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Publicado en DOCV núm. 6645 de 7 de Noviembre de 2011.

Finalmente, merece la pena destacar que las normativas anteriores, especialmente la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, plantearon diferentes mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos de ordenación del territorio. Este es el caso del Instituto de Estudios del Territorio y del Paisaje (posteriormente Instituto del Paisaje de la Generalitat) que nunca llegó a constituirse y que la normativa vigente no menciona (Farinós y Sánchez, 2010). No ocurre lo mismo con el Sistema de Información Territorial de la Comunidad Valenciana que sí ha tenido un importante recorrido y resulta un logro fundamental previsto en la citada Ley de 2004, junto a la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Además, este Sistema de Información Territorial gestionado actualmente por la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, responde conjuntamente al esfuerzo de gestión de la información territorial de la Infraestructura de Datos Espaciales de la Comunidad Valenciana y del Instituto Cartográfico de la Comunidad Valenciana (ver: <http://www.habitatge.gva.es/web/sistema-de-informacion-territorial>).

Procedimientos, métodos y técnicas de evaluación y seguimiento

El procedimiento principal para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio son los informes de evaluación y seguimiento territorial periódicos (al menos cada cuatro años) cuya responsabilidad recae sobre el Comité Estratégico de Política Territorial. Asimismo, otros mecanismos atribuibles a la evaluación ambiental estratégica son esenciales en esta tarea (memoria ambiental, informe de sostenibilidad ambiental y programa de seguimiento ambiental). Esto principalmente se deduce de lo establecido por la normativa y por los contenidos de la propia Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Los sistemas de indicadores son clave para llevar a cabo estos procedimientos de evaluación y seguimiento. El caso más destacado son los indicadores que controlan el seguimiento de las 100 metas planteadas por la ETCV. Estos indicadores, uno para cada meta normalmente, están basados en registros estadísticos públicos como se expresa en el propio decreto de aprobación de la ETCV (Decreto 1/2011). Los indicadores son definidos de forma sencilla, junto a la fuente de información territorial necesaria y enfrentando sus valores actuales con los deseados para el horizonte del año 2030. Como ejemplo (Figura 6.4), las metas para mitigar los efectos del cambio climático buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero utilizando la información del Inventario Nacional del Ministerio de Medio Ambiente.

Figura 6.4 Metas e indicadores de seguimiento de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Objetivo 14: preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático

<p>Meta 14.1</p> <p>Descripción: Aumentar la inversión en la lucha contra el cambio climático.</p> <p>Indicador: Porcentaje de inversión de la Generalitat Valenciana en la lucha contra el cambio climático.</p> <p>Valor actual</p> <p>1,5%</p> <p>2015</p> <p>2,5%</p> <p>2030</p> <p>3%</p> <p>Fuente: Presupuestos Generalitat.</p>	
<p>Meta 14.2</p> <p>Descripción: Mantener la tasa de emisiones de gases de efecto invernadero por habitante por debajo de las medias nacional y europea.</p> <p>Indicador: Toneladas de CO₂ equivalente por habitante.</p> <p>Valor actual</p> <p>7 t hab./año</p> <p>2015</p> <p>< 8 t hab./año</p> <p>2030</p> <p>< 7 t hab./año</p> <p>Fuente: Inventario Nacional de Emisiones Ministerio de Medio Ambiente.</p>	
<p>Meta 14.3</p> <p>Descripción: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de producción.</p> <p>Indicador: Toneladas de CO₂ equivalente por cada millón de euros PIB.</p> <p>Valor actual</p> <p>424 t CO₂ eq./millón euros</p> <p>2015</p> <p>400 t CO₂ eq./millón euros</p> <p>2030</p> <p>350 t CO₂ eq./millón euros</p> <p>Fuente: Inventario Nacional de Emisiones Ministerio de Medio Ambiente.</p>	
<p>Meta 14.4</p> <p>Descripción: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de energía primaria consumida.</p> <p>Indicador: Tonelada de CO₂ por cada tonelada equivalente de equivalencia de petróleo.</p> <p>Valor actual</p> <p>2,1 t CO₂ eq./tep</p> <p>2015</p> <p>2 t CO₂ eq./tep</p> <p>2030</p> <p>1,5 t CO₂ eq./tep</p> <p>Fuente: Inventario Nacional de Emisiones, Ministerio de Medio Ambiente.</p>	

Fuente: Tomado de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, 2011, objetivo 14: preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático, p. 32.

Otro ejemplo interesante son las metas planteadas para alcanzar el objetivo número 25 de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana: la gobernanza territorial (Figura 6.5). De acuerdo con la propia ETCV, los principios de la gobernanza sirven de base para la Estrategia y por tanto se pretende fomentar la coordinación y cooperación multinivel, desarrollar los instrumentos de ordenación del territorio e impulsar entidades de gestión supramunicipal, prestando especial atención al desarrollo de las mancomunidades en la Comunidad Valenciana y en definitiva fomentar la cultura del acuerdo y la participación ciudadana durante todo el proceso de planificación territorial. Por tanto, indicadores como el porcentaje del territorio regional cubierto por instrumentos de ordenación del territorio subregionales aprobados, la presencia de Agendas 21 locales, el aumento del número de consorcios y la menor conflictividad legal territorial y patrimonial son considerados como indicadores esenciales.

Figura 6.5 Metas e indicadores de seguimiento de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Objetivo 25: desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial

<p>Meta 25.1</p> <p>Descripción: Ordenar la totalidad del territorio de la Comunitat mediante instrumentos de planificación subregional.</p> <p>Indicador: Porcentaje de territorio ordenado por Planes de Acción Territorial de carácter integrado.</p> <p>Valor actual</p> <p>0%</p> <p>2015</p> <p>100%</p> <p>2030</p> <p>100%</p> <p><small>Fuente: Departamento de la Generalitat competente en ordenación del territorio.</small></p>
<p>Meta 25.2</p> <p>Descripción: Desarrollo de Agendas 21 en el territorio de la Comunitat Valenciana.</p> <p>Indicador: Porcentaje de municipios con Agendas 21 aprobadas o en proceso.</p> <p>Valor actual</p> <p>52%</p> <p>2015</p> <p>75%</p> <p>2030</p> <p>100%</p> <p><small>Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE).</small></p>
<p>Meta 25.3</p> <p>Descripción: Fomentar la figura del consorcio territorial para la mejora de la coordinación y cooperación entre Administraciones y entre éstas y los actores privados.</p> <p>Indicador: Aumento del número de consorcios cuyos objetivos estén orientados a la mejora de la cohesión territorial.</p> <p>Valor actual</p> <p>13</p> <p>2015</p> <p>25</p> <p>2030</p> <p>50</p> <p><small>Fuente: Departamento de la Generalitat competente en administraciones públicas.</small></p>
<p>Meta 25.4</p> <p>Descripción: Reducir la conflictividad en el territorio.</p> <p>Indicador: Descenso del número de diligencias previas de la Fiscalía en materia de ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente.</p> <p>Valor actual</p> <p>169</p> <p>2015</p> <p>85</p> <p>2030</p> <p>0</p> <p><small>Fuente: Memorias anuales del Ministerio Fiscal.</small></p>

Fuente: Tomado de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, 2011, objetivo 25: Gobernanza Territorial, p. 30.

Siguiendo los principios de la gobernanza territorial, la participación ciudadana es considerada por la ETCV como un mecanismo fundamental durante todo el proceso de planificación territorial en términos metodológicos. Aparte de los procedimientos participativos establecidos por la normativa ambiental y para la aprobación y renovación de los instrumentos de ordenación del territorio valencianos, la ETCV realizó procesos participativos en las distintas fases de la Estrategia Territorial:

- Jornadas de expertos: entre noviembre de 2008 y marzo de 2009
- Información pública del documento inicial de referencia: del 24 de noviembre de 2009 al 8 de enero de 2010 (45 días)
- Información pública y audiencia de la versión preliminar: del 11 de enero al 4 de marzo de 2010 (45 días)
- Encuestas vía internet: entre junio y agosto de 2010
- Información pública del documento definitivo: entre el 20 de mayo y el 1 de septiembre de 2010, plazo posteriormente ampliado hasta el 30 de septiembre. El documento podía consultarse también en la web.

(Elorrieta, 2013, p. 382)

6.3 Valoración de la práctica real de la ordenación del territorio y de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados

En este apartado se realiza una valoración de la situación de la práctica de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana, concretando el contexto real de su implementación, a partir de la investigación y las entrevistas llevadas a cabo⁴⁸. Para ello se exponen las principales valoraciones generales a tener en cuenta y a continuación el texto se ha centrado en los mecanismos detectados del sistema de gobernanza territorial valenciano para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio (Figura 6.3). Por tanto, tras una introducción de contexto, se valora el papel de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y de los futuros Planes de Acción Territoriales integrales de ámbito subregional. Posteriormente se incide en los organismos e instituciones y, finalmente, se atiende a los procesos, metodologías y técnicas empleadas en la práctica para realizar las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.

La práctica de la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana

Son numerosos los trabajos actuales que han analizado y reflexionado sobre la ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana en el siglo XXI (Burriel de Orueta, 2009; Farinós y Sánchez, 2010; Muñoz-Criado y Domenech, 2014; García Jiménez y Farinós, 2016; Obiol y Pitarch, 2011; Romero González y Sorribes, 2011; Santamarina y Moncusí, 2013). Sin embargo, ninguno de ellos se centra plenamente en la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de esta política aunque sí reconocen su creciente necesidad.

Todos estos trabajos remarcan la situación de descontrol territorial que tiene como motor principal el ya mencionado tsunami urbanizador y la burbuja inmobiliaria en España (Fernández Durán, 2006; Romero, 2010), así como sus efectos sobre el litoral valenciano (Montiel y Naredo, 2011). Lo cierto es que en la Comunidad Valenciana se localiza un turismo masivo de sol y playa ordenado por promotores urbanísticos (Obiol y Pitarch, 2011) que, a su vez, ha generado importantes contrastes entre el litoral y el interior de la región valenciana (González Reverte, 2008). Además, se han aumentado desproporcionadamente el consumo de suelo y el fenómeno del *urban sprawl* o

⁴⁸ Clave de entrevistados en el Apéndice A: *E.Val.1; E.Val.2; E.Val.3a; E.Val.3b; E.Val.4;*

urbanización dispersa (Fenández y López, 2015) lo que supone importantes costes para la administración, especialmente en el área metropolitana de Valencia (Gielen, 2015).

Este fenómeno territorial urbanístico descontrolado, junto a la crisis económica con la que se relaciona directamente, ha propiciado un contraste tan acusado en la comunidad valenciana como la insostenibilidad que se denuncia tanto en aglomeraciones urbanas como en núcleos rurales con una “despoblación irrefrenable” en la Comunidad Valenciana (Suleng, 2012, p.1). Además, a todo esto se suman los desmanes económicos que incluso han sido tratados por algunos economistas en prensa en clave de humor (Sorribes, 2015). Igualmente, podría afirmarse que las actuaciones territoriales administrativas equivocadas han tenido nulo coste electoral durante muchos años como afirmó Joan Romero González en las jornadas de inauguración de la Cátedra de Cultura Territorial de la Universidad de Valencia (Romero González, 2016).

Por otra parte, son varios los expertos que consideran necesario aprender de los errores cometidos y que opinan que el equilibrio infraestructural es fundamental para superar la crisis económica que aún perdura, para lo que resulta crucial la escala de planificación con visión supramunicipal (Romero y Sorribes, 2011). Igualmente, los mismos autores, advierten que la crisis puede resultar perniciosa para el territorio ya que puede revivir viejas prácticas de crecimiento urbanístico y residencial en lugar de apoyar un modelo alternativo mejor. Desde otros expertos en la ordenación del territorio en España (Benabent, 2009), ya se advertía la gravedad de que en la comunidad valenciana no existieran instrumentos con medidas concretas ante el importante desarrollo urbanístico de la última década. Otros autores han considerado a la Comunidad Valenciana como una región de “mala praxis” (Farinós y Sánchez, 2010, p. 46), puesto que aún contando con las bases legales y con la capacidad de generar instrumentos de ordenación del territorio pioneros o en la punta de lanza de la planificación territorial del contexto europeo, no ha existido una planificación participada eficiente ni se ha aprobado ningún instrumento de ordenación del territorio subregional.

En relación con el contexto europeo, existen varios trabajos que abordan desde comienzos del siglo XXI la influencia europea en la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana (Farinós, 2004a y 2004b). Sin embargo, se puede destacar como una de las aportaciones más notables y recientes el desarrollo del concepto internacional de infraestructura verde o *Green Infrastructure* (Benedict y McMahon, 2002 y 2006) en la planificación territorial valenciana (Muñoz-Criado y Domenech, 2014). De acuerdo con Mark Benedict y Edward McMahon (2002), de forma resumida la infraestructura

verde hace referencia a un sistema planificado e interconectado de áreas naturales de alto valor ecológico, zonas verdes y espacios abiertos. Este concepto de infraestructura verde se traduce en una metodología de planificación con un entendimiento territorial sistémico y multiescalar desde un punto de vista rur-urbano y enfrentado a la urbanización dispersa. De acuerdo con las entrevistas realizadas y con la vigente Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, la planificación de la infraestructura verde se convierte en un elemento fundamental, donde el agua tiene un papel de conector clave, para la ordenación del territorio valenciana. Además, esta metodología asegura desde el inicio de la planificación la incorporación de elementos relacionados con la evaluación ambiental y la evaluación territorial estratégicas. De acuerdo con las entrevistas realizadas en la administración valenciana, el espectro político de izquierda de las distintas administraciones locales tiende a aceptar las premisas de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y los planteamientos de la infraestructura verde aunque ha costado mucho que se acepten los límites al crecimiento que poco a poco se van asumiendo. Incluso se conoce algunos municipios han desclasificado importantes cantidades de suelo urbanizable como por ejemplo el municipio de Altea, con más de 5.000.000 m² desclasificados.

Finalmente, aparte de la incorporación del concepto de infraestructura verde en la planificación territorial valenciana, se puede encontrar una nueva gran oportunidad para la ordenación del territorio puesto que existe una situación política favorable que apuesta por la planificación territorial con visión integradora y supramunicipal. Se debe recordar que estas características fueron prácticamente ignoradas en la época dorada de la burbuja inmobiliaria y el tsunami urbanizador en la Comunidad Valenciana. Estas novedades, junto al impulso de numerosos Planes de Acción Territorial integrales de ámbito subregional que estaban bloqueados, invitan a ilusionarse con las declaraciones del propio secretario autonómico de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, Josep Vicent Boira Maiques, cuando afirma que el nuevo modelo valenciano merece ser estudiado como ejemplo europeo de cambio de paradigma y apuesta por la planificación territorial supramunicipal.

Sin embargo, gracias a las entrevistas, se puede mencionar que aunque haya un incipiente apoyo político en materia de ordenación del territorio y un esfuerzo económico para la implementación de instrumentos, existe una carencia de personal y de medios notable que no permite realizar grandes empresas ni fuertes inversiones en la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.

En relación con la normativa, lo primero que se debe recordar es que la vigente Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana es una ley reciente y muy avanzada con un carácter de integración de política con incidencia territorial evidente. Sin embargo, ya la derogada Ley 4/2004 contenía unos principios fundamentales válidos pero que no pasaron en ningún momento a la práctica. El carácter discrecional en la política de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana durante décadas se pone así de manifiesto de acuerdo con la literatura científica y las consultas de perfil crítico académico. Lo cierto es que la ley vigente (LOTUP, 2014) y el decreto de aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (Decreto 1/2011, de 13 de enero) son los dos hitos normativos fundamentales de la última etapa de la política de ordenación del territorio valenciana.

Por otra parte, esta ley ha incorporado los principios de la nueva Ley 21/2012 de evaluación ambiental nacional y además ha reforzado los elementos relacionados con la evaluación ambiental y la evaluación territorial estratégicas de forma conjunta. Sin embargo, de los instrumentos de ordenación del territorio integrales previstos que implementan normativamente esta política a través de determinaciones, únicamente ha sido aprobada la Estrategia Territorial de ámbito regional. Una norma, o “estrategia”, que sirve de marco de referencia con un carácter flexible que debe ser concretada en los Planes de Acción Territoriales subregionales y sectoriales pertinentes.

Como se viene diciendo, de los 30 Planes de Acción Territorial previstos por la derogada Ley de 2004 solo se aprobó un plan sectorial: el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana de 2013 (García y Farinós, 2016). Asimismo, ninguno de los instrumentos de paisaje previstos por la anterior ley ha sido aprobado. Por tanto hasta hoy, únicamente la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana de 2011 es el instrumento de ordenación del territorio de carácter integral aprobado. Sin embargo, en este trabajo, de acuerdo con la opinión de uno de los entrevistados académicos, se advierte de que resulta un trabajo con buena apariencia pero con poca aplicación práctica argumentando que la ETCV presenta un número de acciones exagerado, con hasta 1500 propuestas de desarrollo y para las que no se han desarrollado los compromisos y responsabilidades que implican. La ETCV responde a un impulso político fuerte, sin el cual no hubiera visto la luz puesto que, de acuerdo con el conjunto de entrevistados, la realidad administrativa es tan compleja que es necesario el apoyo prácticamente personal de los líderes políticos para llegar a implementar los

instrumentos de ordenación del territorio. Evidentemente, esto deja notar importantes carencias en relación con la cultura territorial y planificadora existente.

Por otra parte, también se puede criticar que los indicadores de las metas definidos en la propia ETCV son meramente informativos. A través de las entrevistas descubrimos que la ETCV no es un documento tan normativo y que tiene una connotación orientadora y flexible, con alta dosis de marketing político en un contexto de auge de las políticas de gobernanza y transparencia.

Sin embargo, se constata que existe una nueva etapa que impulsa la planificación territorial materializándose en la aprobación y desbloqueo de varios Planes de Acción Territorial que estaban pendientes. Este es el caso de los Planes de Acción Territorial sectoriales aprobados como el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR) o el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA). De igual manera encontramos los Planes de Acción Territorial de carácter integral en plena tramitación como el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (PATIVEL), el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia (PATHORTA) y el Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATEVAL), además de los previstos en las aglomeraciones de Castellón y Alicante.

Instituciones y organismos

Como ya se ha mostrado, la Comisión Estratégica de Política Territorial de la Comunidad Valenciana es uno de los organismos responsables de la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Lo cierto es que este órgano prácticamente ha quedado como el único responsable, excluyendo los cargos de la administración competente, tras la desaparición del Instituto de Estudios Territoriales y de Paisaje previsto en la legislación anterior. De acuerdo con los entrevistados de esta tesis, no parece existir ninguna alternativa al mencionado Instituto cuando se les ha preguntado. Sin embargo, por otra parte el Sistema de Información Territorial previsto por la misma ley sí que se encuentra operativo y desarrollando trabajos aunando esfuerzos con el Instituto de Cartografía de la Comunidad Valenciana que a su vez ha venido mejorando aunque, según los entrevistados de la administración, requiere mayor dotación de recursos. Como ejemplo puede citarse la información y difusión de los elementos territoriales de la infraestructura verde a través de portales y visores de sistemas de información geográfica.

Retomando las labores de la Comisión Estratégica de Política Territorial, encargada del seguimiento de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y de elaborar informes basados en los indicadores de las metas de la ETCV al menos cada cuatro años, lo primero que se debe destacar es que resulta complicado conocer dichas tareas (García y Farinós, 2016). Como resultado, la Comisión aparece en la normativa autonómica y en la ETCV pero no consta ningún trabajo o informe accesible realizado. Además, tomando las palabras de uno de los entrevistados, la labor de la Comisión “socialmente no tiene ningún impacto”. En esta línea, a través de las entrevistas en la administración, se descubre que las antiguas comisiones de ordenación del territorio y urbanismo, derivadas de la Ley de Ordenación del Territorio de 1989 y vinculadas a las provincias, presentaban una composición discutible actualmente y que, además, existía poca representación pública o social más allá de los grupos empresariales. Esto no hace sino que constatar la falta de tradición y cultura de planificación territorial basada en el acuerdo y que puede ser un peligro aún latente en la Comunidad Valenciana.

Otro de los aspectos más relevantes a tener en cuenta sobre el organigrama administrativo del gobierno valenciano es que la nueva Ley 5/2014 ha supuesto un refuerzo substancial que ha sido asumido por el nuevo gobierno junto con un refuerzo y apoyo renovado hacia la planificación territorial. Sin embargo, como se ha visto y como constata uno de los entrevistados con perfil administrativo, la fusión departamental no se ha conservado como consecuencia principal del novedoso y complejo gobierno de coalición de partidos existente en la Comunidad Valenciana. Esto ha supuesto el fin de la integración de los departamentos de medio ambiente y de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Por ejemplo, la comisión técnica de evaluación ambiental, de gran relevancia en la materia que aquí tratamos, forma parte de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural y no de la Consejería de Vivienda, Obras públicas y Vertebración del Territorio donde recae ahora la ordenación del territorio. Aunque por otro lado, de acuerdo con las entrevistas a miembros de la administración pública de la Generalitat Valenciana, realmente la nueva organización de gobierno no ha supuesto cambios substanciales en las direcciones generales o departamentos ya que se ha optado por separar medio ambiente de la ordenación del territorio y urbanismo principalmente por el legado negativo de la conjunción de estas materias en una única consejería. Por tanto, se puede deducir que tampoco existían las sinergias positivas esperadas durante la época de integración pasada.

Por otra parte, gracias a las respuestas abiertas de los entrevistados, se refuerza la tesis de que en la escala administrativa local existen reticencias muy importantes ante las limitaciones de crecimiento urbanístico que exige coherentemente la ordenación del territorio y la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana en particular, especialmente en un momento tan sensible como son los periodos de crisis. No se debe olvidar que aún perdura social y administrativamente la idea de recuperar el crecimiento económico vinculado a la clasificación de suelo como en el pasado, puesto que ha sido la vía de financiación y creación de empleo fundamental en muchos municipios españoles y valencianos. Por todo ello, resulta todavía más curioso que en un periodo de crisis mayor la respuesta política haya sido apostar por el cambio e interesarse por la planificación territorial lo que demuestra que el contexto territorial e institucional de la ordenación del territorio es realmente muy complejo y, siguiendo a Ponzini (2016) es difícil identificar cuánto o cómo ha influido la crisis económica en las reformas o propuestas de la nueva planificación territorial valenciana.

Procedimientos de evaluación y participación ciudadana

La realidad práctica de los informes y memorias de seguimiento ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio valencianos, así como del control llevado a cabo a través de indicadores, es compleja de valorar. Esto es así puesto que únicamente la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana ha sido aprobada definitivamente y además en el proceso de evaluación y seguimiento de la ETCV no se ha hecho todo lo requerido, como nos confirman los entrevistados. Lo cierto es que los mecanismos de seguimiento continuados en la práctica suelen reducirse a algunos indicadores generales como el indicador de suelo sellado.

En relación con el procedimiento de evaluación ambiental, el programa de vigilancia ambiental y la elaboración de informes de seguimiento ambiental para los instrumentos de ordenación del territorio, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje ha aumentado estas labores y reforzado la evaluación ambiental estratégica. Sin embargo, todo esto ha sido sobre todo notable en los planes generales de ordenación urbanística municipales ya que no hay ningún instrumento de ordenación del territorio aprobado definitivamente bajo esta nueva legislación. De momento serían únicamente accesibles los documentos de alcance (antiguos documentos de referencia) que debe elaborar el órgano competente como referencia indicativa para la evaluación y seguimiento ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio. Sin embargo,

coincidiendo con la opinión de varios de los entrevistados, parece complicada una apuesta fuerte por la evaluación y el seguimiento tanto territorial como ambiental de forma continuada y eficaz debido a la crisis y a la propia incertidumbre política que aumenta conforme crece el retraso de la aprobación de los Planes de Acción Territoriales pendientes. Sin embargo, no cabe duda de que será interesante conocer el funcionamiento práctico del novedoso modelo doble de evaluación ambiental y territorial estratégica propuesto por la Ley 5/2014, modelo con el que aún no ha sido aprobado ningún instrumento de ordenación del territorio valenciano. Este modelo de evaluación conjunta defendido por la administración valenciana, parece en principio una opción acertada puesto que sin duda existe una mayor tradición metodológica y técnica en la evaluación ambiental cuya experiencia lógicamente debe ser aprovechada.

En relación con la participación ciudadana, lo primero que debe destacarse es que la ley de ordenación del territorio autonómica vigente, la LOTUP de 2014, ha fortalecido de forma importante la participación en la planificación territorial de acuerdo con la tesis de que una participación ciudadana efectiva no tiene por qué alargar la toma de decisiones sino que en ocasiones puede incluso hasta “ahorrar tiempo” (Farinós y Sánchez, 2010, p.55). Sin embargo, la experiencia de los entrevistados en este trabajo sobre el amplio proceso participativo que se llevó a cabo para la elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana no es extraordinariamente positiva. Lo cierto es que se dejaba notar la falta de tradición y de voluntad política real por implicar a los ciudadanos en la planificación territorial y en la toma de decisiones en la ordenación del territorio. Realmente lo más preocupante podría haber sido el efecto adverso de una mala participación ciudadana que puede conllevar a la frustración y a reavivar la desconfianza en la administración por parte de la sociedad que se ha implicado en el proceso planificador con expectativas. Además, desde el punto de vista técnico, aunque el esfuerzo haya sido importante la realidad práctica es que se carece de experiencia en los procesos de participación ciudadana extendida y esta falta de tradición y conocimiento tanto en el ámbito administrativo como social hacen que muchas veces los esfuerzos participativos no repercutan o aporten grandes novedades al documento definitivo. Por último, el salto entre la academia y los aspectos científicos y técnicos de la ordenación del territorio y la decisión política no está para nada resuelto y menos aún con el conjunto de la sociedad. Sin embargo, se apuesta por la participación que debe ir adquiriendo relevancia y mejorando como por ejemplo ha ocurrido con el estudio de género que ha sido incorporado poco a poco a la planificación territorial.

6.4 Conclusiones

Antes de todo, el caso de la Comunidad Valenciana cobra un interés especial por la ventana de oportunidad política para el desarrollo de instrumentos de ordenación del territorio desde el nuevo gobierno autonómico de 2015. La situación previa, de bloqueo absoluto de esta política, hace que sea un ejemplo de cambio de paradigma en la línea de la ordenación del territorio estratégica europea, al menos inicialmente, con una apuesta importante por los principios de gobernanza, transparencia y participación ciudadana. Sin embargo, como se ha podido observar, abandonar el modelo racional comprensivo de planificación exige un cambio cultural profundo que todavía no ha fraguado en la experiencia valenciana. Este cambio hacia la cultura territorial basada en el acuerdo y el uso inteligente de los recursos es necesario para considerar el modelo valenciano como un verdadero sistema de gobernanza territorial donde las relaciones de confianza entre los distintos actores territoriales resultan fundamentales. Por tanto, aún queda pendiente el reto de aprobar los numerosos Planes de Acción Territorial subregionales previstos y de mejorar en la experiencia de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Asimismo, la ordenación del territorio, de escala subregional, se constata como una auténtica necesidad, más aún en contextos de crisis, puesto que las realidades territoriales y económicas presentan una escala e influencia supramunicipal. El fomento de la cooperación y coordinación intermunicipal debe todavía consolidarse como una experiencia positiva donde la visión integral sea mayor que la simple suma de municipios. Esto debe ser así especialmente en las aglomeraciones urbanas o litorales valencianas.

Por otra parte, el esfuerzo realizado con la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana y con los Planes de Acción Territorial en tramitación, debe ser aprovechado y su tarea no debe acabar con su mera aprobación. Mantener la efectividad y el esfuerzo que suponen los distintos mecanismos previstos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio resulta fundamental. Esto no sólo es esencial para la toma de decisiones en la ordenación del territorio sino para que además exista una retroalimentación positiva del propio modelo territorial valenciano defendido en la Estrategia Territorial y los principios de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana de 2014.

7. Condado de Pima y Aglomeración Urbana de la Ciudad de Tucson

Con el objetivo de profundizar en la ordenación del territorio del caso del Condado de Pima, y especialmente en los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los *comprehensive plans* analizados, en este capítulo se presenta un apartado inicial dedicado a caracterizar la planificación territorial en el Condado de Pima, sus estatutos y planes de ordenación del territorio principales. Posteriormente, se exponen los distintos elementos que conforman el sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. En tercer lugar, tras identificar los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión previstos en las normativas y planes, se expone una valoración crítica, basada en las tareas de investigación y entrevistas realizadas a expertos, sobre la situación real de todos estos elementos y mecanismos. Finalmente, el capítulo se cierra con las correspondientes conclusiones generales del caso de estudio.

7.1 La ordenación del territorio en el Condado de Pima (Estado de Arizona)

Institucionalización de la ordenación del territorio en el Condado de Pima

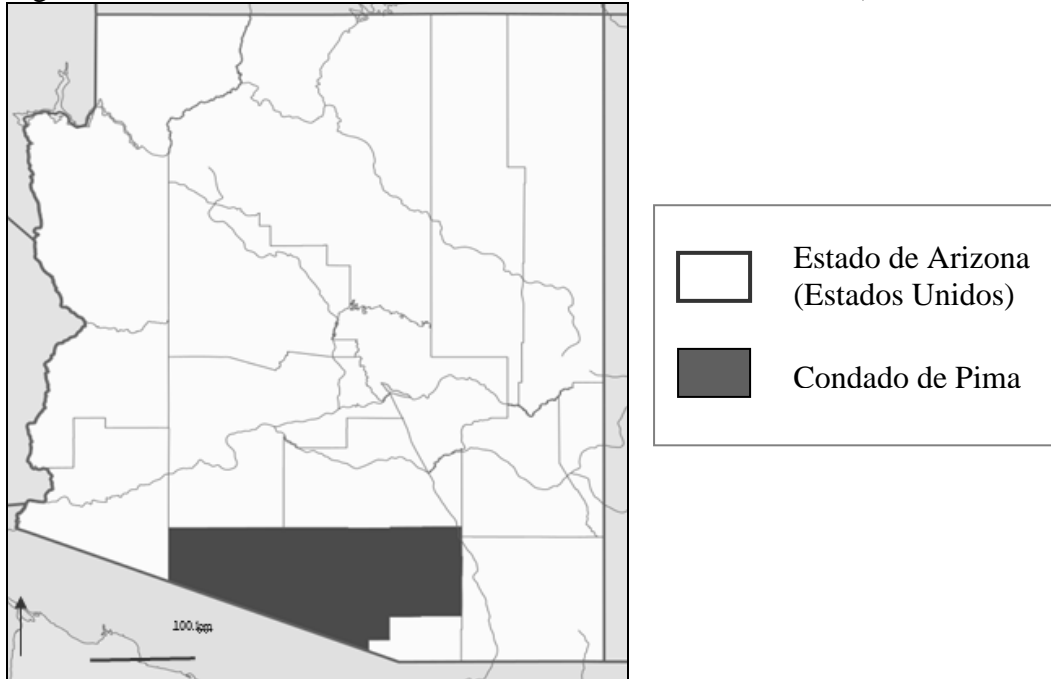
Como ya se ha visto en el capítulo dedicado al contexto de la planificación territorial en Estados Unidos, los principales estatutos sobre ordenación del territorio del país surgieron a comienzos del siglo XX: la *Standard State Zoning Enabling Act* de 1926 y la *Standard City Planning Enabling Act* de 1928; entre otras legislaciones sectoriales de suma importancia que inciden directamente sobre esta práctica. Concretamente, en el Estado de Arizona, desde 1973 con el amparo de los *Arizona Revised Statutes* como cuerpo legal⁴⁹, se ha requerido a la mayoría de condados, ciudades y pueblos el desarrollo de planes integrales *-comprehensive plans-* que ordenen de forma integrada sus usos del suelo, tráfico, vivienda, servicios públicos e instalaciones, así como la conservación, rehabilitación y reconstrucción de sus territorios entre otros elementos estructurantes. Sin embargo, como se ha visto anteriormente, este impulso de la planificación de carácter integral se vio notablemente fortalecido gracias a la teoría urbanística conocida como *Smart Growth -crecimiento inteligente-* que influye todavía de forma notable en los contenidos y procedimientos llevados a cabo en los *comprehensive plans* aquí tratados para el caso del Condado de Pima y de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson.

Instrumentos de ordenación del territorio

El Condado de Pima en Arizona (Figura 7.1) se presenta, como contraste con la mayoría de experiencias españolas y algunas europeas, con una larga tradición planificadora. En algunos casos con hasta tres generaciones de planes de ordenación del territorio de carácter integral.

⁴⁹ *Arizona Revised Statutes. Cities & Towns* 9-461 y *Arizona Revised Statutes. Counties* 11-801.

Figura 7.1 Localización del Condado de Pima, Estado de Arizona (Estados Unidos)



Fuente: Elaboración propia.

Específicamente se han estudiado los planes más relevantes del condado de Pima (Tabla 7.1), correspondientes al *comprehensive plan* del condado de Pima aprobado en 2001, junto con sus sucesivas adaptaciones hasta el año 2012. Además, recientemente se ha elaborado la renovación de este plan del condado con el plan *Pima Prospers*, finalmente aprobado el 19 de mayo de 2015. Por otra parte, también se ha abordado y prestado especial atención al renovado Plan Tucson 2013 que sustituye al ya desfasado plan de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson de 2001, el *Tucson General Plan 2001*. Este antiguo plan igualmente ha sido consultado con el objetivo de considerar los avances y la propia evolución en relación con los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Por otra parte, tanto los planes del condado de Pima como el de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson, presentan una cobertura territorial comparable con los instrumentos de ordenación del territorio regionales y subregionales españoles respectivamente. El resto de planes territoriales integrales menores de las aglomeraciones urbanas del condado de Pima han sido desestimados como consecuencia de su escasa cobertura territorial y poblacional. Además, estos pequeños instrumentos (Tabla 7.1) no presentan homólogos en la ordenación del territorio en España, a excepción de algunos planes de naturaleza rural o de sierra, como se puede observar por ejemplo en el caso de los planes de ordenación del territorio subregionales andaluces (ver Tabla 5.2).

Tabla 7.1 Planes de ordenación del territorio (*comprehensive plans*) en el condado de Pima, Arizona, Estados Unidos

Planes de ordenación del territorio (Urban Comprehensive Plans)	Población (2013)	Fecha de Aprobación	Estado
PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL CONDADO DE PIMA (<i>Pima County Comprehensive plan 2001</i>)	996.554	2001 (actualizado en 2012)	Aprobado
NUEVO AVANCE DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL CONDADO DE PIMA (<i>Pima Prospers 2015</i>)	996.554	2015	Elaboración
Plan Tucson	526.116	2013	Aprobado
Oro Valley General Plan	41.627	2005	Aprobado
Marana Strategic Plan II	38.290	2012	Aprobado
Sahuarita General Plan	26.870	2003	Aprobado
South Tucson (Zoning map 2011)	5.696		

Fuente: Elaboración propia a partir de *United States Census Boureau 2013* y del espacio web del condado de Pima. Disponible en: <http://www.census.gov/topics/population.html> y <http://webcms.pima.gov/> (02/09/2016)

Figura 7.2 Localización de las poblaciones colindantes a la Ciudad de Tucson en el Condado de Pima



Fuente: Imagen tomada de Google Earth, 2016.

Como ya se ha comentado, el condado de Pima contaba con un *comprehensive plan* aprobado en el año 2001 y actualizado hasta 2012 para todo el término jurisdiccional del condado que consta de varios documentos. Se trataba del *Pima County Comprehensive Plan 2001* que ha estado vigente hasta la aprobación en mayo de 2015 del nuevo documento denominado *Pima Prospers 2015* y que supone un cambio estructural importante del *comprehensive planning* en el Condado de Pima. Esta actualización, ha sido recomendada por la Comisión de Planificación y Zonificación de la Junta de Supervisores de Pima y según el propio gobierno del condado, el producto de un proceso de planificación de 18 meses de duración, incluyendo una amplia participación ciudadana, la participación de todos los niveles de gobierno, los esfuerzos coordinados de diversos departamentos del Condado de Pima y la opinión y el apoyo de los líderes comunitarios, residentes, empresarios y demás interesados, así como contando con otros organismos regionales y estatales⁵⁰.

El documento que daba cuerpo al *Pima County Comprehensive Plan* de 2001 se trataba de un compendio formado por cuatro documentos integrados⁵¹: **1) *Sonoran Desert Conservation Plan***: Este plan tiene como objetivo asegurar a largo plazo la supervivencia de todas las especies animales y vegetales propias del condado de Pima a través de mantener y mejorar las condiciones de su hábitat y de los ecosistemas donde viven. Por ejemplo, estableciendo guías de conservación para áreas ribereñas de importancia en la zona; **2) *The Conservation Lands System, Regional Land Policy*, 2005**: Se trata de un mapa inventario de los espacios de valor a conservar en el condado de Pima con el objetivo último de proteger la biodiversidad y de aportar líneas estratégicas de desarrollo coherentes con la conservación y los objetivos propuestos en el Plan de Conservación del Desierto de Sonora; **3) *The Land Use Intensity Legend* (revisado en 2012)**: este documento de zonificación consiste en una serie de categorías del suelo que responden a normativas sobre usos y restricción de los mismos, estableciendo criterios de densidad (por ejemplo número permitido de residencias por acre); y **4) *Rezoning (RP) and Special Area (S) Plan Policies* (revisado en 2003)**: la política de rezonificación se aplica a una parcela o un número limitado de ellas como líneas esenciales de cambios de usos. Las políticas de áreas especiales son mecanismos para establecer cambios de usos en áreas de mayor tamaño que aglutinen un número

⁵⁰ Ver más en: http://webcms.pima.gov/government/pima_prospers/ (01/03/2015)

⁵¹ http://webcms.pima.gov/government/development_services/land_planning_and_regulation/ (01/03/2015)

considerable de parcelas. Estas políticas quedan reflejadas en los mapas subregionales del *comprehensive plan* de Tucson. Por tanto, se trata de actuaciones muy concretas de desarrollo que están fuera del ámbito competencial de los planes de mayor detalle y por eso son tratadas desde el gobierno regional a través del *comprehensive planning*.

Estos cuatro elementos clave se integran de forma coherente en el Plan de Políticas Regional que fue revisado en el año 2003 y actualizado en 2012 y que supone el documento de mayor interés de los cuatro anteriores debido al propio carácter de visión de conjunto que define al *comprehensive planning*. Los elementos estructurantes detectados en las políticas regionales del Plan son (Figura 7.3):

Figura 7.3 Elementos estructurantes del *Comprehensive Plan* del Condado de Pima

- 1. Land Use Element Regional Plan Policies**
- 2. Circulation Element Regional Plan Policies**
- 3. Water Resources Element Regional Plan Policies**
- 4. Open Space Element Regional Plan Policies**
- 5. Growth Area Element Regional Plan Policies**
- 6. Environmental Element Regional Plan Policies (Water Quality and Natural Resources)**
- 7. Cost of Development Element Regional Plan Policies**
- 8. Military Airport Regional Plan Policies**

Fuente: Pima County, AZ, Official Government Web Site (USA). Recuperado a partir de <http://webcms.pima.gov/>

Por su parte, el nuevo plan, *Pima Prospers* de 2015, presenta los siguientes elementos (Figura 7.4):

Figura 7.4 Elementos estructurantes del plan *Pima Prospers 2015*

<i>Demographics and Socioeconomic Conditions</i>	
1. Use of Land:	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Land Use</i> • <i>Focused Development Investment Areas</i> • <i>Open Space</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Environmental</i> • <i>Housing and Community Design</i> • <i>Cultural Resources</i>
2. Physical Infrastructure Connectivity:	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mobility/Circulation</i> • <i>Water Resources</i> • <i>Energy</i> • <i>Wastewater</i> • <i>Environmental (Air Quality & Solid Waste)</i> • <i>Communications</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Public Buildings and Facilities</i> • <i>Trails</i> • <i>Flood Control/Drainage</i> • <i>Countywide Infrastructure Concurrency</i>
3. Human Infrastructure Connectivity:	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Health Services</i> • <i>Public Safety and Emergency Services</i> • <i>Parks and Recreation</i> • <i>Workforce Training</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Arts and Entertainment</i> • <i>Library Services</i> • <i>Animal Care</i> • <i>Food Access</i>
4. Economic Development and Jobs:	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Business Retention, Expansion and Attraction</i> • <i>Tourism as an Economic Engine</i> • <i>Positive Climate for Business</i> • <i>Our People as an Economic Driver</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Arts Districts as Tools for Economic Development</i> • <i>Repair and Restore our Streets and Highways</i> • <i>Construction as a Stimulus of Our Economy</i>
5. Cost of Development and Available Resources	

Fuente: AA.VV. (2015, mayo 19). *Pima Prospers 2015. Comprehensive plan initiative*. Pima County, Arizona.

En relación con la aglomeración urbana más importante del condado de Pima, la Ciudad de Tucson renovó hace unos años su instrumento de ordenación gracias al Plan Tucson 2013, derogando su anterior *comprehensive plan* conocido como *City of Tucson General Plan* del año 2001. El desfasado plan estaba fundamentado en las leyes estatales del *Smart Growth* de finales de los años noventa del pasado siglo y presentaba unos elementos generales que prácticamente coinciden con los definidos por aquellas normativas (Figura 7.5):

Figura 7.5 Elementos estructurantes del Plan General de Tucson 2001

- 1. Growth Areas and Population**
- 2. Land Use - Tucson's Generalized Distribution of Land Use Patterns (Map)**
- 3. Circulation**
- 4. Community Character and Design**
- 5. Cultural Heritage**
- 6. Conservation, Rehabilitation, and Redevelopment**
- 7. Safety**
- 8. Water Resources**
- 9. Housing**
- 10. Parks, Recreation, Open Space, and Trails (PROST)**
- 11. Public Buildings, Services, and Facilities - City of Tucson Facilities Map**
- 12. Cost of Development**
- 13. Economic Development**
- 14. Environmental Planning and Conservation**

Fuente: Elaboración propia a partir de *Tucson General Plan 2001*. <https://www.tucsonaz.gov/pdsd/2001-general-plan>

Con estos elementos se pretendía establecer las líneas fundamentales para que la ciudad avanzara como un todo y sus políticas eran el marco de referencia para las normativas y planes sectoriales locales. Pero ya el propio plan advierte que la aprobación de este tipo de planes no es el final del proyecto sino que las políticas deben ser implementadas a través de acciones legales por parte de los gobiernos administrativos y para comprobar si esta implementación es efectiva o no, el propio documento establece la necesidad de elaborar una serie de indicadores y medidas capaces de controlar el progreso de dicho proceso de implementación de las medidas y políticas propuestas por el plan general.

En 2013 nos encontramos con la aprobación definitiva del Plan Tucson propuesto en 2013 y, por tanto, con el plan territorial integral vigente. Este plan supone una nueva estructuración con respecto al plan de 2001 (Figura 7.6).

El documento de planificación integral responde a un plan general estratégico y a la vez a un plan de sostenibilidad, se encuentra dividido en tres grandes bloques o áreas que contienen a su vez los diferentes elementos exigidos por la normativa y con sus respectivos objetivos y políticas de actuación propuestas, además de un capítulo enteramente dedicado a la implementación del propio plan. Además, estos elementos responden a los requerimientos establecidos en los *Arizona Revised Statutes* para la elaboración de *comprehensive plans* de ciudades y pueblos (A.R.S. Sección 9-461).

Figura 7.6 Elementos estructurantes del Plan Tucson 2013

1. Social and Economic Environment	3. The Built Environment
<i>Housing</i>	<i>Historic Preservation</i>
<i>Economic Development</i>	<i>Public Infrastructure, Facilities & Cost of Development</i>
<i>Public Safety</i>	<i>Redevelopment & Revitalization</i>
<i>Parks & Recreation</i>	<i>Land Use, Transportation & Urban Design</i>
<i>Arts & Culture</i>	
<i>Public Health</i>	
<i>Urban Agriculture</i>	4. Plan Implementation & Framework
<i>Education</i>	<i>Plan Implementation</i>
<i>Governance & Participation</i>	<i>Functional & Specific Planning</i>
	<i>Annual Work Program</i>
2. The Natural Environment	<i>Resources, Partnerships and Innovation</i>
<i>Energy & Climate Readiness</i>	<i>Public Participation</i>
<i>Water Resources</i>	<i>Progress Assessment & Sustainability</i>
<i>Green Infrastructure</i>	<i>Indicators</i>
<i>Environmental Quality</i>	<i>Plan Adoption & Amendment</i>

Fuente: A partir de AA.VV. (2013, noviembre 13). Plan Tucson 2013.

Por otra parte, en relación con el sistema de planeamiento territorial existente en el Condado de Pima, se debe decir que no existe un sistema jerárquico sobre los *comprehensive plans* puesto que el instrumento de ámbito regional del Condado no condiciona normativamente a los *comprehensive plans* de mayor detalle como el de la aglomeración urbana de Tucson. Sin embargo, la planificación urbanística y concretamente la rezonificación de usos del suelo debe ser coherente con el *comprehensive plan* del condado de Pima. Por otra parte, los condados del Estado de Arizona tienen una serie de competencias exclusivas que ejercen formalmente también a través de los *comprehensive plans*. En definitiva, los instrumentos para ciudades y pueblos tienen a los instrumentos del condado como referentes y con los que deben ser coherentes pero sin existir una estructura jerárquica normalizada legalmente puesto que se vulneraría la autonomía local.

7.2 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio del Condado de Pima y la Ciudad de Tucson

Introducción al sistema de gobernanza territorial

Siguiendo la estructura de su sistema de gobernanza territorial (Figura 7.7), a continuación se analizan los mecanismos para la evaluación, seguimiento y gestión de los *comprehensive plans* del Condado de Pima. Por tanto, se comienza a partir del examen de la normativa vigente y los propios instrumentos de ordenación del territorio del Condado de Pima y de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson. En segundo lugar, se revisa el papel que cumplen las distintas instituciones y organismos encargados de supervisar y realizar las evaluaciones, el seguimiento y la gestión (adaptación, modificación o renovación) de los *comprehensive plans*. Estos órganos en la mayoría de ocasiones emanan del cuerpo legal del Estado de Arizona, los *Arizona Revised Statutes*. Finalmente se presta atención al resto de procesos, metodologías y técnicas contempladas en la normativa y en los propios instrumentos que completan el conjunto de mecanismos identificados como informes, memorias o sistemas de indicadores de evaluación y seguimiento, así como el papel de la participación ciudadana en cada caso.

Figura 7.7 Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio del condado de Pima



Fuente: Elaboración propia.

Previsiones legales en materia de evaluación, seguimiento y gestión

Los *Arizona Revised Statutes* son el principal cuerpo legal del Estado de Arizona y en ellos se pueden encontrar diferentes mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio dentro del articulado específicamente dedicado a la planificación integral que regula los *comprehensive plans* de condados, ciudades y pueblos⁵².

Figura 7.8 Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio previstos en los *Arizona Revised Statutes*

CONTENIDOS: <ul style="list-style-type: none">✓ Horizonte indefinido (renovación cada 10 años).✓ Los instrumentos deben incorporar criterios y mecanismos para su modificación o renovación.✓ Participación ciudadana.✓ Coordinación interadministrativa.✓ Aprobación mediante referéndum público (Ciudades mayores de 10.000 habitantes o con Tasa de crecimiento superior al 2%).✓ Plan anual de revisión de modificaciones (Condados)
ÓRGANOS: <ul style="list-style-type: none">✓ Comisión de Planificación y Zonificación (Condados)✓ Agencia de Planificación, Departamento de Planificación y Comisión de Planificación (Ciudades)

Fuente: Elaboración propia a partir de *Arizona Revised Statutes*. Cities & Towns 9-461 y siguientes y *Arizona Revised Statutes*. Counties 11-801 y siguientes. <http://www.azleg.gov/arstitle/>.

La normativa mencionada (Figura 7.8) establece con bastante detalle los contenidos que debe desarrollar un plan regional de amplio horizonte que debe ser renovado al menos cada diez años. Además, los estatutos requieren la creación de una comisión de planificación y zonificación en los condados que elaboren y supervisen esta práctica. Asimismo, en relación con la gestión de los instrumentos, se establece que los propios *comprehensive plans* deben ser capaces de detectar cambios o modificaciones que supongan revisiones o renovaciones. En relación con el análisis prospectivo y los contenidos definidos por los estatutos de Arizona para los planes de ordenación del territorio, se establece la necesidad de crear análisis, políticas y estrategias para anticipar efectos negativos sobre los recursos naturales en el condado pero sin requerimientos extraordinarios a los ya establecidos por las leyes federales y la evaluación de impacto ambiental correspondiente. Atendiendo al punto de los *Arizona*

⁵² Ver *Arizona Revised Statutes*. Cities & Towns 9-461 y siguientes y *Arizona Revised Statutes*. Counties 11-801 y siguientes. <http://www.azleg.gov/arstitle/>

Revised Statutes que regula la aprobación, renovación o modificación de los planes comprensivos, el equipo de gobierno del condado de Pima (y del resto de condados de Arizona) debe facilitar de forma efectiva, temprana y continua la participación ciudadana en el desarrollo de una aprobación, renovación o modificación mayor del instrumento o *comprehensive plan* (conceptos que deben ser definidos por el propio *comprehensive plan*). Además, según la normativa, se debe consultar con todos los organismos públicos o privados que puedan estar interesados para asegurar la máxima coordinación con otros planes integrales o sectoriales, así como para indicar la idoneidad de la localización de las intervenciones públicas a realizar por los instrumentos de ordenación. Igualmente, los estatutos de Arizona requieren a los condados de un programa de revisión anual de los *comprehensive plans* y sus modificaciones. Como se ha visto en el capítulo dedicado al contexto estadounidense, los estatutos además otorgan la responsabilidad de elaborar los *comprehensive plans* de ciudades y pueblos a las agencias de planificación locales correspondientes, encargadas del desarrollo y mantenimiento de los planes generales de ciudades y pueblos. Asimismo, se otorga importancia al departamento de planificación y a la posible comisión de planificación local.

En general la normativa que rige los *comprehensive plans* de Condados es prácticamente idéntica para los planes generales de ciudades y pueblos. Sin embargo, existen algunos matices que distinguen este procedimiento para planes de escala local como puede ser que la aprobación, renovación o modificación substancial del *comprehensive plan* local debe ratificarse a través de referéndum público por mayoría siempre que se superen los 10.000 habitantes o que la tasa de crecimiento poblacional sobrepase en un 2% la media anual de los últimos diez años.

Mecanismos incorporados en los planes de ordenación del territorio

En los documentos de los *comprehensive plans* vigentes, tanto en *Pima Prospers 2015* del condado de Pima como en el documento *Plan Tucson 2013* de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson, se pueden encontrar distintos mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión incorporados en los apartados dedicados a la implementación de dichos planes.

En el *comprehensive plan* del condado de Pima, *Pima Prospers 2015*, se crea un organismo específico cuyo equipo debe cumplir con las funciones de seguimiento del plan, bajo la dirección de la administración del condado de Pima, con la misión de

controlar el ciclo de vida del plan, así como su progreso e implementación. Concretamente, las funciones de este equipo o agencia (*Interagency Monitoring Team*) son supervisar la implementación del plan realizando un renovado programa de trabajo cada tres o cinco años, con una actualización anual del mismo. Además, este equipo debe marcar las referencias de base para medir el progreso y consecución de los objetivos planteados por el *comprehensive plan*. Asimismo, esta agencia debe encargarse del contacto y coordinación con otros entes públicos o privados, así como con el resto de actores territoriales, para llevar a cabo todas estas tareas y detectar las modificaciones necesarias para el propio *comprehensive plan*. En relación con la gestión del *comprehensive plan* del condado de Pima, aunque su renovación se establece por la normativa cada diez años, el plan prevé modificaciones, modificaciones mayores y otro tipo de revisiones posibles conforme a los *Arizona Revised Statutes* (Sección 11-804 y 11-805). De acuerdo con los Estatutos de Arizona, las modificaciones consideradas como “mayores” deben ser definidas por el propio instrumento de ordenación y en este caso para el plan del condado de Pima se considera una modificación mayor cualquier propuesta de desarrollo que implique la modificación o cambio de uso de más de 640 acres de superficie (2,59 km²).

En el caso de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson y de su instrumento de ordenación del territorio, el *Plan Tucson 2013*, la implementación viene determinada por los *Arizona Revised Statutes* que exigen un programa de trabajo anual para conectar la visión de largo plazo del plan con las prioridades anuales. Estas determinaciones establecen la necesidad de elaborar un informe anual del progreso realizado, promocionar el interés público por el propio plan y también realizar consultas tanto a entes públicos como privados, así como a los distintos actores territoriales implicados.

Por otra parte, el *Plan Tucson 2013* forma parte de la iniciativa de la Ciudad de Tucson de formar parte de las nuevas *ciudades inteligentes* (*Smart cities*), donde los datos y herramientas para tomar decisiones y anticiparse a los problemas son fundamentales. Por ello este plan presenta indicadores asociados a sus propios objetivos que están basados en el proyecto pionero conocido como *STAR Community Rating System* (<http://www.starcommunities.org>). STAR es un sistema de indicadores de desarrollo sostenible urbano que ha surgido de varios centros académicos y científicos del país. Su objetivo es la comunicación y comparación con otras ciudades, para saber cómo han funcionado las políticas territoriales implementadas. Los indicadores STAR se tratan en

el epígrafe de este capítulo sobre procedimientos y técnicas de evaluación, seguimiento y gestión, así como la participación ciudadana en los *comprehensive plans* analizados.

En relación con la gestión del *comprehensive plan* de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson, igual que en el caso del instrumento de ordenación de la administración del condado de Pima, los *Arizona Revised Statutes* prevén su renovación cada diez años pero también contemplan modificaciones y modificaciones mayores a definir por el propio documento del plan. Las modificaciones mayores quedan definidas por el *Plan Tucson 2013*, de acuerdo con los *Arizona Revised Statutes* (Sección 9-461.06.L), como las alteraciones substanciales de los usos del suelo que son formalizadas por el Plan aludiendo a propuestas de desarrollo sobre espacios sin plan de cobertura específico o que impliquen una modificación mayor de 65 acres (0,26 km²).

Órganos e instituciones responsables

En relación con los organismos responsables de la ordenación del territorio en el Estado de Arizona, en el capítulo dedicado al contexto estadounidense se ha puesto de manifiesto el peso relativamente débil de las competencias estatales en materia de planificación territorial. La Constitución del Estado de Arizona de 1912 y los *Arizona Revised Statutes* solo conceden competencias estatales para la elaboración de planes territoriales en terrenos públicos del Estado que se hayan determinado previamente como *Urban State Trust Lands*. Estos instrumentos están todavía por desarrollar y directamente vinculados a las legislaciones relacionadas con el crecimiento inteligente de los años 80 y 90 (*Growing Smarter Legislation*). Concretamente, el organismo responsable estatal es el *Arizona Land State Department*. Por lo tanto, en definitiva es en la escala regional y local donde se debe centrar el análisis institucional sobre la práctica del *comprehensive planning* en Arizona.

En el caso del condado de Pima, el gobierno debe formar una comisión de zonificación y planificación según los *Arizona Revised Statutes* (Sección 11-802). Esta comisión tiene funciones de consulta y asesoramiento en materia de planificación y zonificación, así como la labor de aprobar e implementar la normativa y planes relativos a su área de jurisdicción. Según los *Arizona Revised Statutes* esta comisión estará formada por nueve miembros para condados con tres distritos (tres representantes por distrito) o diez miembros para condados con cinco distritos (dos representantes por distrito), como es el caso de Pima. Además, esta comisión debe implicarse con el departamento de planificación estatal en la producción de *comprehensive plans* y con los respectivos

organismos locales de ciudades y pueblos del condado para garantizar el propósito de servir como guía y coordinación para un desarrollo equilibrado y coherente del conjunto del Condado tanto en el presente como en el futuro así como promocionar de forma eficiente y económica la salud, seguridad, orden, valores y el bienestar general. Otras de sus funciones son las de elaborar informes y notificar al gobierno del condado, otros organismos e interesados las propuestas de modificación o renovación con dos meses de antelación, así como realizar audiencias públicas en los procesos de renovación y modificación del plan. Entre otras de las labores de esta comisión, establecidas por la normativa estatal, se puede destacar la realización de encuestas y estudios de diagnóstico de las condiciones actuales y de predicción de futuros crecimientos del área a ordenar.

Por otra parte, en el caso de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson, siguiendo los *Arizona Revised Statutes*, se debe crear mediante ordenanza municipal una Agencia de Planificación con la función de desarrollar y mantener el *comprehensive plan* y sus respectivos planes y programas específicos para implementarlo. También tiene la responsabilidad de revisar periódicamente los desarrollos programados y de coordinarse con las labores del *Arizona Land State Department* (A.R.S. Sección 9-461). Es responsabilidad de cada agencia de planificación elaborar un *comprehensive plan* de largo horizonte para el desarrollo de la localidad y este debe ser aprobado por el gobierno municipal. Como funciones específicas de la Agencia de Planificación se remarcan la investigación y el asesoramiento al gobierno local con el objetivo de hacer efectivo el plan general. También debe elaborar un informe anual del estado del plan y sus progresos, fomentar su difusión e interés público y discutir y asesorar a los técnicos, agencias y empresas de la administración pública o del ámbito privado relacionados o afectados por el plan; e incluso para la ciudadanía en general.

Como complemento a la Agencia de Planificación, existe la posibilidad de establecer también mediante ordenanza municipal una comisión de planificación de al menos cinco miembros, que generalmente coinciden con representantes de los distritos urbanos de la Ciudad de Tucson, así como un departamento y un director de planificación propio que pueda emplear o contratar técnicos para desarrollar los servicios necesarios.

Procedimientos, métodos y técnicas de evaluación y seguimiento

A pesar de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados en la normativa y en el propio Plan del Condado de Pima, *Pima Prospers 2015*, sus objetivos

no se encuentran directamente conectados con indicadores de seguimiento en el documento. Sin embargo, el *Plan Tucson 2013* sí que presenta una relación de indicadores vinculados a los objetivos, políticas y resultados deseados tras la implementación del plan (Figura 7.9). Esto ocurre de forma sistemática para todos los objetivos y políticas del plan que son controlados por los indicadores tomados de la mencionada iniciativa de medición de sostenibilidad de comunidades urbanas STAR.

Figura 7.9 Indicadores de sostenibilidad STAR para los objetivos del Plan Tucson 2013

EXHIBIT IA-2 Sustainability Indicators Matrix			
THE SOCIAL ENVIRONMENT			
Plan Tucson Goals	Plan Tucson Policies	STAR Sustainability Metrics	Long-term Community Sustainability Outcomes
HOUSING			
The City strives for a mix of well-maintained, energy-efficient housing options with multi-modal access to basic goods & services, recognizing the important role of homeownership to neighborhood stability.	H1, H2, H3, H4, H5, H6, H7, H8, H9, H10, E7, LT9	Percent of income spent on housing and transportation costs; creation of new affordable housing; preservation of existing affordable housing	An adequate and diverse supply of location-efficient and affordable housing options is available to meet the needs and preferences of all residents.
PUBLIC SAFETY			
The City strives for a safe community and secure neighborhoods.	PS1, PS4, PS5, PS6, PS8, PS10, BC6, PR7, E7	Violent crime rates	Government and empowered residents collaborate to reduce and prevent crime and violence, foster pro-social behaviors such as non-violent conflict resolution, and promote a sense of personal safety in all aspects of daily life.

Fuente: Tomado del *Plan Tucson 2013*, p.4.10.

En relación con la participación ciudadana de los *comprehensive plans* y de acuerdo con los Estatutos de Arizona, la participación ciudadana debe ser facilitada de forma efectiva, temprana y continua para la aprobación, renovación o modificación mayor de un *comprehensive plan*, así mismo, se recoge su necesaria difusión, consulta y coordinación con el resto de administraciones y de escalas de planificación. En el caso de ciudades y pueblos, como el analizado *Plan Tucson 2013*, es la Agencia de Planificación local la que debe advertir con dos meses de antelación a la comisión de planificación local (en caso de que exista) sobre la propuesta de renovación o modificación mayor del plan, así como a los distintos organismos públicos o privados y otros actores territoriales que lo requieran por escrito. Tras este primer paso, la comisión de planificación debe realizar al menos una audiencia pública (dos o más, en lugares diferentes, si se trata de localidades de más de 25.000 habitantes como la Ciudad de Tucson) que deben ser publicitadas en la prensa local. Además, la propuesta final, previa a la aprobación definitiva, tras ser apoyada por más de dos terceras partes del

gobierno local, debe ser presentada nuevamente en audiencia pública por el propio gobierno. Igualmente, es necesario realizar la difusión de propuestas y alternativas, dar oportunidad de recibir comentarios por escrito, realizar audiencias públicas, discusiones abiertas, programas de comunicación e información, así como tener en cuenta los comentarios públicos.

El proceso de participación se exige desde los Estatutos de Arizona para la aprobación, renovación o modificación mayor de los *comprehensive plans* de los condados, ciudades y pueblos. Sin embargo, los *comprehensive plans* de ciudades y pueblos que vayan a ser aprobados, renovados o sometidos a una modificación mayor, deben ratificarse a través de referéndum público por mayoría siempre que se superen los 10.000 habitantes o que la tasa de crecimiento poblacional sobrepase en un 2% la media anual de los últimos diez años. Este aspecto marcará la diferencia a la hora de entender ambas escalas y procesos de planificación territorial, como se puede apreciar a continuación en el apartado de valoración de la práctica.

7.3 Valoración de la práctica real de la ordenación del territorio y de los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados

En este apartado se realiza una valoración de la situación práctica de la ordenación del territorio en el Condado de Pima, concretando el contexto real de su implementación, a partir de la investigación y las entrevistas⁵³ llevadas a cabo durante una estancia de investigación en Tucson. Para ello se exponen las principales valoraciones generales a tener en cuenta y a continuación el texto se ha centrado en los mecanismos detectados para la evaluación, seguimiento y gestión de los *comprehensive plans* del Condado de Pima, *Pima Prospers 2015* y de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson, *Plan Tucson 2013*. Por tanto, tras una introducción de contexto, se valora el papel de estos instrumentos de ordenación. Posteriormente se incide en los organismos e instituciones principales que intervienen en el proceso planificador y, finalmente, se atiende a los procesos, metodologías y técnicas empleadas en la práctica para realizar las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los *comprehensive plans* de este caso de estudio.

La práctica de la ordenación del territorio en el Condado de Pima y la Ciudad de Tucson

Lo primero que se debe advertir en materia de planificación territorial, tanto en el Condado de Pima como en la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson, es que existe una amplia tradición planificadora con instrumentos de hasta tercera generación. A pesar de ello, los planes guardan todavía una estrecha relación con los elementos y recomendaciones de las normativas de principios del siglo XX, así como de las premisas de las legislaciones relacionadas con el crecimiento inteligente en Arizona de los años ochenta y noventa (*Growing Smarter Legislation*). Sin embargo existen algunas modificaciones interesantes. Por ejemplo, de acuerdo con las entrevistas realizadas en el departamento responsable de la planificación de la ciudad de Tucson, sobre los elementos del *Plan Tucson 2013* se debe destacar que el bloque medioambiental ha tratado de concretarse lo máximo posible para no caer en la actual banalización de conceptos como el de sostenibilidad o el cambio climático. En consecuencia se habla de “*Climate Readiness*”. Sin embargo, lo más destacable es que los contenidos del *Plan Tucson 2013* deberían profundizar mucho más puesto que su

⁵³ Clave de entrevistas en el Apéndice A: *E.Pima1*; *E.Pima.2*; *E.Pima.3*

modelo territorial apenas presenta propuestas integrales sino que mayormente sigue la planificación sectorial ya existente (como por ejemplo el plan de carreteras, carriles bicis, o el nuevo trazado del resurgido tranvía de Tucson). Por tanto, una de las conclusiones que se obtiene de este *comprehensive plan* es que no ha sido pensado realmente de forma integrada y que alcanzar este cometido esencial de la ordenación del territorio es realmente complejo en la práctica. Como punto a favor, este plan va más allá de las exigencias legales y trata de avanzar sobre las competencias previsibles del instrumento puesto que es capaz de establecer nuevos usos del suelo y se ha hecho un esfuerzo para incorporar las medidas de implementación en el propio documento.

En el caso del *comprehensive plan* del condado de Pima, *Pima Prospers 2015*, también se ha avanzado desde la anterior edición del *comprehensive plan* de Pima de 2001 hacia la integración de elementos. Anteriormente la ordenación física o de usos del suelo (*land use planning*) tenía el peso más importante con gran diferencia dentro del plan. Sin embargo, ahora el *Pima Prospers 2015* presenta un carácter integral mucho más notable. Aunque todavía la ordenación de usos del suelo sigue siendo uno de los elementos fundamentales, así como los aspectos relacionados con la salud pública puesto que la administración del condado tiene fuertes competencias en esta materia. Igual que en el caso del *Plan Tucson 2013*, los técnicos entrevistados del Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunitario (*Housing & Community Development Department*) advierten que la complejidad característica de este tipo de planes se deja notar sobre todo a la hora de la implementación de las políticas del plan. El *rezonning*, u ordenación de usos del suelo pormenorizado, es el principal mecanismo para la implementación puesto que esta ordenanza local (por ejemplo de la ciudad de Tucson) debe ser coherente con el *comprehensive plan* regional del Condado de Pima. Sin embargo, puede darse el caso de que los propietarios de los terrenos no se sometan al procedimiento establecido para realizar el “*rezonning*”, y como consecuencia apenas existe un control sobre todo esto. Todo esto no es sino que una muestra más de lo fuertemente ligada que está la tendencia individualista y el concepto americano del derecho a la propiedad privada, así como el desarrollo del conocido *urban sprawl* tan común en Estados Unidos.

Instituciones y organismos

En relación con la jerarquía del sistema de planeamiento territorial en el Condado de Pima, únicamente el departamento de planificación del Estado de Arizona (*State Land*

Use Department) supedita la labor desarrollada en esta materia por el Condado de Pima. Sin embargo, es la Junta de Supervisores del condado la que tiene la última palabra sobre planificación. En realidad la Comisión de Planificación y Zonificación del Condado de Pima revisa los diferentes proyectos de rezonificación de usos y presenta las recomendaciones pertinentes a la Junta de Supervisores que es la que finalmente toma las decisiones. Lo cierto es que de acuerdo con la entrevista en el departamento técnico del Condado de Pima, se conoce que se va mucho más allá de los vínculos exigidos por las leyes en relación con la coordinación y cooperación en planificación territorial con el departamento estatal y con la planificación sectorial. Pero igualmente se dejan notar carencias en la coordinación y cooperación por las diferentes jurisdicciones afectadas, conocidos como problemas de *spatial fit* -ajuste espacial- (Moss, 2012), pero trabajan todas las administraciones en conjunto y dan visiones positivas o negativas de crecimientos y desarrollos de las ciudades. De todas formas, las leyes estatales establecen que debe existir coordinación con el Departamento de Estado pero en ocasiones existen conflictos de competencias en los que los distintos grupos de juristas intervienen para su resolución. Esto es especialmente significativo en los espacios denominados como “*Urban Trust Lands*” donde el Estado (*State Land Department*) tiene competencias directas según la legislación estatal de Arizona. Además, en relación con la coordinación y cooperación con la administración y planificación sectorial, de acuerdo con los técnicos entrevistados en la administración local, se ha tratado la coordinación con todos los departamentos afectados tanto en la escala local como regional, siendo especialmente relevante la colaboración existente con, por ejemplo, el Departamento de Aguas de Tucson.

Otro de los aspectos característicos del sistema de planeamiento territorial en Arizona, es que los *comprehensive plans* de los condados no supeditan a los planes de ciudades y pueblos como el de la aglomeración urbana de la Ciudad de Tucson. Por tanto el *comprehensive plan* del Condado de Pima, *Pima Prospers 2015*, no condiciona al *Plan Tucson 2013* pero, de acuerdo con las respuestas abiertas a los cuestionarios realizados en ambas administraciones, sí que se ha contado estrechamente con el gobierno del condado de Pima para la participación y revisión del *Plan Tucson 2013* aunque no tuviera autoridad sobre este último.

Finalmente, siguiendo las respuestas de las entrevistas realizadas, la crisis económica ha afectado notablemente a los dos departamentos de ambas administraciones. Los problemas derivados de los recortes de personal no han pasado desapercibidos. Por

ejemplo, en la Ciudad de Tucson, el *Urban Planning & Design Department* (en origen formado por 30 personas) fue desintegrado, siendo dos tercios del personal reubicados y un tercio despedidos. Algunos de ellos fueron derivados al *Housing & Community Development Department*, encargado de elaborar el *Plan Tucson 2013*, pero prácticamente no ha habido personal contratado a tiempo completo para el desarrollo del plan. En el caso del departamento de planificación del condado de Pima, debido a los recortes, ha sido contratado un economista para trabajar en la eficiencia económica del propio plan. Sin embargo, incluso en este contexto, en una de las entrevistas se indica que esta última renovación del *comprehensive plan* del condado de Pima supone el mayor esfuerzo realizado para producir y gestionar un *comprehensive plan* de calidad hasta el momento.

Procedimientos de evaluación y participación ciudadana

Como se ha indicado anteriormente, el documento *Pima Prospers 2015*, no muestra una relación de indicadores que permitan realizar una correcta evaluación, seguimiento y gestión de los objetivos planteados en dicho instrumento. Sin embargo, gracias a las declaraciones de los técnicos del departamento de planificación del Condado de Pima, se conoce que el uso de los indicadores de seguimiento para la evaluación de los *comprehensive plans* está bastante extendido y que estos indicadores se recopilan anualmente para obtener la información necesaria para la elaboración de informes anuales y para la renovación del plan establecida con una periodicidad de diez años. Por ejemplo, uno de los indicadores más destacado, y utilizado como indicador sintético por si mismo, es la medición del consumo de suelo. La unidad de medida de consumo de suelo anual es el indicador clave de seguimiento, además, está directamente relacionado con las medidas de implementación de estrategias para la conservación del suelo que existen. Por otra parte, la realidad hasta la fecha de las entrevistas, julio de 2013, es que los datos continuos han sido escasos y de muy débil monitorización y que, por tanto, requieren tratamientos estadísticos para dar solución a la carencia de datos anuales.

En el caso del *Plan Tucson 2013*, incorporar la implementación y la medición de la consecución de los objetivos a través de indicadores es una apuesta muy ambiciosa. Lo cierto es que, como se corrobora con las entrevistas técnicas realizadas en la Ciudad de Tucson, usar indicadores de seguimiento para realizar los controles exigidos legalmente puede suponer un problema porque a su vez estos indicadores implican compromisos y responsabilidad. Realmente se puede percibir un miedo o rechazo inicial a asumir tal

responsabilidad. Al implementar el plan de acción y seguimiento dentro del propio instrumento de ordenación, cada modificación mayor o substancial del *Plan Tucson* 2013 requeriría un referéndum de toda la ciudad solicitando la aprobación de los cambios. Esto es algo que políticamente cuesta ser asumido o aceptado. Por todo ello, se ha hecho un esfuerzo por buscar una alternativa como la de incorporar el proyecto piloto *STAR*. Según los técnicos entrevistados de la Ciudad de Tucson, que se han encargado de llevarlo a cabo, este paso ha sido muy importante pero también ha supuesto reticencias al existir cierto desconocimiento de quién o quiénes se responsabilizarían. A pesar de todo, los más de 600 elementos que actúan como medidores, pero sin compromisos ni responsabilidades legales, resultan de gran interés.

Igualmente interesantes son los procesos de participación ciudadana que se han llevado a cabo tanto en el *Plan Tucson* 2013 como en *Pima Prospers* 2015. En ambos instrumentos se ha ido más allá de las exigencias legales mínimas. Sobre todo se han establecido numerosas audiciones públicas para los nuevos grandes desarrollos y las propuestas de modificaciones substanciales de los planes anteriores.

Por ejemplo, según los entrevistados del departamento de planificación de la Ciudad de Tucson, el *Plan Tucson* es *bottom-up*, es decir, ha sido desarrollado a lo largo de un prolongado e intenso proceso donde la participación ciudadana ha sido el eje central del mismo. Se ha trabajado a nivel de barrios, con ONGs, con la Cámara de Comercio y otros actores territoriales importantes. En realidad ha existido un verdadero diálogo entre todos los actores territoriales sobre las diferentes políticas a llevar a cabo en el plan. Desde el departamento se asegura que se ha tratado de un intercambio del que se ha aprendido mucho por parte de todos. Por ejemplo, una de las propuestas surgidas desde la participación ciudadana fue incorporar la creación de huertos urbanos para este nuevo *Plan Tucson* 2013. Además, este plan se presenta con un formato amigable y entendible para todos los ciudadanos lo que también ha tenido sus críticas durante el propio proceso participativo. En relación con esto, de acuerdo con nuevamente con los entrevistados, se puede decir que los inversores económicos en las reuniones participativas destacaron del *Plan Tucson* 2013 un aspecto poco serio y más cercano a un plan turístico que orientado al marketing urbano o al atractivo inversor de la ciudad. Lo cierto es que los lobbies económicos tienen un gran peso y aunque sólo se incorporen al proyecto en última instancia sus decisiones suelen ser determinantes y tajantes.

Por último, merece la pena destacar como proceso participativo y democrático el referéndum que implica la aprobación, renovación o modificación substancial de un *comprehensive plan* en ciudades y pueblos de Arizona. Esta ratificación democrática existente en los planes de ordenación de ciudades y pueblos supone una presión añadida para políticos, e incluso para los técnicos, que no se exige en el caso de los planes del Condado. El referéndum se presenta con una doble visión puesto que puede suponer echar por tierra el trabajo desarrollado durante años y la falta de credibilidad social tras un largo proceso participativo, así como por otro lado podría convertirse en la culminación del proceso de planificación territorial más democrático y consensuado por el conjunto de la sociedad.

7.4 Conclusiones

Sin duda el caso del condado de Pima es una referencia que nos permite abordar un análisis comparado internacional de la práctica de la ordenación del territorio en Europa y de forma especial en España. Incluso con una amplia experiencia planificadora, de hasta tres generaciones de planes, se demuestra la complejidad que engloba la política de planificación territorial y el sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. La falta de un documento estatal de referencia y la mera suma de políticas sectoriales en los planes de ordenación del territorio son factores que demuestran dicha complejidad y debilitan, en cierto modo, esta práctica. Las inercias institucionales y la defensa de sus competencias propias son unas de las principales cuestiones que frenan la capacidad de coordinación y cooperación para poder llevar a cabo una gestión inteligente e integrada del territorio. Revertir estas inercias requiere tiempo y experiencia puesto que no podría realizarse sin un necesario y verdadero cambio socio-institucional profundo hacia una mejora de la cultura territorial. Además, a los problemas ocasionados por la falta de visión integral o global de los distintos entes públicos, se suman los conflictos derivados de la intervención de los agentes privados o los lobbies económicos en el proceso de planificación. Por tanto, los problemas para efectuar una implementación efectiva y las responsabilidades asociadas de esta política en la experiencia estadounidense tienden a incrementar el carácter estratégico de dichos planes, buscando principalmente la flexibilidad y el acuerdo de todas las partes, así como fortaleciendo la participación ciudadana durante todo el proceso de planificación como elemento esencial. Estos esfuerzos apoyan la tesis de que el técnico planificador en la nueva ordenación del territorio estratégica se debe encontrar inmerso en un proceso de aprendizaje mutuo y continuo. Nos puede servir de ejemplo la aportación de incluir huertos urbanos como elementos dinamizadores del territorio, surgida desde la participación ciudadana en el *Plan Tucson 2013*. Por último, la consolidación democrática de la planificación territorial a través de las urnas, lejos de ser el enemigo de los técnicos y políticos, debe ser asumida como lo que es: el premio, la garantía y el reconocimiento social de un proyecto de futuro territorial común y consensuado.

VALORACIÓN Y CONCLUSIONES

8. Análisis comparado del sistema de gobernanza territorial y valoraciones finales

El primer apartado de este capítulo está dedicado a la valoración y discusión general de la tesis, centrándose en los aspectos vinculados al marco teórico del trabajo. Un segundo apartado se centra en las valoraciones comparadas y los resultados obtenidos de los diferentes sistemas de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de los casos de estudio seleccionados de esta tesis. Para ello se hará uso de un índice sintético elaborado para tal fin: el *índice sintético del sistema de gobernanza territorial*, creado para valorar la calidad de los sistemas de gobernanza de cada uno de los casos de estudio y cuyos resultados facilitan a su vez una serie de consideraciones para mejorar la práctica de la ordenación del territorio en España. Finalmente, el tercer apartado muestra las conclusiones principales del conjunto del trabajo que responden a la hipótesis de partida, a los objetivos y preguntas de investigación iniciales, así como otras consideraciones sobre futuros desarrollos de investigación tras este trabajo.

8.1 Valoración general del marco teórico de la tesis

Nuevo contexto y conceptualización de la ordenación del territorio: nuevas estrategias

El concepto de ordenación del territorio, entendido como una política pública de planificación física territorial ha evolucionado notablemente desde su consolidación con la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. La ordenación del territorio avanza teóricamente hacia un concepto de la planificación con mayor flexibilidad, inteligencia territorial (evaluación, seguimiento y gestión) y con un marcado carácter estratégico. Sin embargo, a pesar de que la ordenación del territorio aparece desde hace tiempo como una política pública integradora ideal para la coordinación y el aprendizaje para muchos autores (Faludi, 2010a y 2010b; Hildenbrand, 2007; etc.), su concepto e implementación deben seguir evolucionando y consolidándose en los distintos territorios. Para ello, de los autores citados en esta tesis se concluye que resulta fundamental reforzar la participación extendida y el fomento de una nueva cultura del territorio en el conjunto de la sociedad. La visión supramunicipal, transversal y transdisciplinar de la ordenación del territorio, que supera la visión del planeamiento urbanístico tradicional, surge como esencial en este nuevo entendimiento integral, más flexible, más transparente y participado, así como más eficiente del territorio. Como caso más evidente para ilustrar este fenómeno en las escalas de aplicación de la ordenación del territorio, se deben mencionar las experiencias de planificación en las grandes áreas metropolitanas cuyas relaciones sociales, ambientales y económicas desbordan los límites municipales tomando una influencia regional e incluso, en algunos casos, global.

La conceptualización flexible del territorio que se ha mostrado en este trabajo y que resulta un elemento clave, especialmente en el contexto de la Unión Europea, se convierte en la mejor opción para afrontar los retos territoriales actuales. Las recientes propuestas de integración-desintegración de la Unión Europea (el caso de Grecia, el *Brexit*, el independentismo escocés o el catalán en España) son una prueba más del gran dinamismo e inestabilidad actual de los modelos y políticas territoriales que otorgan a los territorios un carácter de cambio constante para el que se debe estar preparado mediante los instrumentos de ordenación del territorio apropiados. Es precisamente en este punto donde las ciencias sociales en la planificación territorial, defendidas desde

hace décadas por Faludi (1973), cobran un papel incluso más relevante para afrontar los nuevos retos y la complejidad territorial. En este contexto, la propuesta desde el marco teórico de la resiliencia para la nueva planificación territorial estratégica (Lu y Stead, 2013) sería una de las mejores referencias para responder activamente y desde un punto de vista positivo a los posibles riesgos, así como para ser capaces de superar impactos ambientales negativos ya ocurridos, incluyendo los socio-económicos.

Por otra parte, todos estos cambios que se reclaman en este capítulo, deben ser respaldados desde el acuerdo y con un fuerte impulso político puesto que la historia de dominación y poder que esconde el propio concepto de territorio no es baladí. Por ejemplo, una lógica reorganización territorial que aglutine gobiernos locales para hacer frente a los problemas metropolitanos o subregionales desde un enfoque integral y supramunicipal, puede suponer importantes conflictos de intereses. Se debe tener en cuenta que en países europeos, donde recientemente se han llevado a cabo estas reorganizaciones territoriales, han sido necesarias grandes coaliciones de partidos para formar nuevas comarcalizaciones o fusiones de municipios (Hildenbrand, 2016).

En relación con todo lo anterior, se puede decir que la ordenación del territorio se encuentra notablemente afectada por la crisis de la democracia representativa y concretamente por la sensación de falta de legitimidad de la propia ordenación del territorio en Europa y especialmente en España; dudas que se ven incrementadas además en una sociedad en red (Faludi, 2015). Por tanto, las nuevas necesidades para planificar territorios en crisis requieren modos de planificación con una visión a largo plazo a su vez complejos y extendidos (participados). De este modo los técnicos se ven obligados a modificar su tradicional rol y proceder exclusivamente técnico por uno más abierto, donde adquieren un papel de mediador entre actores territoriales (Farinós y Lloret, 2016; Prezioso, 2008a). Realmente no pueden seguir actuando de igual forma puesto que el propio contexto de crisis no lo va a permitir (Kunzmann, 2016). Se debe enfatizar que desde la experiencia neerlandesa, como ejemplo de planificación territorial fundamentada en el acuerdo, las instituciones también deben aprovechar el contexto de crisis o de recesión económica para reflexionar y realizar los cambios y adaptaciones oportunas en este momento crítico (Buitelaar y Bregman, 2016).

Todas estas propuestas y valoraciones coinciden con las premisas de la ciencia posnormal que se han presentado en el marco teórico de este trabajo (Funtowicz y Ravetz, 1993 y 2000). Por tanto, aquí se está de acuerdo con que la ciencia aplicada por técnicos estándar y la consultoría profesional por sí mismas, no pueden dominar el

proceso de toma de decisiones necesario para que exista una ordenación del territorio exitosa. La extensión de la comunidad de expertos en la ordenación del territorio con la participación extendida en la toma de decisiones considera la pluralidad de perspectivas como principal forma de enfrentarse a la incertidumbre generada en problemas complejos. Esta aproximación transdisciplinar, más amplia y plural de actores territoriales supondría, por ejemplo, que la presentación de escenarios alternativos se convierta en el punto de partida científico y no final, para el proceso de participación ciudadana, el diálogo, el debate de los objetivos y metodologías y el aprendizaje común entre todos los actores territoriales, así como la propia toma de decisiones. En definitiva, las características y objetivos propios de la ordenación del territorio corroboran que es susceptible de ser abordada desde la estrategia científica posnormal ya que se dan todos los axiomas fundamentales para la asunción de esta: complejidad sistémica territorial; incertidumbres ambientales, tecnológicas y éticas; urgencia y valores en disputa. El modelo de participación extendida para la ordenación del territorio, implicaría que la dinámica de la resolución de los problemas en la gestión de los recursos territoriales comprenda la inclusión de un conjunto cada vez mayor de participantes legítimos que aseguran la calidad de los *inputs* científicos y del proceso de toma de decisiones y soluciones propuestas. Además, la estrategia científica posnormal destaca la importancia del análisis previo de las decisiones, quiénes las toman y cómo se miden los logros de las acciones y estrategias diseñadas para alcanzarlas. Este análisis previo es una cuestión importante puesto que no podría desarrollarse una política de forma legítima con decisiones preconcebidas impuestas o poco transparentes desde la propia administración (Kovacic y Giampietro, 2015). Las narrativas existentes tras estas cuestiones aluden a que la existencia de intereses contrapuestos requieren discusión por parte de los interesados y también, de forma extendida, en el conjunto de la sociedad (Garnåsjordet et al., 2012). Sin embargo, queda aún un largo camino que recorrer. La falta de tradición en relación con la implicación social en la toma de decisiones territoriales, unida a la falta de representatividad y transparencia política, hacen que haya que ser precavidos pero no por ello dejar de reconocer el valor y la necesidad de avanzar en esta estrategia científica para la nueva ordenación del territorio y para elaborar proyectos territoriales de futuro en sociedades democráticas.

Desde el punto de vista de la práctica, en la ordenación del territorio no son generalizados todavía los casos que han realizado este tipo de proyectos con participación extendida y con bases en la cooperación, colaboración y coproducción de

conocimientos que implica la extensión de la comunidad evaluadora. Por ejemplo, los avances en comunidades de evaluadores de políticas territoriales o la participación extendida podrían llegar a través de conferencias o foros tecnológicos en países donde la gobernanza territorial se encuentre altamente desarrollada como en el norte de Europa o, en otros países en vías de desarrollo a través de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales que puedan tomar el peso de estas iniciativas (Funtowicz y Strand, 2007).

Asimismo, en este punto se pueden retomar los problemas propios de la gobernanza territorial y concretamente lo que se ha reconocido en este trabajo como *falsa gobernanza*. La ordenación del territorio debe enfrentarse a los problemas del modelo clientelar o plagado de favoritismos (Farinós, 2005; Farinós y Romero, 2008; Farinós y Vera, 2016; Pascual Esteve, 2010; Wassenhoven, 2008). Para ello es necesaria una nueva cultura territorial que rompa con el concepto de *path dependence*, entendido este como la inercia de la trayectoria institucional o el estancamiento político e institucional en la ordenación del territorio (Stead, 2013). Las experiencias exitosas no deben depender únicamente de estructuras de oportunidad institucional o de la voluntad de líderes políticos. El nuevo modo de ordenar el territorio apunta a contar con una verdadera participación ciudadana y estar basado en el acuerdo, facilitando a su vez que todos los actores territoriales asuman responsabilidades y establezcan los pertinentes mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación (Farinós y Vera, 2016). Y es que el papel del capital social y de la inteligencia territorial en el diseño de estrategias de desarrollo territoriales y de la gobernanza es fundamental (Seixas, 2008). La pluralidad de perspectivas se defiende en este y otros trabajos. Incluso la propia Comisión Europea reconoce también la pluralidad de perspectivas como medio adecuado para abordar la indeterminación y garantía para alcanzar la calidad del proceso de las políticas públicas y, por ende, la legitimación de la toma de decisiones (Comisión Europea, 2002; Funtowicz y Strand, 2007). Por tanto, se insiste en que la participación ciudadana debe convertirse en parte fundamental en todo el proceso de planificación territorial. En este sentido, merece la pena recordar que la propuesta desde la ciencia posnormal subraya especialmente que la calidad científica, y del propio proceso de toma de decisión, puede ser tan importante como el producto final o la decisión que finalmente se alcance. Como ya se ha señalado, una opinión pública vigorosa constituye el mejor antídoto contra la incertidumbre y, al menos, los pasos

colectivos serán fruto del acuerdo y el establecimiento racional de prioridades (Del Moral y Pedregal, 2002).

Sin embargo, se deben tener en cuenta las fuertes críticas y problemas asociados a un modelo de decisión basado en redes sociales y de colaboración. Además, desde el punto de vista de las ciencias sociales, es importante conocer quién y por qué participa o no (Font et al., 2012). Henri Lefebvre (1970) ya advirtió en su *Revolución urbana* que lo que conocemos como gobernanza y la propia participación han sido transformados usualmente en una nueva economía política en manos de los grupos de poder. Kevin Cox (2010 y 2013) ataca estos problemas desde un punto de vista aún más radical al notar una clara falta de consideración de las estructuras sociales y del gran poder del capitalismo en el funcionamiento en la práctica de estas redes de trabajo plurales. Cox (2013) defiende que la estructura social debe ser estudiada, y no negada, en el análisis de las redes de trabajo o participación ciudadana y, por tanto, esto debería ser también atendido, junto al análisis institucional, en futuros trabajos sobre el sistema de gobernanza territorial que aquí se ha presentado para la evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio.

Por último, pese a los muchos problemas a múltiples escalas que se han presentado en el marco teórico y en los casos de estudio de esta tesis, los indicadores han sido valorados como la mejor herramienta y la de mayor experiencia en materia de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio. Su utilidad para la ordenación del territorio y para la comunicación entre los actores territoriales está más que demostrada y deben ser apoyados, siempre que esta comunicación sea de doble vía y no un mero mecanismo de información sin retroalimentación (Gao et al. 2013). Por tanto, la cooperación y coordinación en red de la producción de datos e información territorial como la llevada a cabo desde la Directiva INSPIRE de 2007 en Europa (Directiva 2007/2/CE), debe ser continuada y estimulada. Lo cierto es que la proliferación, cooperación y coordinación en red de distintos observatorios territoriales resulta una de las mejores propuestas. Por otra parte, la labor de selección de indicadores para la toma de decisiones se descubre en este trabajo como una cuestión extremadamente compleja y a la que se debe prestar mayor atención, puesto que ofrece resultados diferentes según quién ejecuta la selección o qué se decide medir o valorar. A esto se suma que existen fenómenos abstractos o con múltiples puntos de vista y que solo pueden ser entendidos de forma integral como el cambio climático u otros factores de escala local. Además, se ha destacado que se trata de un asunto lleno de

sensibilidades, especialmente cuando se habla de responsabilidades asociadas a dichos indicadores o de rendición de cuentas (De Vries, 2009).

En definitiva debemos tener en cuenta que los indicadores permiten cuantificar y medir objetivos, y por ello deben tener unas características que les otorguen validez científica como se viene diciendo. En el caso de los indicadores de desarrollo territorial sostenible, como los que aquí se tratan para la ordenación del territorio, en los últimos años están siendo concebidos como el resultado del proceso de interacción sociopolítica, entre instituciones y sociedad. Garnåsjordet et al. (2012) expresan esta nueva concepción a través de las narrativas que subyacen tras los indicadores. No se trata de una mera selección técnica estadística sino que el baremo elegido responde a intereses sociales, y este aspecto es crucial. La selección de forma participada de indicadores de evaluación y seguimiento de los planes de ordenación del territorio resulta una propuesta necesaria en este trabajo. Por tanto, resulta imprescindible establecer un buen sistema de evaluación, seguimiento y gestión para los instrumentos de ordenación del territorio, que presente de forma verdaderamente extendida con el diálogo de todos los actores territoriales. A su vez, se debería comprometer un sistema de indicadores consensuado que forme también la base de los procesos participativos y la toma de decisiones de forma más democrática en la ordenación del territorio.

Los distintos contextos territoriales y la diversidad en la ordenación del territorio

La primera valoración que se puede realizar tras el análisis de los distintos contextos territoriales de este trabajo es que la ordenación del territorio se presenta como una práctica muy diversa tanto en sus planteamientos teóricos como prácticos. Se ha mostrado que esa diversidad es manifiesta no sólo a un lado y otro del Atlántico sino que también en los distintos países del contexto europeo (Faludi, 2009 y 2013) o entre los propios Estados de Estados Unidos. Además, se destaca la multiplicidad de orientaciones y contenidos de los instrumentos de ordenación del territorio existentes, lo que pone de manifiesto el poco consenso y la falta de consolidación sobre esta práctica a escala global.

Por otro lado, a todo lo anterior se une la complejidad de ordenar un espacio cada vez más relativo, como ocurre con la Unión Europea. Como se ha visto, la integración de Europa no responde al estilo del clásico estado-nación, sino que sus fronteras e

instituciones pueden considerarse flexibles y por tanto requieren de una ordenación del territorio flexible (Allmendinger y Houghton, 2009; De Roo y Porter, 2007; Faludi, 2010b y 2013). Asimismo, la existencia de una ordenación del territorio flexible se considera un requisito indispensable para afrontar los nuevos retos territoriales (Davoudi y Strange, 2009; Faludi, 2012), especialmente en Europa donde se deben superar las carencias institucionales de esta política (Faludi 2009, 2010a y 2010b), y más aún siendo la única política con visión integradora a largo plazo donde la geografía importa y donde además se tienen en cuenta tanto las afecciones como las repercusiones de la escala global a la local. Esta ordenación del territorio flexible y diversa en Europa, se complementa con la ordenación del territorio tradicional, eminentemente normativa, teniendo como resultado general una mejor implementación y adaptación a la alta complejidad y el dinamismo territorial actual. De la experiencia europea además se destaca que la realización de estudios comparados internacionales son fundamentales (Sykes et al., 2015). Asimismo, el aprendizaje y el intercambio de experiencias internacionales como las llevadas a cabo con la Estrategia Territorial Europea, la iniciativa de cooperación *Interreg III* o las labores desarrolladas por ESPON son esfuerzos deseables para mejorar la ordenación del territorio (Faludi, 2009).

Teniendo en cuenta la experiencia estadounidense examinada en este trabajo, aunque existe una gran diversidad de orientaciones y contenidos en la ordenación del territorio de cada Estado, no se plantean los mismos problemas que en Europa. Por ejemplo, la propia constitución como un estado federal facilita la asunción de directrices comunes. Además, incluso los típicos problemas por simple comunicación (distintas lenguas) existentes en Europa facilitarían la creación de instrumentos de ordenación y de observación territorial integrales para el conjunto de Estados Unidos (Faludi, 2010a).

Aparte de estas ventajas del contexto americano, uno de los mayores aprendizajes se encuentra en la experiencia vinculada al Nuevo Urbanismo -*New Urbanism*- como respuesta a la problemática conocida como *urban sprawl* o urbanización dispersa que se demuestra inviable en cuanto a dotación de servicios e incluso presenta problemas desde el punto de vista social. Por ejemplo, el *urban sprawl* supone un problema mayor para las personas con movilidad reducida o cuando alcanzan edades avanzadas. Desde el movimiento del *New Urbanism* se ha intentado dar una respuesta efectiva o más útil planteando que el modelo de planificación racional comprehensivo tradicional puede ser un punto de partida para la discusión (Talen, 2005). Desde comienzos del siglo XXI en Estados Unidos se han esforzado por superar el salto y la falta de acuerdo entre la toma

de decisiones en materia de ordenación del territorio y los distintos actores territoriales, incluyendo la ciudadanía (Fainstein, 2000). Esta referencia de un modelo de planificación basado en escenarios, más comunicativo y más colaborativo, y en definitiva más democrático, se considera esencial.

Precisamente la falta de cooperación, colaboración y comunicación en la ordenación del territorio es una de las principales valoraciones que se han realizado del caso español durante su trayectoria como política pública tras la descentralización autonómica. La mayor prueba de ello son las diecisiete normativas autonómicas existentes así como las mismas distintas maneras de planificar el territorio que suponen (Aldrey y Rodríguez, 2010).

La incorporación de mecanismos para la mejora de la comunicación y coordinación administrativa resultan fundamentales para evitar el retraso o incluso el desfase de los instrumentos de ordenación del territorio. Las administraciones pueden y deben contribuir a incentivar la cooperación entre todos los actores territoriales y la coordinación interadministrativa vertical y horizontal, como gran problema detectado por todos los expertos en ordenación del territorio (Romero y Farinós, 2011). Como además se ha mostrado en este trabajo, el protagonismo excesivo de las entidades locales en una escala de planificación supramunicipal, así como la presencia de actores económicos de peso, suponen la aparición de conflictos de intereses de forma casi inevitable. Asimismo, se han expuesto las carencias a la hora de implicar al resto de los actores territoriales en la toma de decisiones y de una verdadera cultura de planificación territorial que respalde una ordenación del territorio estratégica de calidad con una participación ciudadana sólida durante todo el proceso de planificación y que alcance realmente la toma de decisiones.

A continuación, para completar este capítulo, se presentan las valoraciones comparadas y los resultados obtenidos de los diferentes sistemas de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de los casos de estudio seleccionados de esta tesis.

8.2 Análisis comparado del sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio

Resultados del Índice Sintético del Sistema de Gobernanza Territorial

Una de las premisas que precede la propuesta de índice sintético para medir la calidad del sistema de gobernanza territorial es que cobra tanta importancia conocer el estado deseable o ideal tanto como el grado de cumplimiento real del mismo. Este índice, desarrollado en el apartado metodológico de la tesis, muestra la situación prevista por la normativa y por los propios instrumentos de ordenación del territorio pero no representa las características subyacentes o propias de su puesta en práctica real. Por tanto, los resultados que este índice aporta deben ser matizados y complementados también desde el punto de vista práctico, teniendo en cuenta el funcionamiento real de los distintos mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión que lo conforman. Las valoraciones que se han realizado sobre los resultados obtenidos con este índice tienen en consideración dichas divergencias entre la norma y la práctica real. Esto ha sido posible gracias al estudio de la literatura académica, la normativa y los instrumentos de ordenación vigentes, así como las entrevistas a expertos realizadas durante la investigación de los casos de estudio.

Atendiendo al primer bloque del índice (Tabla 8.1) dedicado al análisis normativo e institucional, se puede observar que Andalucía presenta la máxima valoración puesto que cuenta con los cuatro elementos considerados sobre documentación legal e instrumentos de ordenación del territorio desarrollados. Y además también cuenta con todos los organismos e instituciones previstos para atender la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. Por el contrario, la Comunidad Valenciana y el Condado de Pima solo presentan algunos de estos elementos para realizar dichas tareas. En relación con el segundo bloque dedicado a la evaluación, seguimiento y gestión tanto Andalucía como la Comunidad Valenciana destacan en cuanto al número de mecanismos en forma de informes y memorias previstos para la evaluación y seguimiento de los planes territoriales. Sin embargo, el condado de Pima destaca en el desarrollo de la participación ciudadana durante el proceso de planificación territorial que también es un elemento ampliamente destacado en la reciente Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Por último, el condado de

Pima también destaca en el bloque dedicado a la gestión de los planes debido a su relativamente dilatada experiencia planificadora con tres generaciones de instrumentos aprobados, superando a la renovación de los numerosos planes andaluces. La Comunidad Valenciana no puede ser considerada en este aspecto ya que tras la relativamente reciente aprobación de la Estrategia Territorial de ámbito regional, no ha sido aprobado ningún instrumento de ordenación del territorio de ámbito subregional integral.

Tabla 8.1 Índice Sintético del Sistema de Gobernanza Territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio.

MECANISMOS DE EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y GESTIÓN	Valor (De 0 a 1)			
	1	0,75	0,5	0,25
1. ANÁLISIS NORMATIVO E INSTITUCIONAL				
Documentación Legal e Instrumentos de Ordenación del Territorio desarrollados A) Ley propia de ordenación del territorio o integrada con otras políticas territoriales B) Instrumento de Ordenación Territorial regional aprobado C) Instrumentos de ordenación territorial subregionales aprobados D) Planificación territorial vinculante al planeamiento local urbanístico	ANDALUCIA (a, b, c y d)	COM. VAL. (a, b y d) PIMA (b, c y d)		
Organismos específicos para la evaluación, seguimiento y gestión de planes de ordenación del territorio A) Comisión de Ordenación del Territorio B) Comisiones de seguimiento y/o redacción C) Observatorio Territorial D) Organismos mixtos y otras instituciones de gestión de instrumentos territoriales E) Otras instituciones	ANDALUCIA (a, b, c y d)		PIMA (a y d)	COM. VAL. (a)
2. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO				
Informes y memorias de evaluación y seguimiento A) Informes de evaluación y seguimiento B) Memorias de evaluación y seguimiento C) Informes, medidas y programas de seguimiento y vigilancia ambiental D) Otros		ANDALUCIA (a, b y c)	COM. VAL. (a y c)	PIMA (a)
Indicadores de evaluación y seguimiento A) Sistemas de información B) Sistemas de indicadores de seguimiento C) Sistemas de indicadores vinculados al seguimiento y vigilancia ambiental (EAE) D) Otros		COM. VAL. (a, b y c) ANDALUCIA (a, b, y c)	PIMA (b y d)	
Participación Ciudadana A) Periodo de información pública B) Participación pública recogida por norma C) Proyectos de Participación Pública D) Desarrollo de técnicas y métodos de participación (encuestas, <i>focus group</i> , audiencias públicas, etc.)	COM. VAL. (a, b, c y d) PIMA (a, b, c y d)		ANDALUCIA (a y b)	
3. GESTIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO				
Modificación, adaptación y renovación de los planes de ordenación del territorio A) Modificaciones menores de planes B) Adaptaciones mayores de planes C) Renovaciones completas de planes D) Instrumentos de tercera generación	PIMA (a, b, c y d)	ANDALUCIA (a, b y c)		

Fuente: Elaboración propia.

Como resultados numéricos a partir de la Tabla 8.1 obtenemos los siguientes valores (Tabla 8.2):

Tabla 8.2 Resultados del Índice Sintético del Sistema de Gobernanza Territorial: Andalucía, Comunidad Valenciana y Condado de Pima

	ANDALUCIA	COMUNIDAD VALENCIANA	CONDADO DE PIMA
1. Análisis Normativo e Institucional	1,00	0,50	0,63
Documentación Legal e Instrumentos de Ordenación del Territorio desarrollados	1,00	0,75	0,75
Organismos específicos para la evaluación, seguimiento y gestión de planes de ordenación del territorio	1,00	0,25	0,50
2. Evaluación y Seguimiento	0,67	0,75	0,58
Informes y memorias de evaluación y seguimiento	0,75	0,5	0,25
Indicadores de evaluación y seguimiento	0,75	0,75	0,50
Participación Ciudadana	0,5	1,00	1,00
3. Gestión de Instrumentos de Ordenación del Territorio	0,75	0,00	1,00
Modificación, adaptación y renovación de los planes de ordenación del territorio	0,75	0,00	1,00
TOTAL (valor medio)	0,81	0,42	0,74

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior (Tabla 8.2) se puede observar que Andalucía toma la delantera en este índice con una valoración final de 0,81 sobre 1 tras el peso medio que cada uno de los bloques otorga al índice sintético final. La participación ciudadana es el mecanismo o elemento que presenta una menor puntuación en el sistema de gobernanza territorial andaluz. El condado de Pima presenta un valor de 0,74 situándose en segundo lugar, siendo uno de los mecanismos menos desarrollados la elaboración de informes y memorias de seguimiento para la evaluación de los instrumentos de ordenación del territorio. Por último, el sistema de gobernanza territorial de la Comunidad Valenciana alcanza el menor valor de 0,42 en este índice sintético. Principalmente como causa de la poca presencia de organismos e instituciones dedicadas específicamente para desarrollar las tareas mencionadas así como por la inexistencia de instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional y de sus presumibles revisiones.

En el siguiente apartado se analizan y valoran estos resultados interpretando de forma detallada los aspectos que no han sido considerados en este índice sintético basado en las previsiones normativas vigentes y no contrastado con la práctica.

Valoraciones y propuestas de mejora del Sistema de Gobernanza Territorial

Como se ha advertido previamente, los resultados obtenidos en la Tabla 8.2 deben ser contrastados con la situación real y el funcionamiento práctico de los distintos mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión detectados. La investigación y la valoración de estos mecanismos en cada uno de los capítulos de los tres casos de estudio de esta tesis facilitan la labor de interpretación de estos resultados que deben ser matizados. Por tanto, a continuación se valora de forma crítica y comparada cada uno de los tres bloques que conforman el índice sintético presentado.

En relación con la institucionalización y el desarrollo normativo, Andalucía destaca en los resultados del índice sintético gracias a su consolidada institucionalización y autonomía normativa en materia de ordenación del territorio, así como al extenso desarrollo de instrumentos de ordenación del territorio que ostenta en comparación con la Comunidad Valenciana que no ha aprobado ningún plan de ámbito subregional. Además, en la Comunidad Valenciana tampoco se han normalizado organismos específicos encargados de elaborar las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio quedando casi exclusivamente esta responsabilidad en la Comisión Estratégica Territorial de la Comunidad Valenciana. En el caso americano del Condado de Pima la legislación aplicada es de rango estatal, aunque la institucionalización de esta materia está más que asentada. Además, los estatutos y las leyes de Arizona de los años ochenta y noventa vinculadas al crecimiento inteligente defendido con la *Growing Smarter Legislation*, se encuentran desfasados. Sin embargo, este marco institucional y legal estatal, en teoría desfasado, destaca por su flexibilidad lo que ha permitido una evolución y mejora en materia de ordenación del territorio sin necesidad de grandes esfuerzos ni cambios normativos. Por tanto, aunque Andalucía se presenta de forma ideal en estos resultados, se debe reconocer que la realidad territorial es bien distinta. Puede servir como argumento, ya enunciado en las valoraciones de este caso de estudio, que el desarrollo de la ordenación del territorio en Andalucía presenta importantes vulnerabilidades, incluso de corte político que podrían hacerla desaparecer, además de poca efectividad en la práctica. Este puede ser el caso del inoperativo Observatorio Territorial de Andalucía (OTEA). A favor del caso valenciano debe tenerse en cuenta que, si bien presenta un retraso notable en el desarrollo de instrumentos de ordenación del territorio, también cuenta con una legislación muy avanzada e integrada con otras políticas sectoriales que supone la

presencia de conceptos y elementos indispensables en la actualidad como la gobernanza territorial y la necesidad de consolidar una participación ciudadana durante todo el proceso de planificación.

En el segundo bloque dedicado a los mecanismos de evaluación y seguimiento, se considera únicamente la presencia en la normativa de estos y de la participación ciudadana durante el proceso de planificación. Por una parte, se puede apreciar que tanto la normativa e instrumentos andaluces como valencianos presentan numerosos requisitos formales en cuanto a indicadores, informes y memorias de seguimiento y evaluación territorial y ambiental. Sin embargo, la realidad es que la experiencia práctica de estos mecanismos es muy reducida y necesita ser reforzada. En el caso americano, la reglamentación supone un valor inferior en este apartado del índice sintético del sistema de gobernanza territorial, pero lo cierto es que en la práctica se va más allá de la norma como se ha podido comprobar a través de la propia revisión de los instrumentos de ordenación del territorio y las entrevistas realizadas en este caso de estudio. Además, en el caso americano no se premia tanto el número de indicadores o la cantidad de información disponible a través de sistemas de información territorial sino que más bien se apuesta por la calidad y la continuidad de estos datos.

En relación con la participación ciudadana, es evidente que la primera normativa andaluza (LOTA, 1994) que sigue vigente no es coherente con las premisas actuales en materia de participación y ordenación del territorio que sí se defienden en la moderna legislación territorial valenciana (LOTUP, 2014). Sin embargo, en ambos casos se han realizado esfuerzos significativos en esta materia, especialmente en el caso de la Estrategia Territorial Valenciana y algunos planes subregionales andaluces. Sobre todo estos avances son de gran valor teniendo en cuenta la constatada falta de tradición en materia de participación ciudadana en España, que además acompaña a la poca cultura e inteligencia territorial existente durante el descontrolado desarrollo urbanístico español. Por el contrario, en el caso americano se puede apreciar la gran tradición participativa en esta materia donde no se imagina la creación de un proyecto territorial de futuro sin tener en consideración al conjunto de actores territoriales. Además, la tradición anglosajona que fuerza a la aprobación por referéndum de los planes de ordenación del territorio de ciudades, como la aglomeración urbana de Tucson, implica que las labores de información, difusión y comunicación estén plenamente garantizadas.

En el tercer y último bloque del índice sintético se considera la cultura territorial y en materia de ordenación del territorio existente a través de la gestión de los instrumentos

de ordenación del territorio. La falta de experiencia en esta materia es evidente en el caso valenciano que acaba de iniciar su desarrollo instrumental en materia de ordenación del territorio. Por su parte, sorprende que en Andalucía, a pesar de su dilatado y numeroso desarrollo de instrumentos de ordenación del territorio no existen todavía muchas experiencias de revisión o renovación de documentos. Lo cierto es que la elaboración y aprobación de los planes subregionales andaluces y del propio Plan regional de Ordenación del Territorio de Andalucía han supuesto numerosas complicaciones por los conflictos de intereses que suponían sus determinaciones para los diferentes actores territoriales implicados. Con esto se constata la falta de consolidación de la ordenación del territorio que lejos de percibirse como un instrumento útil de retroalimentación e inteligencia territorial se contempla como un instrumento regulador poco flexible. Por el contrario, la experiencia planificadora en el Condado de Pima presenta planes de tercera y cuarta generación que han evolucionado y se han adaptado a las nuevas necesidades y objetivos marcados superando los conflictos apostando abiertamente por una planificación más flexible, complementaria a la planificación sectorial, donde el diálogo y la participación durante todo el proceso de planificación del conjunto de actores territoriales resulta fundamental.

A partir de estos resultados y valoraciones se pueden extraer las siguientes ideas que sirven como base para propuestas de mejora del sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio, y de forma especial en España.

Por un lado, la primera consideración sobre la red institucional y normativa que da cobertura a la práctica de la ordenación del territorio es que en general se debería primar un marco general flexible frente a uno regulador. La existencia de un marco estatal, que presente un punto de vista estratégico bajo la cultura del acuerdo, más que un marco normativo, sería un aspecto de gran interés para mejorar la coordinación y cooperación horizontal y vertical en esta materia. Además, este esfuerzo podría favorecer la homogeneización de conceptos y elementos en los instrumentos de ordenación y por tanto el intercambio y el aprendizaje. Además, la presencia de un acuerdo nacional más allá de la planificación sectorial supondría la consolidación institucional de la ordenación del territorio integral en todas las escalas administrativas. Las carencias de coordinación y cooperación administrativas, ya existentes, podrían superarse implementando mecanismos u organismos específicos para la mejora de la gobernanza territorial.

Este carácter flexible, junto a la participación ciudadana, debe incorporarse igualmente a los planes de ordenación del territorio españoles, especialmente a los planes de ámbito subregional de mayor detalle, puesto que son percibidos como elementos regulatorios y eminentemente tecnocráticos. Como consecuencia de ello, generalmente son rechazados por las administraciones locales y raramente asumidos por el resto de actores territoriales afectados dando como resultado una ordenación del territorio ineficaz. Por otra parte, además se debe considerar la necesidad de incrementar el esfuerzo en las tareas de evaluación y seguimiento de los planes una vez aprobados. Asimismo, la evaluación y el seguimiento continuo de los instrumentos de ordenación del territorio son aspectos clave que ponen en valor esta práctica y que dan continuidad al esfuerzo realizado previamente. De forma especial resulta necesario insistir en la consolidación del uso de indicadores para la evaluación y el seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio. La selección y evaluación de estos indicadores y sus resultados de forma participada puede suponer un avance muy importante en materia de corresponsabilización y, por tanto, mayor efectividad o garantía de esta práctica. En definitiva, resulta imprescindible la aplicación de un correcto conjunto de mecanismos realmente útiles para aprender de la propia experiencia planificadora, apoyar la discusión entre actores territoriales y la toma de decisiones, adaptarse a las nuevas necesidades y mejorar el desarrollo y la efectividad de los propios instrumentos de ordenación del territorio de forma continuada en el tiempo.

8.3 Conclusiones generales

Las conclusiones principales del conjunto del trabajo que a continuación se presentan responden a la hipótesis de partida, a los objetivos y preguntas de investigación iniciales, así como a otras consideraciones sobre futuros desarrollos de investigación a partir de este trabajo.

Primeramente se debe decir que la realidad española en materia de planificación territorial ratifica la hipótesis inicial de este trabajo: en la práctica, los actuales organismos responsables de las tareas de evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio regionales y subregionales en España no disponen de la capacidad suficiente para implementar de forma apropiada las exigencias establecidas por la normativa en esta materia.

El análisis del marco teórico desarrollado, la valoración de la práctica y la experiencia internacional comparada refuerzan la utilidad de la política de ordenación del territorio y consideran como esencial la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio. La ordenación del territorio en el contexto actual, marcado por una conceptualización territorial dinámica y compleja, resulta más necesaria que nunca y más siendo la única política con visión integradora a largo plazo donde la geografía importa. Los nuevos modos de planificación flexible basados en la gobernanza territorial y la resiliencia o capacidad de adaptación a los cambios, así como las propuestas desde la teoría de la ciencia posnormal, otorgan a la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio un valor trascendental para garantizar tanto la efectividad como la democratización de esta política pública. Por tanto, se requiere de una acción más decidida por parte de las administraciones públicas con competencia en ordenación del territorio para implementar estas estrategias y mecanismos para el desarrollo de dicha práctica, por encima de los intereses inmediatos de la ordenación urbanística de escala municipal o local. Si bien es cierto que este nuevo modo de planificación es complejo, no se debe olvidar que la realidad territorial es aún más compleja y los planificadores deben asumir un nuevo rol asociado a la comunicación y aprendizaje continuo con el conjunto de los actores territoriales implicados.

Por otra parte, se observa como necesario un marco regulador flexible, basado en el acuerdo más que en la regulación, capaz de homogeneizar y consolidar la política de ordenación del territorio tanto en Europa como en España. En relación con el marco

normativo español, existen numerosas leyes que aún no recogen conceptos y procedimientos entendidos como básicos en la actualidad como la elaboración de verdaderos proyectos de participación ciudadana. Asimismo, merece la pena remarcar la necesidad de revisar e incorporar modificaciones legales contundentes relacionadas con la participación ciudadana en el proceso planificador en todas sus fases y especialmente reforzar la implicación de los actores territoriales en la evaluación, seguimiento y gestión de la ordenación del territorio con el fin de democratizar el propio proceso. Sin ninguna duda se ha avanzado en estos aspectos gracias a la legislación ambiental desde el punto de vista de este trabajo. La formalización de un programa de vigilancia ambiental para planes y programas con incidencia ambiental, como obviamente son los planes de ordenación del territorio, supone la exigencia de unos contenidos mínimos coherentes con las premisas que además se defienden desde la teoría de la ordenación del territorio actual.

Del mismo modo, es importante reconocer que el cumplimiento de los principios y estrategias, así como los objetivos del modelo territorial propuesto por los planes de ordenación del territorio constituyen en esencia el objeto fundamental a evaluar. El distanciamiento entre el modelo territorial propuesto por los planes de ordenación del territorio y la realidad, es sin lugar a dudas un fiel reflejo de la efectividad de un plan de ordenación del territorio. Son por tanto los objetivos y las estrategias plasmadas en el modelo territorial lo que se debe reconocer y proceder a evaluar para comprobar la efectividad real de la implementación de estos planes en el territorio.

En la misma línea, los mecanismos existentes para la evaluación, el seguimiento y la gestión de los instrumentos de ordenación del territorio deben ser reforzados, así como se debe priorizar el buen funcionamiento de un sistema de gobernanza territorial que garantice los mecanismos desarrollados. Para consolidar este sistema, es básico el reconocimiento de una red funcional en la que también exista coordinación y cooperación entre los distintos actores territoriales que intervienen en el proceso de planificación. Además, sería conveniente generar nuevos organismos específicos por parte de la administración pública capaces realmente de garantizar la coordinación y cooperación tanto horizontal como vertical de la estructura administrativa.

El papel de los sistemas de información, de los indicadores territoriales y de las labores realizadas por los observatorios territoriales también cobra gran importancia aunque precisamente son estos mecanismos los que más han sido afectados por la crisis y los recortes económicos. Es necesario fortalecer estos mecanismos para que puedan atender

a problemas complejos y que realmente sirvan de apoyo para la toma de decisiones. Con todo esto se reconocen aún aspectos que mejorar y además se debe profundizar mucho más en el gran potencial de esta figura como instrumento de evaluación, seguimiento y gestión de los planes de ordenación del territorio. ¿Qué evaluar? ¿Con qué objetivos? ¿Qué indicadores utilizar? ¿Qué responsabilidades existen? Son preguntas que responden a intereses sociopolíticos y económicos concretos y, por tanto, la propuesta de implicar al conjunto de actores territoriales para el debate y la selección de los propios indicadores es una cuestión novedosa pero esencial para que se produzca un verdadero cambio en la cultura territorial así como un aumento de la denostada confianza en la política de ordenación del territorio.

Finalmente, cabe decir que esta tesis constituye un buen punto de partida para continuar investigando sobre la evaluación, seguimiento y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio y del sistema de gobernanza territorial que conforman los distintos organismos y mecanismos determinados a tal efecto. Este sistema es además susceptible de ser ampliado considerablemente, especialmente atendiendo a las experiencias internacionales de buenas prácticas. Para ello podrían enriquecerse los contenidos del índice sintético del sistema de gobernanza territorial para la evaluación, seguimiento u gestión de la ordenación del territorio, así como este podría ser aplicado a numerosos contextos territoriales por su flexibilidad y claridad. Además, desde un punto de vista práctico, podría ser interesante desarrollar una apuesta incipiente para la aplicación de metodologías colaborativas para la participación y evaluación extendida de los instrumentos de ordenación del territorio basada en el diálogo, y, en definitiva para la toma de decisiones con base en el propio sistema de gobernanza territorial presentado. Por último, otro posible perfeccionamiento de esta propuesta de análisis basada en un sistema de gobernanza territorial propuesto sería la existencia de un análisis institucional ambicioso, más allá del que se ha podido realizar en esta tesis, que fuese capaz de detectar el origen de los problemas o fricciones de coordinación entre los distintos actores territoriales e instituciones, así como la brecha entre la norma y la implementación práctica, con la finalidad de identificar soluciones que aporten mayor eficacia a la propia ordenación del territorio.

Estas serían tan solo algunas de las ideas de futuro que conviene analizar puesto que los mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión en la ordenación del territorio deben todavía reforzarse en la práctica española con el fin de aprovechar y consolidar el esfuerzo de planificación territorial realizado hasta la fecha.

General conclusions (English Version)

Firstly, the Spanish reality of spatial planning in practical terms ratifies the initial hypothesis of this thesis: in practice, the current bodies and institutions responsible for the tasks of evaluation, monitoring and management of spatial plans do not have enough capacity to implement the requirements established by regulation.

The analysis of the theoretical framework and the international practice already presented reinforce the usefulness of spatial planning public policy. Also evaluation, monitoring and management of spatial plans are considered essential. The new complex spatial planning concept is more than ever necessary, including a long-term comprehensive vision. The new flexible models of planning based on territorial governance and resilience or adaptability to change, as well as proposals from postnormal science strategy, make evaluation, monitoring and management of spatial plans a transcendental value to guarantee both the effectiveness and the democratization of this public policy. Therefore, a more determined action by the public administrations with competence in land management is required to implement these strategies and mechanisms for spatial planning development in the practice, above local urban planning. While it is true that big complexity of the new spatial planning, it should not be forgotten that territorial reality is even more complex and the planners must assume a new role associated with continuous communication and learning at same time within all stakeholders and territorial actors involved.

A flexible legal framework, based on agreement rather than regulation, is seen as necessary and capable of consolidating spatial planning policy both in Europe and in Spain. In relation to the Spanish legal framework, there are numerous laws that still do not include concepts and procedures understood as basic at present time. For example we could mention the lack of true projects of citizen participation in spatial planning. It is also necessary to review and incorporate strong legal modifications related to citizen participation in the planning process in all its phases and especially to reinforce the involvement of stakeholders and citizens in evaluation, monitoring and management of spatial plans in order to democratize the process itself. Without any doubt, thanks to environmental legislation from the point of view of this work, progress has been made about citizen participation in spatial planning. The formalization of an environmental monitoring program plans and programs with an environmental impact, such as spatial planning plans, requires a minimum content shared with the assumed international

theory and aims of spatial planning: balanced and sustainable territorial development in social, environmental and economical terms.

Likewise, it is important to know that spatial plan principles, strategies and goals of its proposed desirable territorial model are the essential object to be evaluated. The distance between the proposed territorial model by spatial plans and the reality is undoubtedly a faithful image of the effectiveness of the plan. Consequently, the goals and strategies embodied in spatial plans must be recognized and evaluated in order to verify the real implementation and effectiveness in the territory.

In the same vein, the mechanisms for evaluation, monitoring and management of spatial plans should be strengthened. Also proper functioning of the concerned territorial governance system has to be a priority since it guarantees these mechanisms development. In order to consolidate this system, a coordination and cooperation network among stakeholders (private/public) in the planning process seems indispensable. In addition, it would be desirable to generate new specific tools by public administration to ensure horizontal and vertical coordination and cooperation, at least on the public administrative structure.

The role of geographical information systems, territorial and environmental indicators and the work carried out by *territorial observatories* is also a great contribution to spatial planning and its spatial plan evaluation, monitoring and management mechanisms. However, we have to take into account that these mechanisms have been seriously affected by the economical recession. These mechanisms need to be strengthened so that they can deal with actual complex territorial challenges and support decision-making. With all this, there are still some aspects to be improved and spatial plans should be further explored. What to evaluate? What goals? What indicators and responsibilities are there? These questions go beyond spatial planning practice. They concert to socio-political and economical interests and, therefore, the proposal to involve stakeholders for indicator selection and debate is a key question for a needed cultural change on territorial development. Also it would be a big contribution in spatial planning public policy trust.

Finally, the thesis results are a good starting point for further research on evaluation, monitoring and management of spatial planning and their territorial governance system as a framework. This system could be considerably expanded, especially under the light of international best practice experiences. To this point, also the content of the synthetic index for the territorial governance system for the evaluation, monitoring and

management of spatial plans could be enriched. The index could be applied to many territorial contexts because of its flexibility and clarity. From a practical point of view, it could be interesting to develop an initial commitment for collaborative methodologies and extended participation communities for spatial planning evaluation based on territorial governance system that ultimately matter for decision-making. Finally, the improvement of institutional analysis based on territorial governance system could be proposed beyond this thesis to detect the origin of inner problems as coordination frictions between stakeholders, other territorial agents and the public administration, as well as the gap between the norm and the practical implementation, in order to identify solutions that contribute more effectively to spatial planning and its monitoring, evaluation and management mechanisms for plans.

These are just some of the future ideas that should be analyzed since the mechanisms of evaluation, monitoring and management in spatial planning must still be reinforced in Spanish practice in order to take advantage of and consolidate the Spanish spatial planning effort carried out until today.

Lista de referencias bibliográficas, documentales, legales y páginas web consultadas

Referencias bibliográficas

- Adams, N., Cotella, G., & Nunes, R. (2011). *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Building on EU Enlargement*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Adams, N., Harris, N., & Alden, J. (2006). *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*. England: Ashgate Publishing.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua.
- Albrechts, L. (2006). Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487-1500.
- Albrechts, L. (2009). Bridging the Gap: from spatial planning to strategic projects. En J. Farinós i Dasí, J. Romero González, & J. Salom (Eds.), *Cohesión e inteligencia territorial: Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 85-103). Valencia: Servicio de Publicaciones. Universidad de Valencia.
- Albrechts, L. (2013). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46-63.
- Albrechts, L. (2015). Ingredients for a More Radical Strategic Spatial Planning. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42(3), 510-525.
- Albrechts, L. (2016). Strategic planning as catalyst for transformative practices. En B. Haselsberger (Ed.), *Encounters in Planning Thought: 16 Autobiographical Essays from Key Thinkers in Planning* (p. xxxxxxxx). Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Albrechts, L., & Balducci, A. (2013). Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans. *disP - The Planning Review*, 49(3), 16-27.
- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003). Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113-129.
- Aldrey Vázquez, J. A., & Rodríguez González, R. (2010). Instrumentos de ordenación del territorio en España. En R. Rodríguez González (Ed.), *Territorio. Ordenar para competir* (pp. 183-205). Oleiros, La Coruña: Netbiblo.
- Alexander, E. R., Mazza, L., & Moroni, S. (2012). Planning without plans? Nomocracy or teleocracy for social-spatial ordering. *Progress in Planning*, 77(2), 37-87.
- Allegretti, G. (2015). Observatorio. L. López Trigal (Ed.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 417-418). León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones.
- Allmendinger, P., & Haughton, G. (2009). Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), 617-633.
- Anderson, L. (1995). *Guidelines for Preparing Urban Plans* (1 edition). Chicago, Ill: APA Planners Press.
- Andrade, B., Arenas, F., & Guijón, R. (2008). Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera.
- APA. (2002). *Growing Smart Legislative Guidebook 3: Model Statutes for Planning and the Management of Change*. (S. Meck, Ed.) (On-line). American Planning Association Planners Press.
- Arenal Grupo Consultor. (2009). *Curso avanzado de seguimiento y evaluación de intervenciones públicas locales*. Sevilla: PRODETUR.
- Arroyo, F. (2014, marzo 22). Aviso de derrumbe. *El País*. Recuperado a partir de http://cultura.elpais.com/cultura/2014/03/18/actualidad/1395166957_655811.html
- Bachtler, J., Begg, I., Charles, D., & Polverari, L. (2016). *EU cohesion policy in practice: what does it achieve?* London ; New York: Rowman & Littlefield International.
- Ballester, A., & La Calle Marcos, A. (2015). *Gobernanza del Agua. Participación pública en la Planificación Hidrológica*. Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Barret, S., & Fudge, C. (1981). *Policy and action. essays on the implementation of public policy*. London ; New York: Methuen and Co.
- Bassett, E. (1938). *The master plan, with a discussion of the theory of community land planning legislation*. New York: Russell Sage foundation.
- Bassett, E. (1940). *Zoning*. New York: Russell Sage foundation.

- Batty, M. (2016). Empty buildings, shrinking cities and ghost towns. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(1), 3-6.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck, U. (1998). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2008, enero 15). Nation-state politics can only fail the problems of the modern world. *The Guardian*. Recuperado a partir de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2008/jan/15/politics.eu>
- Beck, U., & Cronin, C. (2006). *Cosmopolitan Vision* (1 edition). Cambridge, UK ; Malden, MA: Polity.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2000). *La ordenación del territorio y su aplicación en Andalucía. Una aproximación a su contenido, competencias, instrumentos y gestión*. (Tesis de Licenciatura (inédita)). Sevilla.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2002a). La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas. *Urban*, (7), 52.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2002b). Los planes de ordenación del territorio en Andalucía. Una práctica asentada con algunas limitaciones. *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, (9), 8-15.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). *La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla: Universidad de Sevilla; Junta de Andalucía: Consejería de Obras Públicas y Transportes Servicio de Publicaciones.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2009). Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión. En L. Sánchez Pérez-Moneo & M. Á. Troitiño Vinuesa (Eds.), *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada : V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio = 5th International Congress for Spatial Planning : Málaga 22, 23 y 24 de noviembre de 2007*. (pp. 143-158). Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el estado de las autonomías. En M. Castañer, *El planeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI* (pp. 140-165). Barcelona: Institut d'Estudis Catalans. Societat Catalana d'Ordenació del Territori.
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla.
- Benedict, M. A., & McMahon, E. T. (2002). Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century. *Renewable Resources Journal*, 20(3), 12-17.
- Benedict, Mark A., & McMahon, E. T. (2006). *Green Infrastructure: Linking Landscapes and Communities*. Washington, DC: Island Press.
- Berke, P. R., & Manta Conroy, M. (2000). Are We Planning for Sustainable Development? An evaluation of 30 comprehensive plans. *Journal of the American Planning Association*, 66(1), 21-33.
- Bielza de Ory, V. (2008). *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Buijvoets, J. (2014). *Andreas Faludi - Planning Theory - Extended* [Video]. Sensus Science. University of Groningen.
- Buitelaar, E., & Bregman, A. (2016). Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise. *European Planning Studies*, 24(7), 1281-1294.
- Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 39(4), 891-908.
- Burriel de Orueta, E. (2009). La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009). *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XIII(306), edición on-line.
- Buytaert, W., Zulkafli, Z., Grainger, S., Acosta, L., Alemie, T. C., Bastiaensen, J., ... Zhumanova, M. (2014). Citizen science in hydrology and water resources: opportunities for knowledge generation, ecosystem service management, and sustainable development. *Hydrosphere*, 2, 26.
- Cabral González-Sicilia, Á. (2011). Hacia una más correcta interpretación y una más adecuada aplicación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, (104), 28-37.
- Cabrales Barajas, L. F. (2015). Gestión territorial. L. López Trigal (Ed.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 296-297). León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones.
- Camacho Ballesta, J. A., & Melikhova, Y. (2010). Perspectiva territorial de la Unión europea: el largo camino hacia la cohesión territorial. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 47, 169-188.

- Campbell, S., & Fainstein, S. S. (Eds.). (2012). *Readings in planning theory* (3 rd., ed). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Cañete Péra, J. A., & Sánchez del Árbol, M. Á. (2009). La ordenación del territorio: marco legal y administrativo, 168-195.
- Capel, H. (2010a). Diálogo y participación para profundizar la democracia y dar nuevas perspectivas a la ordenación urbana y del territorio Discurso inaugural del XI Coloquio Internacional de Geocrítica. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV(331(1)). Recuperado a partir de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-1.htm>
- Capel, H. (2010b). Geografía en red a comienzos del tercer milenio: Para una ciencia solidaria y en colaboración. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.*, XIV(313).
- Cardwell, H., Langsdale, S., & Stephenson, K. (2009). *The Shared Vision Planning Primer: How to incorporate computer aided dispute resolution in water resources planning*. Institute for Water Resources (USACE). Recuperado a partir de <http://www.sharedvisionplanning.us/>
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Cambridge, MA ; Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial.
- CCE. (1986). *Acta Única Europea* (DOCE Suplemento 2/86). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CCE. (2008). *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. (COM (2008) 616 final). Bruselas: Comisión Europea.
- Christopherson, S., Michie, J., & Tyler, P. (2010). Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), 3-10.
- CIRET-UNESCO. (1997, mayo). Declaración de Locarno. Congreso Internacional ¿Qué Universidad para el mañana? Hacia una evolución transdisciplinar de la Universidad (Mayo, 1997). Centre International de Recherches et Etudes Transdisciplinaires - UNESCO.
- Claval, P. (1978). *Espacio y poder* (Edición 1982). México: Fondo de Cultura Económica.
- Clifford, N., & Valentine, G. (2003). *Key Methods in Geography*. SAGE.
- Colina, A., Marquínez, J., & García, P. (2011). Indicadores ambientales en la Estrategia Territorial Europea. *Urban*, (8), 63-77.
- Collado Curiel, J. C. (2004). La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea. En J. Romero González & J. Farinós i Dasí (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial : el gobierno del territorio en Europa : tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (pp. 289-312). Gijón: Ediciones Trea.
- Comisión Europea. (2001). *La gobernanza europea: Libro Blanco*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. (2007). *Analysis of national sets of indicators used in the National Reform Programmes and Sustainable Development Strategies. Improvements of the Quality of the Structural and Sustainable Development Indicators. Final report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comisión Europea. (2009). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Más allá del PIB. Evaluación del progreso en un mundo cambiante*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea, & Societize Consortium. (2014). White Paper on Citizen Science for Europe. Comisión Europea. Recuperado a partir de <http://www.societize.eu/?q=eu/content/white-paper-citizen-science>
- Comité de las Regiones. (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel. Dictamen de Iniciativa*. Bruselas: Comité de las Regiones de la Unión Europea.
- Costanza, R., Graumlich, L., & Steffen, W. L. (2007). *Sustainability Or Collapse?: An Integrated History and Future of People on Earth*. MIT Press.
- Cox, K. R. (2010). The Problem of Metropolitan Governance and the Politics of Scale. *Regional Studies*, 44(2), 215-227.
- Cox, K. R. (2013). Territory, Scale, and Why Capitalism Matters. *Territory, Politics, Governance*, 1(1), 46-61.
- Cullingworth, B. J., & Caves, R. (1997). *Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes* (2013.^a ed.). London ; New York: Routledge.
- Cuyás Palazón, M. (2006). *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. Universitat de Girona.
- Damer, S., & Hague, C. (1971). Public Participation in Planning: A Review. *Town Planning Review*, 42(3), 217-232.
- Dandekar, H., & Main, K. (2014). Small-town comprehensive planning in California: En N. Gallent & D. Ciaffi (Eds.), *Community action and planning* (pp. 157-176). Policy Press Scholarship Online.
- Dangschat, J. S. (2015). Jens S. Dangschat — Austria. *disP - The Planning Review*, 51(1), 18-19.

- Davies, S., Gross, F., Polverari, L., Kah, S., & Kavaš, D. (2008). *The financial management, control and audit of EU Cohesion Policy: contrasting views on challenges, idiosyncrasies and the way ahead*. Glasgow: University of Strathclyde, European Policies Research Centre.
- Davies, S., & Polverari, L. (2011). Financial accountability and European Union cohesion policy. *Regional Studies*, 45(5), 695–706.
- Davoudi, S. (2006). Evidence-Based Planning: Rhetoric and Reality. *disP - The Planning Review*, 42(165), 14-24.
- Davoudi, S., Brooks, E., & Mehmood, A. (2013). Evolutionary Resilience and Strategies for Climate Adaptation. *Planning Practice and Research*, 28(3), 307-322.
- Davoudi, S., & Madanipour, A. (2015). *Reconsidering Localism*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Davoudi, S., Shaw, K., Haider, L. J., Quinlan, A. E., Peterson, G. D., Wilkinson, C., ... Davoudi, S. (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? «Reframing» Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299-333.
- Davoudi, S., & Strange, I. (Eds.). (2008). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- De Roo, G., Hillier, J., & van Wezemael, J. (Eds.). (2012). *Complexity and Spatial Planning: Systems, Assemblages and Simulations*. (University of Groningen). Farnham, United Kingdom: Ashgate Publishing.
- De Roo, G., & Porter, G. (2007). *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment* (2016.^a ed.). Aldershot, England ; Burlington, VT: Routledge.
- De Terán Troyano, F. (1982). *Planeamiento urbano en la españa contemporanea (1900-1980)*. Madrid: E.T.S. Arquitectura (UPM).
- De Vries, A. (2009). Gestión de información territorial para la toma de decisiones. En J. F. i Farinós i Dasí, J. Romero González, & J. Salom (Eds.), *Cohesión e inteligencia territorial: dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. (pp. 139-152). Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- Del Moral Ituarte, L., & Pedregal Mateos, B. (2002). Nuevos planteamientos científicos y participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales. *Documents d'anàlisi geogràfica*, (41), 121-134.
- Del Moral Ituarte, L., Pita López, M. F., Pedregal Mateos, B., Hernández Mora, N., & Limones Rodríguez, N. (2014). Current paradigms in the management of water: resulting information needs. En A. Roose (Ed.), *Progress in water geography- Pan-European discourses, methods and practices of spatial water research* (pp. 21-31). Tartu: Publicationes Instituti Geographici Universitatis Tartuensis 110, Institute of Ecology and Earth Sciences, Department of geography, University of Tartu.
- Del Romero Renau, L., & Valera Lozano, A. (2015). From NIMBYsm to the 15M: A Decade of Urban Conflicts in Barcelona and Valencia. *Territory, Politics, Governance*, 1-21.
- Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). (2009). Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective. *EUI Review*, (1), 31-32.
- Diamond, J. M. (2006). *Collapse: how societies choose to fail or succeed*. New York: Penguin Books.
- Díaz del Olmo, F. (2015). Actor del territorio. L. López Trigal (Ed.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 25-27). León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones.
- Dickinson, J. L., & Bonney, R. (Eds.). (2012). *Citizen Science: Public Participation in Environmental Research*. Ithaca, NY ; London, UK: Comstock Publishing Associates.
- Doménech Gregori, V., Muñoz Criado, A., & Ruano de Oleza, M. (2011). Gobernanza territorial: desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial. En *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana* (Vol. 25). Valencia: Conselleria de Medi Ambient, Agua, Urbanisme i Habitatge.
- Drevet, J.-F. (2008). *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*. Paris: Belin.
- Eckardt, F. (2011). Cuando la gente se hace oír... Reflexiones sobre el renacimiento de la democracia directa en Alemania (When People Have a say... Reflections on the Renaissance of Direct Democracy in Germany). *Urban*, (NS01), 67-80.
- Eco, U. (1977). *Cómo se hace una tesis, técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura* (Edición en Castellano 1989). Barcelona: Gedisa Editorial.

- El País. (2006, mayo 8). 108 expertos en urbanismo piden que se controle la masificación. *EL PAÍS*. Recuperado a partir de http://elpais.com/diario/2006/05/08/espana/1147039202_850215.html
- El País. (2013, marzo 11). Zygmunt Bauman: «Hemos vivido en un mundo irreal, de crecimiento ilimitado». *EL PAÍS*. Recuperado a partir de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/03/11/catalunya/1363029911_601887.html
- Ellin, N. (2010). Canalscape: Practising Integral Urbanism in Metropolitan Phoenix. *Journal of Urban Design*, 15(4), 599-610.
- Elorrieta Sanz, B. (2013, enero 10). *La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas. De la teoría a la praxis*. Recuperado a partir de <http://hdl.handle.net/10803/130810>
- Elorza Domínguez, A. (2006, noviembre 4). El fin de la historia. *EL PAÍS*. Recuperado a partir de http://elpais.com/diario/2006/11/04/babelia/1162600752_850215.html
- ESECA. (2010). *Andalucía. Informe Económico y Financiero 2010. Monográfico «La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial»*. (Elaboración: Servicios técnicos de la Dirección General de planificación, ordenación y desarrollo territorial sostenibles, Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía.). Granada: Caja de Granada-Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía (ESECA).
- Espadas Alcázar, M. Á., & Alberich Nistal, T. (2010). *Ser parte y tomar parte : análisis y propuestas sobre asociacionismo y participación ciudadana en la ciudad de Jaén*. Jaén: Publicaciones de la Universidad de Jaén.
- Espluga, J., & Subirats, J. (2007). *Participación ciudadana en las políticas de agua en España*. Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA, On-line). Recuperado a partir de <http://www.fnca.eu/>
- Espluga Trenc, J., Ballester, A., Hernández Mora, N., & Subirats, J. (Eds.). (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España, 3-26.
- Evers, D. (2011). Evaluación del Impacto Territorial: un examen crítico de la práctica actual. En J. Farinós i Dasí (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)* (pp. 399-438). Valencia: Universidad de Valencia.
- Ezquiaga Domínguez, J. M. (2009). Nuevo territorio y crisis del paradigma de la planificación convencional. En L. Sánchez Pérez-Moneo & M. Á. Troitiño Vinuesa (Eds.), *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada : V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio = 5th International Congress for Spatial Planning : Málaga 22, 23 y 24 de noviembre de 2007*. (pp. 563-578). Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- Fainstein, S. S. (2010). *The Just City*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford, UK: Pergamon Press.
- Faludi, A. (2004). Spatial planning traditions in Europe: their role in the ESDP process. *International Planning Studies*, 9(2-3), 155-172.
- Faludi, A. (Ed.). (2008). *European spatial research and planning*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Faludi, A. (2009). A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'. *Progress in Planning*, 71(1), 1-42.
- Faludi, A. (2010a). *Cohesion, coherence, co-operation: European spatial planning coming of age?* Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Faludi, A. (2010b). Centenary paper: European spatial planning: past, present and future. *Town Planning Review*, 81(1), 1-22.
- Faludi, A. (2012). Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 197-211.
- Faludi, A. (2013). Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: critical review. *Environment and Planning A*, 45(6), 1302-1317.
- Faludi, A. (2014a). Europeanisation or Europeanisation of spatial planning? *Planning Theory & Practice*, 15(2), 155-169.
- Faludi, A. (2014b). Territorial Cohesion Beyond State Territoriality. En *Actas 2 Colloque International del Collège international des sciences du territoire (CIST), Frontiers and boundaries of territorial sciences* (pp. 179-183). Paris: CIST.

- Faludi, A., & Waterhout, B. (2002). *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*. London ; New York: Psychology Press.
- Fainstein, S. S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451-478.
- Farinós i Dasí, J. (2004a). La Estrategia Territorial Europea para el futuro. En J. Farinós i Dasí & J. Romero González (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial : el gobierno del territorio en Europa : tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones* (pp. 45-74). Gijón: Trea.
- Farinós i Dasí, J. (2004b). La ordenación del territorio en Europa y su repercusión en el arco Mediterráneo. En AA.VV. (Ed.), *La ordenación del territorio en las administraciones públicas: plan de formación continua 2003* (pp. 29-56). Valencia: Diputación de Valencia.
- Farinós i Dasí, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Éria: Revista cuatrimestral de geografía*, 67, 219-235.
- Faludi, A., & Waterhout, B. (2006). Introducing Evidence-Based Planning. *disP - The Planning Review*, 42(165), 4-13.
- Farinós i Dasí, J. (2008a). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32.
- Farinós i Dasí, J. (2008b). Inteligencia para la gobernanza territorial. En A. M. de Souza Iglesias & M. R. Simancas Cruz (Eds.), *Sociedad civil organizada y desarrollo sostenible* (pp. 17-34). Islas Canarias: Gobierno de Canarias. Consejería de Presidencia y Justicia.
- Farinós i Dasí, J. (2010). Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica; hacia la innovación socio-territorial. En A. Martín Mesa & R. Merinero Rodríguez (Eds.), *Planificación estratégica territorial estudios metodológicos* (pp. 102-135). Sevilla: Junta de Andalucía, Dirección General de Administración Local.
- Farinós i Dasí, J. (Ed.). (2011a). *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Farinós i Dasí, J. (2011b). Inteligencia Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios. *Revista Proyección. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para la Ordenación del Territorio CIFOT*, 5, 45-69.
- Farinós i Dasí, J. (2015a). Europa, actitud antes que Estado: un proyecto en construcción ¿permanente, cíclica, imposible? Opciones de futuro. En M. Cervera Vallterra (Ed.), *La encrucijada de Europa: luces y sombras para un futuro común* (pp. 17-36). Valencia: Universidad de Valencia.
- Farinós i Dasí, J. (2015b). Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, 5(2), 4-24.
- Farinós i Dasí, J. (2016). Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planificación; combinando política y geografía. *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 331-356.
- Farinós i Dasí, J., Aldrey Vázquez, J. A., & Del Río Franqueira, D. (2015). Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. En J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio, & M. Rodrigues (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación. XXIV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 79-88). Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE.
- Farinós i Dasí, J., & Lloret Gual, P. (2016). Nuevas formas de gobernanza en el espacio público de la ciudad. El caso valenciano. En M. Queirós, A. Louro, & P. Maciel (Eds.), *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas (El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos, experiencias y propuestas)*. Congreso de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT IV). Lisboa, octubre 2015. (pp. 199-212). Lisboa: Instituto de Geografía e Ordenamento do Território (IGOT), Centro de Estudos Geográficos, Universidad de Lisboa (Portugal).
- Farinós i Dasí, J., & Romero González, J. (Eds.). (2004). *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Gijón: Ediciones Trea.
- Farinós i Dasí, J., & Romero González, J. (Eds.). (2006). *Gobernanza territorial en España : claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Farinós i Dasí, J., & Romero González, J. (2008). La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 5-9.

- Farinós i Dasí, J., Romero González, J., & Salom, J. (Eds.). (2009). *Cohesión e inteligencia territorial: dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia: Servicio de Publicaciones. Universidad de Valencia.
- Farinós i Dasí, J., & Ruiz Córdoba, M. P. (2011). De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación territorial: ¿Camino de ida y vuelta? En J. Farinós i Dasí (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)* (pp. 17-34). Valencia: Universidad de Valencia.
- Farinós i Dasí, J., & Sánchez Cabrera, J. V. (2010). Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio. *Cuadernos de geografía*, (87), 45-64.
- Farinós i Dasí, J., & Vera Pastor, O. (2016). Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política). *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografía*, 51(101), 45-69.
- Farinós i Dasí, J., Vera Pastor, O., & Lloret Gual, P. (2016). Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de cómo situar el territorio en la agenda política. En J. Farinós i Dasí (Ed.), *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d'État* (En edición). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fassmann, H., Rauhut, D., Marques Da Costa, E., & Humer, A. (2015). Introduction: Contextual, legal and policy perspectives on Services of General Interest. En H. Fassmann, D. Rauhut, E. Marques da Costa, & A. Humer (Eds.), *Services of general interest and territorial cohesion: European perspectives and national insights* (pp. 11-23). Göttingen: V&R Unipress, Vienna University Press by V&R Unipress GmbH.
- Feria Toribio, J. M. (2006). Los planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía. En J. Farinós i Dasí & J. Romero González (Eds.), *Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos* (pp. 21-46). Valencia: Universidad de Valencia.
- Feria Toribio, J. M. (2011). La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas. En J. M. Jurado Almonte (Ed.), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y oportunidades* (pp. 127-158). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Feria Toribio, J. M., García García, A., & Ojeda Rivera, J. F. (Eds.). (2009). *Territorios, sociedades y políticas*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- Feria Toribio, J. M., & Martínez Bernabéu, L. (2016). La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XLVIII(187), 9-24.
- Feria Toribio, J. M., Rubio Tenor, M., & Santiago Ramos, J. (2005). Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 87-116.
- Fernández Durán, R. (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: La Llevir-Virus.
- Fernández Gimeno, L., & López García, M. J. (2015). Expansión urbana del Área Metropolitana de Valencia en el periodo 1984-2011 a partir de imágenes Landsat TM y ETM+. *Revista de Teledetección*, (44), 1.
- Fernández Tabales, A., Pedregal Mateos, B., Rodríguez Mateos, J. C., Pita López, M. F., & Zoido Naranjo, F. (2009). El concepto de cohesión territorial: escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (50), 157-172.
- Fernández-Güell, J. M. (2015). The State of the Art of Planning in Europe. José Miguel Fernández-Güell — Spain. *disP - The Planning Review*, 51(1), 68-69.
- Ferrao, J., & Mourato, J. (2011). Evaluación y ordenación del territorio en Portugal: de exigencia legal a fuente de aprendizaje político y de innovación institucional. En J. Farinós i Dasí (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)* (pp. 471-498). Universidad de Valencia.
- Florido Trujillo, G. (2013). El patrimonio territorial en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63, 173-201.
- Font, J., Della Porta, D., & Sintomer, Y. (2012). Presentation. Methodological challenges in participation research. *Revista internacional de sociología*, 70(2), 9-18.

- Forester, J. (2013). *Planning in the face of conflict: the surprising possibilities of facilitative leadership*. Chicago, IL: American Planning Association.
- Forester, J. F. (1982). Planning in the Face of Power. *Journal of the American Planning Association*, 48(1), 67-80.
- Friedmann, J. (2010). Place and Place-Making in Cities: A Global Perspective. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 149-165.
- Friedmann, J. (2011b). Barrio por barrio: reclamando nuestras ciudades. *Urban*, (1), 13-20.
- Friedmann, J. (2011a). *Insurgencias: Essays in Planning Theory*. London ; New York: Routledge.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1990). *Uncertainty and quality in science for policy*. Dordrecht, the Netherlands; Norwell, MA, U.S.A.: Kluwer Academic Publishers.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1991). A new scientific methodology for global environmental issues. En R. Costanza (Ed.), *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability* (pp. 137-152). Columbia University Press.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1992). Three Types of Risk Assessment and the Emergence of Post-Normal Science. En S. Krimsky & D. Golding (Eds.), *Social Theories of Risk* (pp. 251-274). Praeger.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739-755.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1994). Uncertainty, complexity and post-normal science. *Environmental Toxicology and Chemistry*, 13(12), 1881-1885.
<https://doi.org/10.1002/etc.5620131203>
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (2000). *La ciencia posnormal: ciencia con la gente*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Funtowicz, S. O., & Strand, R. (2007). De la demostración experta al diálogo participativo. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, 3(n 8).
- Galán, L. (2014, enero 18). Zygmunt Bauman y los tiempos de liquidación. *El País*. Recuperado a partir de http://cultura.elpais.com/cultura/2014/01/16/actualidad/1389876142_361606.html
- Galiana Martín, L., & Vinuesa Angulo, J. (Eds.). (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio* (1.ª ed.). Madrid: Síntesis.
- Galland, D., & Sørensen, M. T. (2015). Daniel Galland, Michael Tophøj Sørensen — Denmark. *disP - The Planning Review*, 51(1), 30-31.
- Gallopín, G. C., Funtowicz, S. O., O'Connor, M., & Ravetz, J. R. (2001). Una ciencia para el siglo XXI: del contrato social al núcleo científico. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (168), 16.
- Gao, J. (2013). *The role of indicators in Strategic Environmental Assessment: Experience from Chinese practice*. Aalborg: Aalborg University.
- Gao, J., Kornov, L., & Christensen, P. (2013). Do indicators influence communication in SEA? - Experience from Chinese practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 121-128.
- García de Leonardo Tobarra, E. (2015). Algunas consideraciones entorno a la nueva legislación urbanística valenciana. En Á. Jareño Leal (Ed.), *Corrupción Pública: Cuestiones de Política Criminal (II)* (pp. 123-166). Valencia: S.A. IUSTEL.
- García Jiménez, M. J., & Farinós i Dasí, J. (2016). Experiencias de gobernanza y planificación a nivel de Comunidad Valenciana; vínculos entre economía y territorio: el caso de las actuaciones territoriales estratégicas. En M. Queirós, A. Louro, & P. Maciel (Eds.), *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas (El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos, experiencias y propuestas)*. Congreso de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT IV). Lisboa, octubre 2015. (pp. 213-226). Lisboa: Instituto de Geografía e Ordenamento do Território (IGOT), Centro de Estudos Geográficos, Universidad de Lisboa (Portugal).
- García Martínez, M. (2011). El proceso de evaluación territorial, algo más que seguimiento. En J. Farinós i Dasí (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)* (pp. 331-348). Valencia: Universidad de Valencia.
- Garnåsjordet, P. A., Aslaksen, I., Giampietro, M., Funtowicz, S., & Ericson, T. (2012). Sustainable Development Indicators: From Statistics to Policy. *Environmental Policy and Governance*, 22(5), 322-336.
- Giampietro, M. (2015). Foreward. En S. O. Funtowicz & Á. Guimarães Pereira (Eds.), *Science, Philosophy and Sustainability: The End of the Cartesian dream* (pp. xiii-xiv). Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.

- Giampietro, M., Mayumi, K., & Munda, G. (2006). Integrated assessment and energy analysis: Quality assurance in multi-criteria analysis of sustainability. *Energy*, 31(1), 59-86.
- Giampietro, M., & Sorman Hadiye, A. (2009). Interlinkages and Forecasting made possible by the use of the DECOIN analytical tool kit. *Reports on Environmental Sciences. Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA) Universidad Autónoma de Barcelona*, 1-96.
- Giddens, A. (2009). The politics of adaptation. En A. Giddens (Ed.), *The politics of climate change*. Cambridge: Polity Press.
- Gielen, E. (2015). *Costes del Urban Sprawl para la Administración local. El caso valenciano* (Tesis Doctoral no publicada). Universidad de Valencia, Valencia.
- Girardot, J. (2010). Inteligencia Territorial y Transición Socio-Ecológica. *Revista andaluza de relaciones laborales*, 23, 15-39.
- Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación territorial* (2ª Edición). Madrid: Mundi-Prensa.
- Gómez Orea, D. (2013). *Ordenación Territorial* (3ª Edición). Madrid: Mundi-Prensa.
- Gómez Orea, D., Gómez Villarino, M., & Gómez Villarino, M. T. (2011). Los orígenes de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y su relación con la Evaluación del Impacto Territorial (EIT). En J. Farinós i Dasí (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)* (pp. 167-210). Valencia: Universidad de Valencia.
- González Reverte, F. (2008). El papel de los destinos turísticos en la transformación sociodemográfica del litoral mediterráneo español. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 79-107.
- Gottmann, J. (1961). *Megalopolis. The urbanized northeastern seaboard of the United States*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Gravier, J.-F. (1947). *Paris et le désert français* (1958 ed.). Paris: Editions Flammarion.
- Gudiño de Muñoz, M. E. (2011). La componente geográfica en las evaluaciones de impacto ambiental, 285-308.
- Guggenheim, D. (2006). *An Inconvenient Truth*. Paramount Classics.
- Guimaraes, A., & Funtowicz, S. O. (Eds.). (2015). *Science, Philosophy and Sustainability: The End of the Cartesian dream*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa* (Edición 1987, Vols. 1-2). Madrid: Taurus.
- Hague, C. (2016). Planning practice in the West Bank: should planners speak up? *Planning Theory & Practice*, 17(1), 161-165.
- Hague, C., & Hachmann, V. (2008). Organization, Achievements, and the Future of ESPON. En A. Faludi (Ed.), *European spatial research and planning*. (pp. 21-42). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hajer, M. A., Grijzen, J., & Klooster, S. A. van 't. (2010). *Strong stories: how the Dutch are reinventing spatial planning*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Hall, P. G. (2014). «And one fine morning -»: reflections on a double centenary. *The Town Planning Review*, 85(5), 557-562.
- Hallaq, M. (2014). *Constitución de los Estados Unidos, carta de derechos, las enmiendas, federalistas y más: Versión Anotada, Edición en Español*. Gobierno de los Estados Unidos.
- Han, B.-C. (2012). *La sociedad del cansancio*. (A. Saratxaga Arregi, Trad.). Barcelona: Herder.
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Editorial Herder.
- Harvey, D. (2001). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. (C. Piña Aldao, Trad.) (Edición 2007). Tres Cantos, Madrid: Akal.
- Haughton, G., & Allmendinger, P. (2013). Spatial Planning and the New Localism. *Planning Practice & Research*, 28(1), 1-5.
- Healey, P. (1992). Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town Planning Review*, 63(2), 143-162.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver, Canada: UBC Press.
- Healey, P. (2010). *Making Better Places: The Planning Project in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan.
- Healey, P. (2015). Civic capacity, place governance and progressive localism. En S. Davoudi & A. Madanipour (Eds.), *Reconsidering Localism* (pp. 105-125). Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Hecló, H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2, 83-108.
- Hernández Martínez, E. (2008, abril 25). Por una nueva cultura del territorio. *El País*. Recuperado a partir de http://elpais.com/diario/2008/04/25/andalucia/1209075726_850215.html

- Hernández Mora, N., & Ballester, A. (2011). Public participation and the role of social networks in the implementation of the Water Framework Directive in Spain. *Ambientalia, SPI*, 20.
- Hildenbrand Scheid, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Hildenbrand Scheid, A. (1999). Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (122), 785-807.
- Hildenbrand Scheid, A. (2003). La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro. En A. Porrás Nadales (Ed.), *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX aniversario del Estatuto*. (pp. 373-407). Sevilla: Parlamento de Andalucía. Ed. Comares.
- Hildenbrand Scheid, A. (2006a). 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*, 40(230), 79-139.
- Hildenbrand Scheid, A. (2006b). *Sistemas de planificación territorial en Europa: visión sinóptica de sus características y hechos diferenciales*. Presentación en la I Maestría en Ordenación y Desarrollo Territorial. Módulo 03: La experiencia comparada en ordenación del territorio, Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida, 15 de mayo de 2006 (Universidad Internacional de Andalucía).
- Hildenbrand Scheid, A. (2007). Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio. En J. Farinós i Dasí & J. Romero González (Eds.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (pp. 147-190). Valencia: Universidad de Valencia.
- Hildenbrand Scheid, A. (2009). La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea. En L. Sánchez Pérez-Moneo & M. Á. Troitiño Vinuesa (Eds.), *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada : V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio = 5th International Congress for Spatial Planning : Málaga 22, 23 y 24 de noviembre de 2007*. (pp. 121-141). Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- Hildenbrand Scheid, A. (2011). Los planes de ordenación del territorio (POTA y POTS) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sus afecciones para el planeamiento urbanístico. En J. M. Jurado Almonte (Ed.), *Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y oportunidades* (pp. 161-201). Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Hildenbrand Scheid, A. (2014). *La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autonomías*. Presentado en IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Cuenca, Ecuador.
- Hildenbrand Scheid, A. (2016, marzo 25). La desatención de la acción pública a la realidad metropolitana en España. Un hecho inexplicable a la luz de las experiencias en Europa. *eldiario.es*. Recuperado a partir de http://www.eldiario.es/cv/arguments/metropolitana-Espana-inexplicable-experiencias-Europa_6_497360278.html
- Hillier, J., & Metzger, J. (2015). *Connections: Exploring Contemporary Planning Theory and Practice with Patsy Healey*. Farnham, United Kingdom: Ashgate Publishing.
- Hoch, C. (2016). Utopia, scenario and plan: A pragmatic integration. *Planning Theory*, 15(1), 6-22.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Howard, E. (1898). *To-morrow: a peaceful path to real reform. [With diagrams]*. (2010.^a ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Howard, E. (1902). *Garden cities of tomorrow* (1985.^a ed.). Orion, Eastbourne.
- Huddelston, T., Bilgili, Ö., Oki, A. L., & Valkova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index*. Barcelona ; Bruselas: CIDOB & Migration Policy Group.
- Jareño Leal, Á. (2015). *Corrupción Pública: Cuestiones de Política Criminal (II)*. Valencia: S.A. IUSTEL.
- Jochum, M., Kuntz, S., Lacaze, R., Banaszkiwica, M., Olsson, B., Bicheron, P., ... Goor, E. (2011). Operational monitoring services for our changing environment. En *Let's embrace space. Space research achievements under the 7th Framework Programme* (Publications Office of the European Union, pp. 30-39). European Commission, Directorate-General for Enterprise and Industry.
- Johnson, C. (2012). Toward Post-Sovereign Environmental Governance? Politics, Scale, and EU Water Framework Directive. *Water Alternatives*, 5(1), 83-97.
- Juaristi, J. (2009). La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas. *Lurralde: Investigación y espacio*, (32), 361-382.

- Jurado Almonte, J. M. (2011). *Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.
- Kelly, E. D. (2010). *Community Planning: An Introduction to the Comprehensive Plan*. Washington, D.C.: Island Press.
- Kelly, E. D., & Becker, B. (2000). *Community planning: an introduction to the comprehensive plan*. Washington, D.C: Island Press.
- Kent, T. J. (1964). *The urban general plan*. San Francisco: Chandler Pub. Co.
- Kinga, S., Galay, K., Raptén, P., & Pain, A. (Eds.). (1999). *Gross National Happiness : A Set of Discussion Papers* (Primera). Kuensel, Buthan: Centre for Bhutan Studies and GNH Research.
- Knieling, J., & Othengrafen, F. (Eds.). (2009). *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. England: Ashgate Publishing.
- Kovacic, Z., & Giampietro, M. (2015). Beyond «beyond GDP indicators:» The need for reflexivity in science for governance. *Ecological Complexity*, 21, 53-61.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kunzmann, K. R. (2007). Medium-sized Towns, Strategic Planning and Creative Governance in the South Baltic Arc. En *Ferrugia , F. The ESDP (European Spatial Development Perspective) and spatial development of peripheral regions. Foundation for International Studies, Valletta (Malta). The ESDP and Spatial Development of Peripheral Regions eng 23-24 Nov 2006 Valletta (Malta)*.
- Kunzmann, K. R. (2010). After the global economic crisis: Policy implications for the future of the European territory. *Informationen zur Raumentwicklung*, 601-612.
- Kunzmann, K. R. (2013). Strategic Planning: A Chance for Spatial Innovation and Creativity. *disP - The Planning Review*, 49(3), 28-31.
- Kunzmann, K. R. (2016). Crisis and urban planning? A commentary. *European Planning Studies*, 24(7), 1313-1318.
- Lamela Martínez, A., Moliní Fernández, F., & Vázquez Navarro, J. (2006). El Geoísmo, una propuesta de ordenación territorial planetaria. *Investigaciones geográficas*, (39), 5-24.
- Lara, A. J. (2016). Un intento de llevar razonabilidad a la gestión de la política territorial. Plan provincial de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza, Argentina. En M. Queirós, A. Louro, & P. Maciel (Eds.) (pp. 83-97). Lisboa: Instituto de Geografía e Ordenamento do Território (IGOT), Centro de Estudos Geográficos, Universidad de Lisboa (Portugal).
- Lasagabaster Herrarte, I. (2009). Información administrativa y transparencia en la ordenación del territorio y el medio ambiente. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (83), 183-218.
- Lauber, T. B., Decker, D. J., & Knuth, B. A. (2008). Social networks and community-based natural resource management. *Environmental management*, 42(4), 677-687.
- Laws, D., & Forester, J. F. (2015). Conflict, Improvisation, Governance: Street Level Practices for Urban Democracy.
- Leboreiro Amaro, A. (2009). La región central, Madrid en el siglo XXI. *urban*, (14), 6-33.
- Leccese, M., & McCormick, K. (2000). *Charter of the new urbanism*. New York: McGraw-Hill.
- Lee, K. N. (1993). *Compass and Gyroscope: Integrating Science and Politics in the Environment*. Washington, D.C.: Island Press.
- Lefebvre, H. (1970). *Revolucion urbana* (Edición 1976). Madrid: Alianza.
- Lefebvre, H. (1974). La producción del espacio. *Papers. Revista de Sociologia*, 3(0), 219-229.
- Leonard, M. (2006). *Why Europe Will Run the 21st Century* (annotated edition edition). New York: PublicAffairs.
- Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Liverman, D. M., & Glasmeier, A. (2014, abril 22). What Are the Economic Consequences of Climate Change? *The Atlantic*. Recuperado a partir de <http://www.theatlantic.com/business/archive/2014/04/the-economic-case-for-acting-on-climate-change/360995/>
- Llamas Sánchez, F. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Psychosocial Intervention*, 13(3), 325-344.
- Lois González, R. C., & Aldrey Vázquez, J. A. (2010). El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 583-610.
- López Estrada, R. E., & Deslauriers, J.-P. (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, (61), 2-19.

- López Trigal, L. (Ed.). (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones.
- Lozano Valencia, P. (2010). La política de Ordenación del Territorio dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (25), 346-373.
- Lozano Valencia, P. J., Latasa Zaballós, I., & Ruiz Vaqueriza, A. (2015). Los procesos de gobernanza territorial dentro de la ordenación del territorio del País Vasco. Evaluación del grado de eficacia. En J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio, & M. Rodrigues (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación* (pp. 235-244). Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Lu, P., & Stead, D. (2013). Understanding the notion of resilience in spatial planning: A case study of rotterdam, The Netherlands. *Cities*, 35, 200-212.
- Lubchenco, J. (1998). Entering the Century of the Environment: A New Social Contract for Science. *Science*, 279(5350), 491-497.
- Manero Miguel, F. (2015a). Ordenación del territorio. L. López Trigal (Ed.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 432-435). León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones.
- Manero Miguel, F. (2015b). Planificación territorial. L. López Trigal (Ed.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 483-484). León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L., & Saglie, I.-L. (2015). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23(2), 349-366.
- Marques Da Costa, E. (2011). Monitoreo y evaluación de las políticas: Contribución metodológica basada en el caso de estudio portugués. En J. Farinós i Dasí (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)* (Universidad de Valencia, pp. 499-518).
- Marques Da Costa, E., Abrantes, P., Louro, A., Marques Da Costa, N., Morgado, P., & Rocha, J. (2013). Coherence and effectiveness of cohesion policy in Portugal – lessons from a “Competitiveness and Employment region”.
- Martín Jiménez, M. I. (2014). La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas. Desarrollo Normativo. *Polígonos. Revista de Geografía*, 26, 321-248.
- Massiris Cabeza, Á. (2002). Ordenación del Territorio en América Latina. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.*, VI(125).
- Massiris Cabeza, Á. (2012). *Gestión territorial y desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina* (Primera edición). Tunja, Boyacá, Colombia: UPTC Publicaciones, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Masson-Vincent, M. (2008). Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 77-95.
- McHarg, I. L. (1969). *Design with Nature* (25th Anniversary Edition 1995). New York: Wiley.
- Meadows, D. H. (1972). *Los Límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Mohammadreza Talakesh, S., Mohammadi, J., & Zangiabadi, A. (2015). Comprehensive Planning of Urban Housing in Metropolises by Focusing on Urban Integrated Management. *Modern Applied Science*, 9(13), 22. <https://doi.org/10.5539/mas.v9n13p22>
- Montiel Márquez, A., & Naredo, J. M. (2011). *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Moreira Madueño, J. M. (2009). Mejorar la comprensión de la cohesión territorial. Los Indicadores Ambientales. Presentado en Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial, Universidad Internacional de Andalucía y Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Morín, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. (M. Pakman, Trad.). Barcelona: Gedisa.
- Moss, T. (2012). Spatial Fit, from Panacea to Practice: Implementing the EU Water Framework Directive. *Ecology and Society*, 17(3).
- Mumford, L. (1961). *The city in history: its origins, its transformations, and its prospects* (1989.^a ed.). San Diego ; New York ; London: Harcourt.
- Munarriz Guezala, D. (2009). El sistema navarro de Gobernanza Territorial: el papel del Observatorio Territorial de Navarra. En *Cohesión e inteligencia territorial: dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones* (pp. 215-244). Valencia: Universidad de Valencia.

- Muñoz-Criado, A., & Domenech, V. (2014). Green Infrastructure Planning at Multiple Levels of Scale: Experiences from the Autonomous Region of Valencia, Spain. En F. Padt, P. Opdam, N. Polman, & C. Termeer (Eds.), *Scale-sensitive Governance of the Environment* (pp. 283-301). John Wiley & Sons, Ltd.
- Nascimento, S., Guimarães Pereira, Â., & Ghezzi, A. (2014). *From citizen science to do it yourself science: an annotated account of an on-going movement*. (European Commission. Joint Research Centre. Institute for Environment and Sustainability). Luxembourg: Publications Office.
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Needham, B., & Hartmann, T. (2016). *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Nel-lo i Colom, O. (2010). El planeamiento territorial en Cataluña. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 131-167.
- Nel-lo i Colom, O. (2012). *Ordenar el territorio: la experiencia de Barcelona y Cataluña*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Nicolescu, B. (1996). *La transdisciplinariedad: manifiesto*. (M. Vallejo Gómez, Trad.). Hermosillo, Sonora, México: Multiversidad Mundo Real Edgar Morín, A.C.
- Nilsen, H. R. (2010). The joint discourse 'reflexive sustainable development' – From weak towards strong sustainable development. *Ecological Economics*, 69, 495–501.
- Nogué i Font, J., Puigbert, L., Sala, P., & Bretcha, G. (2010). *Paisatge i participació ciutadana: l'experiència dels catàlegs de paisatge de Catalunya*. Olot, Catalunya: Observatori del Paisatge de Catalunya: Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació Ciutadana. Direcció General de Participació Ciutadana.
- NORDREGIO. (2013). ESPON - Looking Towards the Third Period - Nordregio. *Nordregio News*, 4, 1-15.
- Nuissl, H., & Heinrichs, D. (2011). Fresh Wind or Hot Air--Does the Governance Discourse Have Something to Offer to Spatial Planning? *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X10392354.
- Obiol Menero, E. M., & Pitarch Garrido, M. D. (2011). El litoral turístico valenciano: intereses y controversias en un territorio tensionado por el residencialismo. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (56), 177-200.
- O'Brien, R. (1992). *Global financial integration: the end of geography*. New York: Council on Foreign Relations Press.
- OECD. (1973). *List of Social Concerns Common to Most OECD Countries. The OECD Social Indicator Development Programme*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development Publishing.
- OECD. (1993). *OECD Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2001). *OECD environmental indicators 2001: towards sustainable development*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Water Governance in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015a). *How's life? 2015: measuring well-being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015b). *Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE*. Paris: OECD Publishing.
- Oltermann, P. (2016, junio 2). State handouts for all? Europe set to pilot universal basic incomes. *The Guardian*. Recuperado a partir de <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/02/state-handouts-for-all-europe-set-to-pilot-universal-basic-incomes>
- ONU. (1974). *System of Social and Demographic Statistics. Draft Guidelines on Social Indicators*. New York: United Nations Publications, Statistical Commission.
- ONU. (1992, junio). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Organización de Naciones Unidas. Recuperado a partir de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- ONU. (2007). *Indicators of Sustainable Development. Guidelines and Methodologies*. Nueva York: United Nations, Economic and Social Affairs.
- ONU. (2009). *Measuring sustainable development*. New York and Geneva: United Nations.
- Organización de Naciones Unidas. (2011). *Summary of the report on measuring sustainable development*. New York: United Nations.
- Ortega Delgado, M., Allende, A., Troya, A., & Farinós i Dasí, J. (2009). Los grandes desafíos territoriales de Europa (Mesa Redonda 1). En L. Sánchez Pérez-Moneo & M. Á. Troitiño Vinuesa (Eds.), *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada : V*

- Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (Málaga, 2007)* (Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, pp. 469-502).
- Ortega Valcárcel, J. (2000). *Los horizontes de la geografía: teoría de la geografía*. Barcelona: Ariel Geografía.
- O'Toole, K., Wallis, A., & Mitchell, B. (2009). Place-based knowledge networks : the case of water management in South-West Victoria, Australia. *Water Alternatives*, 2(1), 101-114.
- Pahl-Wostl, C. (2007). The implications of complexity for integrated resources management. *Environmental Modelling & Software*, 22(5), 561-569.
- Pallarés Porta, F. (1988). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de estudios políticos*, (62), 141-162.
- Parejo Navajas, T. (2003). *La estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
- Paris, C. (2013). *Critical Readings in Planning Theory: Urban and Regional Planning Series*. Elsevier.
- Parreño Castellano, J. M., & Díaz Hernández, R. (2010). La ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009). *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 429-451.
- Pascual i Esteve, J. M. (2010a). *Estrategia territorial y gobierno relacional: manual para la Planificación Estratégica de 2a. generación*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- Pascual i Esteve, J. M. (2007). *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Pascual i Esteve, J. M. (2011). *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades: el fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pascual i Esteve, J. M., Fernández Paricio, A., & Pascual Guiteras, J. (Eds.). (2009). *Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países gobernanza urbana y desarrollo regional* (Congreso América-Europa de Regiones y Ciudades). Sevilla: Dirección General de Administración Local.
- Pascual i Esteve, J. M., & Godás, X. (Eds.). (2010b). *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial : ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pedone, C. (2000). El trabajo de campo y los métodos cualitativos. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, (57). Recuperado a partir de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-57.htm>
- Pedregal Mateos, B., Brugué, Q., Del Moral Ituarte, L., Ballester, A., Espluga Trenc, J., Ferrer, G., ... Parés, M. (2013). Deliberative democracy and water policy: public participation in water resources planning in Spain. En *Corsale, A., Iorio, M, Giovanni, S. (Eds.). Water policies And Issues. An International Approach. Proceedings of the XIV European Seminar on Geography of Water: ¿Environmental Conflicts and Sustainable Water Policies in the Mediterranean Region?* (Vol. 1). Cagliari: University Press Geografia 9 CUEC Editrice.
- Pedregal Mateos, B., & Segura Calero, S. (2016). Territorio y ciencia posnormal. En J. Farinós i Dasí (Ed.), *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado / Achieving Territory Becomes Matter of State Importance / Come faire du Territoire une question politique d'État* (En edición). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pereira Jerez, D. (2011). El territorio desde una visión integrada de los instrumentos de evaluación ambiental: Posibilidades y dificultades. En J. Farinós i Dasí (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)* (pp. 57-74). Valencia: Universidad de Valencia.
- Peters, B. G. (1982). *American Public Policy*. New York: Franklin Wats Pubs.
- Peterson, G. D., Cumming, G. S., & Carpenter, S. R. (2003). Scenario Planning: a Tool for Conservation in an Uncertain World. *Conservation Biology*, 17(2), 358-366.
- Petrov, L. O., Shahumyan, H., Williams, B., & Convery, S. (2011). Scenarios and Indicators Supporting Urban Regional Planning. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 21, 243-252.
- Pineda, S. (2009). Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca. En *Los gobiernos locales en la construcción del futuro de lospaíses: gobernanza urbana y desarrollo regional* (pp. 88-107). Córdoba: Dirección General de Administración Local.
- Polverari, L. (2015). Does Devolution Increase Accountability? Empirical Evidence from the Implementation of European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49(6), 1074-1086.
- Polverari, L., & Bachtler, J. (2014). *Balance of Competences Cohesion Review: Literature Review on EU Cohesion Policy* (Report). United Kingdom: Faculty of Humanities and Social Sciences (HaSS);

- School of Government and Public Policy; European Policies Research Centre. Recuperado a partir de <http://strathprints.strath.ac.uk/51432/>
- Polverari, L., & Michie, R. (2011). *Complementarity or conflict? The (in) coherence of Cohesion policy*. Glasgow: European Policies Research Centre.
- Ponzini, D. (2016). Introduction: crisis and renewal of contemporary urban planning. *European Planning Studies*, 24(7), 1237-1245.
- Porter, L., & Davoudi, S. (2012). The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 329-333.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Prezioso, M. (2008a). The territorial dimension of a competitive governance in sustainability. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 163-179.
- Racionero i Grau, L. (1981). *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio* (2a ed. ampliada). Madrid: Alianza Editorial.
- Ravetz, J. R. (2011). 'Climategate' and the maturing of post-normal science. *Futures*, 43(2), 149-157.
- Ravetz, Jerome R. (2015). Preface. Descartes and the rediscovery of ignorance. En S. O. Funtowicz & Â. Guimaraes Pereira (Eds.), *Science, Philosophy and Sustainability: The End of the Cartesian dream* (pp. xv-xviii). Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Rifkin, J. (1995). *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York: G.P. Putnam's Sons.
- Rifkin, J. (2004). *El sueño europeo: cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*. Barcelona: Paidós.
- Rifkin, J. (2010). *El fin del trabajo: Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo : El nacimiento de una nueva era*. (R. L. Heilbroner, Trad.). Bracelona [etc.: Paidós.
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero: El Internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. (G. Sánchez Barberán, Trad.). Barcelona etc.: Ediciones Paidós.
- Roberts, P. (2004). *El fin del petróleo*. (J. Vidal, Trad.). Barcelona: Ediciones B.
- Rockström, J., Steffen, W. L., Noone, K., Persson, \AAsa, Chapin, F. S., Lambin, E. F., ... others. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475.
- Rodhes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University.
- Rodríguez González, R. (2010). *Territorio: ordenar para competir*. Oleiros, La Coruña: Netbiblo.
- Rodríguez Martínez, F. (2010). El Estado de la Ordenación del Territorio en España: presentación. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 9-14.
- Rodríguez Martínez, F., & Sánchez Escolano, L. M. (2010). La planificación territorial y el sistema urbano en Andalucía: notas para una reflexión desde la geografía. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 223-245.
- Romero González, J. (2010). Construcción residencial y gobierno del territorio en España: de la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 17-46.
- Romero González, J. (2011). ¿Territorios inteligentes, sostenibles e inclusivos? Enseñanzas de la experiencia española. *Hábitat y Sociedad*, 13-32.
- Romero González, J. (2016, junio). *Conferencia inaugural: La Huerta de Valencia como base de la metrópoli*. Presentado en Planificación y Desarrollo Territorial en las Áreas Metropolitanas. Presentación de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana. Vicerrectorado de Participación y Proyección Territorial de la Universidad de Valencia. Secretaría Autonómica de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración Territorial, Valencia.
- Romero González, J., & Farinós i Dasí, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (56), 295-319.
- Romero González, J., & Sorribes Monrabal, J. (2011). El territorio valenciano tras la crisis: planificación y gestión con sentido común. *Mètode: Revista de difusió de la Investigació*, (68), 62-71.
- Roodbol-Mekkes, P. H., Van der Valk, A., & Korthals Altes, W. K. (2012). The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century. *Environment and Planning A*, 44(2), 377 - 395.
- Saisana, M., & Tarantola, S. (2002). *State-of-the-art report on current methodologies and practices for composite indicator development* (EUR 20408 EN). Ispra, Italy: European Commission - Joint Research Centre.
- Salas-Bourgoin, M. A. (2016). Control Territorial ¿Recurso para la Dominación o para el Desarrollo? Reflexión teórica desde la perspectiva de la Geografía Política. En M. Queirós, A. Louro, & P. Maciel (Eds.), *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas (El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos, experiencias y*

- propuestas*). Congreso de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT IV). Lisboa, octubre 2015. (pp. 61-68). Lisboa: Instituto de Geografía e Ordenamento do Território (IGOT), Centro de Estudios Geográficos, Universidad de Lisboa (Portugal).
- Sánchez Blanco, Á. (2015). Participación pública. L. López Trigo (Ed.), *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 452-454). León: Universidad de León, Servicio de Publicaciones.
- Sánchez Escolano, L. M. (2010). La ordenación del territorio española en el umbral del siglo XXI. Una revisión desde la geografía. *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 669-681.
- Sánchez Pérez-Moneo, L., & Troitiño Vinuesa, M. Á. (Eds.). (2009a). *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada : V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio = 5th International Congress for Spatial Planning : Málaga 22, 23 y 24 de noviembre de 2007*. Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- Sánchez Pérez-Moneo, L., & Troitiño Vinuesa, M. Á. (2009b). La cara y la cruz de la ordenación del territorio en la España de las autonomías: a modo de resumen. En L. Sánchez Pérez-Moneo & M. Á. Troitiño Vinuesa (Eds.), *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada : V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio = 5th International Congress for Spatial Planning : Málaga 22, 23 y 24 de noviembre de 2007*. (pp. 579-582). Madrid: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).
- Sánchez, S. (2011, noviembre 20). El observatorio que no observa. *Málaga Hoy*. Recuperado a partir de http://www.malahoy.es/malaga/observatorio-observa_0_535146651.html
- Santamarina Campos, B., & Moncusí Ferré, A. (2013). De huertas y barracas a galaxias faraónicas. Percepciones sociales sobre la mutación de la ciudad de Valencia. *Papers: revista de sociología*, (98), 365-391.
- Santos, M. (1996). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. (Ariel Geografía). Barcelona.
- Sardar, Z. (2010). Welcome to postnormal times. *Futures*, 42(5), 435-444.
- Sassen, S. (1991). *The global city: New York, London, Tokyo*. New York: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2006). *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. Princeton, N.J.; Woodstock: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Sassen, S. (2012). *Saskia Sassen: «Territorio y democracia»*. Presentado en Jornadas Sobre Capital y Territorio III (Universidad Internacional de Andalucía), Sevilla. Recuperado a partir de http://ayp.unia.es/index.php?option=com_content&task=view&id=818
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research*. Westview Press.
- Seasons, M. (2003). Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities. *Journal of the American Planning Association*, 69(4), 430-440.
- Segura Calero, S. (2016). Comprehensive Urban Planning. Implications for Water Management in Pima County (Arizona). En Poupeau, F., Gupta, H. V., Serrat-Capdevila, A., Sans-Fuentes, M. A., Harris, S., & Hayde, L. (Eds.). *Water Bankruptcy in the Land of Plenty*. Leiden, The Netherlands: CRC Press. (pp. 159-178).
- Segura Calero, S., & Pedregal Mateos, B. (2011). Indicadores de seguimiento y control en planes de ordenación del territorio. En V. González & P. Marco (Eds.), *Urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad. XXII Congreso de Geógrafos Españoles (Asociación de Geógrafos Españoles)* (pp. 691-702). Alicante: Universidad de Alicante.
- Segura Calero, S., & Pedregal Mateos, B. (2014). Mecanismos de evaluación y seguimiento en planes de ordenación del territorio de Andalucía, España. *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 357-378.
- Segura Calero, S., & Pedregal Mateos, B. (2016). Los observatorios territoriales como instrumentos de evaluación y gestión de planes de ordenación del territorio en España. En M. Queirós, A. Louro, & P. Maciel (Eds.), *O desafio do planeamento e observação territorial nos países Ibero-americanos para o século XXI: dinâmicas, processos, experiências e propostas (El reto de la planificación y observación territorial en Iberoamérica para el siglo XXI: dinámicas, procesos, experiencias y propuestas)*. Congreso de la Red Iberoamericana de Observación Territorial (RIDOT IV). Lisboa, octubre 2015. (pp. 147-160). Lisboa: Instituto de Geografía e Ordenamento do Território (IGOT), Centro de Estudios Geográficos, Universidad de Lisboa (Portugal).
- Seixas, J. (2008). Dinámicas de gobernanza urbana y estructuras del capital socio-cultural en Lisboa. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 121-142.

- Serrano Rodríguez, A. (2011). La evaluación de las políticas de impacto ambiental: Una reflexión desde la toma de decisiones. En J. Farinós i Dasí (Ed.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación = (From strategic environmental assessment to territorial impact assessment : reflections about evaluation practice)* (Universidad de Valencia, pp. 211-252). Valencia.
- Serrano Rodríguez, A. (2012). Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (15), 21-50.
- Shaw, K. (2012). «Reframing» Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 308-311.
- Smith, C. S. (2006). *The Plan of Chicago: Daniel Burnham and the remaking of the American city*. Chicago: University of Chicago Press.
- Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden, MA: John Wiley & Sons.
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Soja, E. W. (2011). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory* (Second Edition). London: Verso.
- Sorribes Monrabal, J. (2015, octubre 7). Valencia (1995-2015): economía, urbanismo y algunas cosas más. Recuperado a partir de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/10/07/valencia/1444215895_344430.html
- Stead, D. (2013). Convergence, Divergence, or Constancy of Spatial Planning? Connecting Theoretical Concepts with Empirical Evidence from Europe. *Journal of Planning Literature*, 28(1), 19-31.
- Stead, D., & Nadin, V. (2011). Shifts in territorial governance and the Europeanization of spatial planning in Central and Eastern Europe. En N. Adams, G. Cotella, & R. Nunes (Eds.), *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Building on EU Enlargement* (pp. 154-177). Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Stead, D., & Waterhout, B. (2008). Learning from the Application of the ESDP: Influences on European Territorial Governance. *disP - The Planning Review*, 44(172), 21-34.
- Steffen, W. L., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., ... Sörlin, S. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259855.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. K., & Fitoussi, J.-P. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Recuperado a partir de <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/>
- Strand, R. (2002). Las ciencias ambientales: ¿multidisciplinarias o interdisciplinarias? Recuperado a partir de http://www.academia.edu/2698996/Las_ciencias_ambientales_multidisciplinarias_o_interdisciplinarias
- Subirats i Humet, J. (1996). Democracia: participación y eficiencia. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (5), 35-44.
- Subirats i Humet, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta Sanitaria*, (15 (3)), 259-264.
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política?: de «no nos representan» a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Suleng, K. (2012, mayo 6). Tan despoblados, tan aglomerados. *El País*. Recuperado a partir de http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/06/valencia/1336335698_162697.html
- Swyngedouw, E. (2011). ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada, Nature does not exist! Sustainability as Symptom of a Depoliticized Planning. *urban*, (NS01), 41-66.
- Sykes, O. J. (2008). The Importance of Context and Comparison in the Study of European Spatial Planning. *European Planning Studies*, 16(4), 537-555.
- Sykes, O. J., Andres, L., & Booth, P. (2015). The Potential and Perils of Cross-national Planning Research. *Town and Country Planning*, 98-103.
- Sykes, O. J., & Schulze-Baeing, A. (2016). An Idea of Europe? An Idea of Planning. *Town and Country Planning*. Recuperado a partir de <https://livrepository.liverpool.ac.uk/3001380/>
- Talen, E. (2000). Bottom-Up GIS. *Journal of the American Planning Association*, 66(3), 279-294.
- Talen, E. (2005). *New Urbanism and American Planning: The Conflict of Cultures*. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Talen, E. (2014). Do-it-Yourself Urbanism A History. *Journal of Planning History*, 1538513214549325.
- Teixeira, J. (2013). *A Centenary of Spatial Planning in Europe*. ECTP-CEU.

- Toscano Gil, F. (2012). Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial. *Revista de estudios regionales*, (93), 65-92.
- Trinca Figuera, D. (2000). Globalización y «fin» de la geografía (Editorial). *Revista geográfica venezolana*, 41(2), 181-183.
- URBAN (Ed.). (2009). Entrevistas: Planes Regionales en Europa (Amsterdam, Estocolmo, Londres, París). *URBAN*, 14, 104-114.
- Urkidi Elorrieta, P. (2009). El planeamiento territorial integral en la Comunidad Autónoma Vasca: de las DOT a los planes territoriales parciales. En José María Feria Toribio, A. García García, & J. F. Ojeda Rivera (Eds.), *Territorios, sociedades y políticas*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide. (pp. 263-274).
- Urkidi Elorrieta, P. (2010). Las políticas de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2006. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (52), 189-212.
- Urkidi Elorrieta, P. (2012). Conceptualización de la ordenación del territorio y primeras experiencias de planificación territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVI(394). Recuperado a partir de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-394.htm>
- Urteaga Olano, E. (2011). Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido. *Estudios geográficos*, 72(270), 263-289.
- Valenzuela Montes, L. M., & Carvalho-Cortes Silva, J. (2015). Observatorios urbanos en América Latina: ¿observar o participar? *Economía, sociedad y territorio*, 15(49), 779-806.
- Valenzuela Montes, L. M., & Soria Lara, J. A. (2011). Observatorios territoriales y urbanos en Europa ¿entidades pasivas o instrumentos operativos para la planificación? *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (168), 243-260.
- Valenzuela Montes, L. M., Soria Lara, J. A., & Aguilera Benavente, F. (2012). El distanciamiento entre plan y territorio: diagnóstico conceptual y renovación instrumental. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (15), 65-88.
- Valenzuela Rubio, M. (2010). La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid: una asignatura pendiente. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 95-129.
- Vega Martínez, G. (1999). Gestión del territorio y organización administrativa. En *Actas de las jornadas técnicas de debate sobre oportunidades y problemas de la Ordenación del Territorio*. Sevilla, 24, 25 y 26 de febrero. (p. 6). Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.
- Veltz, P. (1996). *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago*. (R. Mecha López, Trad.) (Edición en castellano 1999). Barcelona: Editorial Ariel.
- Vera, O., & Farinós i Dasí, J. (2015). La atención prestada al territorio en las políticas públicas: apuntes a partir de la primera fase de un Delphi. En J. de la Riva, P. Ibarra, R. Montorio, & M. Rodríguez (Eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. XXIV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles (pp. 423-432). Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE.
- Virilio, P. (1991). *Lost Dimension*. (D. Moshenberg, Trad.). New York: Semiotext.
- Wassenhoven, L. (2008). Territorial governance, participation, cooperation and partnership: a matter of national culture? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 53-76.
- Waterhout, B. (2008). *The Institutionalisation of European Spatial Planning*. Amsterdam: IOS Press.
- Waterhout, Bas, Othengrafen, F., & Sykes, O. J. (2013). Neo-liberalization Processes and Spatial Planning in France, Germany, and the Netherlands: An Exploration. *Planning Practice & Research*, 28(1), 141-159.
- Widener, M. N. (2013). Moderating Citizen «Visioning» in Town Comprehensive Planning: Deliberative Dialog Processes. *Wayne Law Review*, 59, 25-47.
- Wynne, B. (1992). Uncertainty and Environmental Learning: Reconceiving Science in the Preventive Paradigm. *Global Environmental Change*, 2, 111-127.
- Zarraluqui Ortigosa, L. (2011). 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*, 0(8), 111-122.
- Zinn, J. A. (2004). *State Policies to Manage Growth and Protect Open Spaces*. Nova Publishers.
- Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Iber: Didáctica de las ciencias sociales, geografía e historia*, (16), 19-32.
- Zoido Naranjo, F. (2007). Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política, 19-48.
- Zoido Naranjo, F. (2010). Ordenación del territorio en Andalucía: reflexión personal. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, (47), 189-221.

Referencias documentales

- AA.VV. (1973). *Oregon's Statewide Planning Goals & Guidelines* (2010.^a ed.). Salem, Oregon: Department of Land Conservation and Development. Recuperado a partir de http://www.oregon.gov/LCD/docs/goals/compilation_of_statewide_planning_goals.pdf
- AA.VV. (1995). Estrategias de Vertebración Territorial de la Comunidad Valenciana. Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. Generalitat Valenciana.
- AA.VV. (1997). Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Recuperado a partir de http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-565/es/contenidos/informacion/dots/es_1165/indice_c.html
- AA.VV. (1999). Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE. Comisión Europea. Recuperado a partir de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- AA.VV. (2005). Estrategia Territorial de Navarra. Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra; Navarra de Suelo Residencial, S.A. (NASURSA). Recuperado a partir de <http://www.nasuvinsa.es/es/estrategia-territorial-de-navarra/documentacion>
- AA.VV. (2006a). Manifiesto por una nueva cultura del territorio. Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles. Recuperado a partir de <http://www.geografos.org/images/stories/interes/nuevacultura/manifiesto-por-una-nueva-cultura-del-territorio-d5.pdf>
- AA.VV. (2006b). Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- AA.VV. (2007a). *ESPON Project 2.3.1 Application and effects of the ESDP in Member States (ESDP Impact). Final Report, January 2007*. Luxembourg: ESPON Programme. Recuperado a partir de https://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_PolicyImpactProjects/esdpimpact.html
- AA.VV. (2007b). *ESPON Project 2.3.2 Governance of Territorial and Urban Policies from UE to Local Level. Final Report, February 2007*. Luxembourg: ESPON Programme. Recuperado a partir de https://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_PolicyImpactProjects/governance.html
- AA.VV. (2008). *The Wales Spatial Plan 2008 Update. People, Places, Futures*. Wales: National Assembly for Wales. Recuperado a partir de <http://www.wales.gov.uk/walesspatialplan>
- AA.VV. (2010). *Regional Planning Guidelines for the Greater Dublin Area 2010-2022*. Dublin: Dublin Regional Authority and Mid-East Regional Authority. Recuperado a partir de <http://emra.ie/dubh/wp-content/uploads/2015/02/Greater-Dublin-Area-Regional-Planning-Guidelines-2010-2022-Volume-I.pdf>
- AA.VV. (2011). *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Conselleria de Medi Ambient, Agua, Urbanisme i Habitatge.
- AA.VV. (2013, noviembre 13). Plan Tucson 2013.
- AA.VV. (2014, noviembre 7). Strategic Plan of Oregon 2014-2022. Department of Land Conservation and Development. Recuperado a partir de http://www.oregon.gov/LCD/docs/publications/StrategicPlan2014-22_Draft.pdf
- AA.VV. (2015, mayo 19). Pima Prospers 2015. Comprehensive plan initiative. Pima County. Arizona. Recuperado a partir de http://webcms.pima.gov/government/pima_prospers/
- Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas. (2007, mayo 24). Comisión Europea. Recuperado a partir de <http://www.ecourbano.es/imag/REF%20Agenda%20Territorial UE.pdf>
- Agenda Territorial Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas. (2011, mayo 19). Comisión Europea. Recuperado a partir de http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/Agenda_Territorial_Europea_2020_adoptada_en_G%C3%B6d%C3%B6ll%C3%B6_e_n_2011_tcm7-172182.doc
- Burnham, D. H., & Bennett, E. H. (1909). *Plan Of Chicago*. Chicago: Commercial Club of Chicago.
- Carta de Leipzig sobre una ciudad europea sostenible. (2007, mayo 24). Recuperado a partir de http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf
- CCE. (1986). *Acta Única Europea* (DOCE Suplemento 2/86). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- CCE. (2008). *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. (COM (2008) 616 final). Bruselas: Comisión Europea. Recuperado a partir de http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_es.pdf
- CEMAT. (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa.
- CIRET-UNESCO. (1997, mayo). Declaración de Locarno. Congreso Internacional ¿Qué Universidad para el mañana? Hacia una evolución transdisciplinar de la Universidad (Mayo, 1997). Centre International de Recherches et Etudes Transdisciplinaires - UNESCO. Recuperado a partir de <http://ciret-transdisciplinarity.org/locarno/loca7sp.php>
- Comisión Europea. (2001). *La gobernanza europea: Libro Blanco*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. (2006). Decisión del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (2006/702/CE). Diario Oficial de la Unión Europea. L 291/11-32.
- Comisión Europea, & Societize consortium. (2014). White Paper on Citizen Science for Europe. Comisión Europea. Recuperado a partir de <http://www.societize.eu/?q=eu/content/white-paper-citizen-science>
- Comité de las Regiones. (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel. Dictamen de Iniciativa*. Bruselas: Comité de las Regiones de la Unión Europea. Recuperado a partir de http://www.seap.minhap.gob.es/dmsweb/es/prensa/actualidad/noticias/2010/03/20100310/text_es_files/Libro-blanco-gobernanza-ES.pdf
- Declaración de Berlín. Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma. (2007, marzo 25). Consejo Europeo. Recuperado a partir de http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_es.pdf
- Estrategia de Lisboa 2000. Conclusiones de la presidencia. Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. (2000). Consejo Europeo. Recuperado a partir de http://www.consilium.europa.eu/es/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00100-r1.es0.htm
- Estrategia Territorial Europea. Reunión de Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, Noordwijk, 9 y 10 de junio de 1997. Primer borrador oficial. (1997). Comisión Europea.
- Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. (2010, marzo 3). Comisión Europea. Recuperado a partir de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>
- First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union. (2007, noviembre 22). Recuperado a partir de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_first_action_plan.pdf
- ONU. (1974). *System of Social and Demographic Statistics. Draft Guidelines on Social Indicators*. New York: United Nations Publications, Statistical Commission.
- ONU. (1987). Informe Brundtland. Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo: «Nuestro Futuro Común». Organización de Naciones Unidas. Recuperado a partir de <https://es.scribd.com/doc/105305734/ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-de-la-Comision-Mundial-sobre-Medio-Ambiente-y-Desarrollo>
- ONU. (1992, junio). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Organización de Naciones Unidas. Recuperado a partir de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>
- ONU. (2007). *Indicators of Sustainable Development. Guidelines and Methodologies*. Nueva York: United Nations, Economic and Social Affairs.
- ONU. (2009). *Measuring sustainable development*. New York and Geneva: United Nations.
- Organización de Naciones Unidas. (2011). *Summary of the report on measuring sustainable development*. New York: United Nations.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. K., & Fitoussi, J.-P. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Recuperado a partir de <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/>

Referencias legales

- Arizona State Constitution (1912). Recuperado a partir de <http://www.azleg.gov/constitution/>
- Clean Water Act (SEC. 208 [33 U.S.C. 1288]) (1977).
- Constitución Española de 1978 [Const]. Puublicado en BOE N° 311, 29 de Diciembre de 1978 (1978).
- Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Publicado en DOCV núm. 6441 de 19 de Enero de 2011 (2011).
- Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat. Publicado en DOCV núm. 7714 de 08 de Febrero de 2016 (2016).
- Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas. Publicado en BOJA núm. 27 de 7 de Febrero de 2008. (2008).
- Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Publicado en BOJA núm. 35 de 20 de Febrero de 2014 (2014).
- Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 139 de 20 de Julio de 2015 (2015).
- Decreto 166/2011, de 4 de noviembre, del Consell, por el que se modifica el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprobó la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. Publicado en DOCV núm. 6645 de 07 de noviembre de 2011. (2011).
- Decreto 206/2003, 9 septiembre, por el que se regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales del País Vasco. Publicado en BOPV núm. de 23 de Septiembre de 2003 (2003).
- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. Publicado en BOIC núm. 60 de 15 de Mayo de 2000 (2000).
- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias. Publicado en BOPA núm. 97 de 27 de Abril de 2004 (2004).
- Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha. Publicado en DOCM núm. 97 de 21 de Mayo de 2010 (2010).
- Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. Publicado en BOA núm. 225 de 20 de Noviembre de 2015 (2015).
- Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal. Publicado en BOJA núm. 48 de 11 de Marzo de 2015 (2015).
- Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 233 de 28 de Noviembre de 2012 (2012).
- Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 232 de 27 de Noviembre de 2014 (2014).
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Publicado en DOUE núm. 327, 22 de Diciembre de 2000, 2000/60/CE § (2000).
- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Publicado en DOUE núm. 197, 21 de Julio de 2001, 2001/42/CE § (2001).
- DIRECTIVA 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. Publicado en DOUEL núm. 41 el 14 de Febrero de 2003. (2003).

- Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. Publicado en DOUEL núm. 156 de 25 de Junio de 2003 (2003).
- Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea. Publicado en DOUE núm. L 108, 25 de Abril de 2007, 2007/2/CE § (2007).
- El Acta Única Europea. Publicada en DOCE Suplemento 2/86 (1986). Recuperado a partir de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0027&from=ES>
- Executive Order 12906. Coordinating Geographic Data Acquisition and Access: The National Spatial Data Infrastructure. Federal Register 59 (United States of America), April 1994 (1994). Recuperado a partir de <http://www.fgdc.gov>
- Federal Water Pollution Control Act (Clean Water Act of 1948) (33 U.S.C. 1251 - 1376; Chapter 758), P.L. 845, June 30, 1948; 62 Stat. 1155) § (1948).
- Gobierno de Estados Unidos. Carta de Derechos de los Estados Unidos (1791).
- Gobierno de Estados Unidos. A Standard City Planning Enabling Act (1928). Recuperado a partir de <https://www.planning.org/growingsmart/enablingacts.htm>
- Gobierno de Estados Unidos. A Standard State Zoning Enabling Act (Propuesta de Ley por la Camara de Comercio de Estados Unidos) (1926). Recuperado a partir de <https://www.planning.org/growingsmart/enablingacts.htm>
- Gobierno de Estados Unidos. The Housing Act, Pub.L. 83-560, 68 Stat. 590 § (1954).
- Gobierno de Estados Unidos. National Historic Preservation Act, Public Law 89-665 § (1966).
- Growing Smarter Act (State of Arizona) (1998). Recuperado a partir de <http://www.azleg.state.az.us/legtext/45leg/2r/bills/hb2601p.htm>
- Growing Smarter Plus Act (State of Arizona) (2000). Recuperado a partir de <http://www.azleg.state.az.us/legtext/45leg/2r/bills/hb2601p.htm>
- Hallaq, M. (2014). *Constitución de los Estados Unidos, carta de derechos, las enmiendas, federalistas y más: Versión Anotada, Edición en Español*. Gobierno de los Estados Unidos.
- INTERREG III. Iniciativa Comunitaria relativa a la cooperación transeuropea y destinada a fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo. Publicado en DOUE C 143, 23 de Mayo de 2000, DOCE C 143/6 § (2000).
- Kawa, K. (2016). *La carta de derechos / Bill of Rights*. (E. Sarfatti, Trad.). Powerkids Pr.
- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 8 de 22 de Enero de 1994 (1994).
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Publicado en DOCV núm. 7500 de 08 de Abril de 2015 y BOE núm. 100 de 27 de Abril de 2015. (2015).
- Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en Materia de Gestión Integrada de Calidad Ambiental, de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 6 de 12 de Enero de 2016 (2016).
- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Publicado en BOPV núm. 131 de 03 de Julio de 1990 (1990).
- Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. Publicado en BORM núm. 189 de 14 de Agosto de 1992 (1992).
- Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (Vigente hasta el 20 de Agosto de 2014). Publicado en DOCV núm. 4788 de 02 de Julio de 2004 (2004).
- Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Publicado en BOLR núm. 59 de 04 de Mayo de 2006 (2006).
- Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana. Publicado en BOIC núm. 127 de 30 de Junio de 2010 y BOE núm. 168 de 12 de Julio de 2010 (2010).
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Publicado en DOCV núm. 7329, 31 de Julio de 2014 (2014).
- Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana (Vigente hasta el 03 de Julio de 2004). Publicado en DOCV núm. 1106 de 13 de Julio de 1989 (1989).
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. (Vigente hasta el 1 de julio de 2007). Publicado en BOE núm. 89 de 14 de abril (1998).
- Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. Publicado en DOG núm. 94 de 16 de Mayo de 2007 (2007).

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 154 de 31 de Diciembre de 2002 (2002).
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía. Publicado en BOJA núm. 143, 20 de Julio de 2007 (2007).
- Ley 9/1995, de 28 de marzo, por la que se regulan las medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid. Publicado en BOCM núm. 86 de 11 de Abril de 1995 (1995).
- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Vigente hasta el 12 de Diciembre de 2013). Publicado en BOE núm. 102 de 29 de Abril de 2006. (2006).
- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Publicado en BOCL núm. 236 de 10 de Diciembre de 1998 (1998).
- Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (Vigente hasta el 09 de Abril de 2015). Publicado en DOCV núm. 5803 de 10 de Julio de 2008 y BOE núm. 200 de 19 de Agosto de 2008. (2008).
- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia. Publicado en BORM núm. 77 de 06 de Abril de 2015 (2015).
- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. Publicado en BOIB núm. 157 Ext de 27 de Diciembre de 2000 (2000).
- Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España. Publicado en BOE núm. 163, 6 de Julio de 2010 (2010).
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Publicado en DOE núm. 1 de 03 de Enero de 2002 (2002).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Publicado en BOE núm. 295 de 10 de Diciembre de 2013 (2013).
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Publicado en BOE núm. 296 de 11 de Diciembre de 2013 (2013).
- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial de Cataluña. Publicado en DOGC núm. 385 de 30 de Noviembre de 1983 (1983).
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) Publicado en BOE núm. 171 de 19 de Julio de 2006. (2006).
- Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. Publicado en BOC núm. 128 de 04 de Julio de 2001 (2001).
- Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de Modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. Publicado en BOC núm. 132 de 10 de Julio de 2009 (2009).
- Ley de Regulación y Uso del suelo y Ordenación Urbana de 1956. Publicado en BOE núm. 1335 de 14 de Mayo de 1956. (1956).
- Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra. Publicado en BON núm. 156 de 27 de Diciembre de 2002 (2002).
- National Environment Policy Act (Public Law 91–190), 42 U.S.C. §4321 et seq. § (1969).
- Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana de Navarra. Publicado en BOG núm. 132 de 14 de Julio de 2010. (2010).
- Town and Country Planning Act 1968. United Kingdom Public General Acts 1968, c 72 (1968). Recuperado a partir de <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/72/contents/enacted>
- Tratado de Lisboa (2007/C 306/01) por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Publicado en DOUE C 306, 17 de Diciembre de 2007 (2007). Recuperado a partir de https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf
- Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 202/01). Publicado en DOUE C 202, 7 de Junio de 2016, (2016/C 202/01) § (2016).

Referencias en la Web

- American Psychological Association* (APA) web site. Recuperado a partir de www.apa.org
- Arizona Office of Smart Grow*. Recuperado a partir de <http://old.azcommerce.com/SmartGrowth/>
- Arizona Revised Statutes* (A.R.S.). Recuperado a partir de <http://www.azleg.gov/arstitle/>
- Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA). Recuperado a partir de <http://www.juntadeandalucia.es/boja>
- Boletín Oficial del Estado (BOE). Recuperado a partir de <https://www.boe.es/>
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía. Recuperado a partir de <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/>
- Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori. Generalitat Valenciana*. Recuperado a partir de <http://www.habitatge.gva.es/conselleria>
- Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* (DOGV). Recuperado a partir de <http://www.dogv.gva.es/portal/index.html>
- Grupo de Investigación Estructuras y Sistemas Territoriales (Andalucía, HUM-396). Recuperado a partir de <https://grupo.us.es/giest/es/inicio>
- International Institute for Sustainable Development (IISD). Compendium A Global Directory of Indicator Initiatives. [International Institute for Sustainable Development]. Recuperado a partir de <http://www.iisd.org/measure/compendium>
- Migrant Integration Policy Index* (MIPEX). Recuperado a partir de www.mipex.eu
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA). Gobierno de España. Recuperado a partir de <http://www.magrama.gob.es/es/>
- Observatorio de la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial (ODTA): Aplicación multiescalar en Andalucía. Recuperado a partir de <https://grupo.us.es/giest/es/node/96>
- Observatorio de la Sostenibilidad (España). Recuperado a partir de <http://www.observatoriosostenibilidad.com>
- OECD *Better Life Index Official Web Site*. Recuperado a partir de <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>
- Pima County, AZ, Official Government Web Site* (USA). Recuperado a partir de <http://webcms.pima.gov/>
- Red de Observación Europea para el Desarrollo y Cohesión Territorial (ESPON). Recuperado a partir de <http://www.espon.eu/main/>
- Shared Vision Planning Program*. Institute for Water Resources (US Army Corps of Engineers). Recuperado a partir de <http://www.iwr.usace.army.mil/>
- Sistema de Información Territorial de la Comunidad Valenciana. Recuperado a partir de <http://www.habitatge.gva.es/web/sistema-de-informacion-territorial>
- Sustainable Water Action* (SWAN): Building Research Links Between EU and USA. Recuperado a partir de <http://swanproject.arizona.edu/>
- The STAR Community Rating System. Recuperado a partir de <http://www.starcommunities.org/>
- United States Census Bureau*. Recuperado a partir de <http://www.census.gov/topics/population.html>
- Zotero (web). Recuperado a partir de <https://www.zotero.org/>