

Planificación territorial estratégica supramunicipal en España; actualización regional y tipologías resultantes¹

J. Farinós Dasí¹, J.V. Boira Maiques¹, V. Palomo Torralva², D. Del Río Franqueira³

¹ Departament de Geografia-IIDL, Universitat de València, Av. Blasco Ibáñez 28, 46010 Valencia.

² Ingeniero de caminos, canales y puertos por la UPV.

³ Departamento de Geografía. Universidad de Santiago de Compostela. Praza da Universidade 1, 15782 Santiago

Joaquin.Farinós@uv.es, Josep.Boira@uv.es, vipator@hotmail.es, daniel.dr.fr@gmail.com

RESUMEN: Partiendo de trabajos previos desarrollados tanto por los autores (Farinós et al., 2005) como de otros más recientes, como el desarrollado para EBRÓPOLIS por el equipo del profesor Ángel Pueyo (Ebrópolis-GEOT y Postigo et al., 2014), esta comunicación presenta una actualización, inventario y caracterización de los planes territoriales estratégicos supramunicipales existentes en las distintas CC.AA. españolas. Se ha preparado una base de datos actualizada de los planes estratégicos de España. Para ello se han localizado y posteriormente explotado los datos obtenidos en Internet a partir de la consulta de las distintas páginas web pertenecientes a asociaciones o administraciones que ofrecían información sobre planes estratégicos, a título particular o con una visión de conjunto, así como de su sistemático análisis. Esta labor se completó, cuando fue necesario, mediante el contacto directo con los responsables del plan, bien a través del correo electrónico bien mediante conversación telefónica. Fruto de esta investigación se presentan un total de 82 planes estratégicos de ámbito insular, provincial, metropolitano, supracomarcal, comarcal, mancomunal y de asociación voluntaria de municipios con fines concretos. Una vez inventariados se ha procedido a la caracterización de las iniciativas recogidas en base a dos criterios principales: su tipología territorial y la orientación temática de los propios planes.

Palabras-clave: planes estratégicos, cooperación territorial, articulación territorial, España.

1. INVENTARIO RESULTANTE DE PLANES ESTRATÉGICOS SUPRAMUNICIPALES

La obtención de información concreta de los planes a partir de la que poder realizar el inventario pretendido ha resultado muy dificultosa, en al menos la mitad de los planes estudiados. La información se encuentra muy dispersa, variando ampliamente la calidad de la misma según casos y Comunidades Autónomas. Tampoco existe una fuente oficial (MAP, FEMP...) que disponga de un inventario actualizado. La crisis ha afectado también a la planificación estratégica española, pero no ha sido el único factor. Los cambios en los gobiernos de las distintas entidades promotoras y/o financiadoras han supuesto que muchos de ellos hayan sufrido estancamiento o incluso abandono en muchos casos. Muchas de las administraciones han dejado de ofrecer información de los mismos y, dentro de las propias administraciones, en no pocas ocasiones se ignora la existencia de planes realizados por terceros (universidades, empresas privadas, etc.). Al no contar con el reconocimiento por parte de la administración se han visto abocados prácticamente sin excepción al abandono, en cualquiera de sus fases, sin que haya una razón técnica fundamentada para ello. Dependiendo de la administración responsable, más que de su localización y ámbito, la realidad es muy variada.

Se ha podido contar, sin embargo, con la experiencia previa derivada del trabajo de Farinós et al., 2005, que se ha tomado como referencia para proceder a una actualización transcurridos diez años desde entonces; también con el informe *Inventario de Planes Estratégicos de Ciudades y Territorios*, elaborado por la Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Área de Influencia (EBRÓPOLIS, 2001) y el trabajo de Pueyo et al., 2014 (<http://www.ebropolis.es/web/arboretorio/interior.asp?idArbol=22&idNodo=62>), como también con la de RADEUT (www.radeut.org) y en relación con ella la *Cátedra de Planificación Estratégica Territorial*,

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación CS02012-36960 «Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial», Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER

Desarrollo Local y Gobernanza de la Universidad de Jaén (<http://blogs.ujaen.es/catpetdlg/>), y la que facilita la Diputación de Barcelona (www.diba.cat/web/plansestrategics), una de las administraciones más involucradas en los planes estratégicos en España hasta fechas recientes.

A pesar las dificultades y limitaciones expuestas se ha conseguido realizar una primera base/inventario de planes, de naturaleza muy dispar. El cuadro 1 presenta el listado, clasificándolos por CC.AA. y ámbito/cobertura territorial; en total 82 planes. Para facilitar su análisis los planes supramunicipales se han dividido en ocho clases: autonómicos, comarcales, insulares, mancomunados, metropolitanos, provinciales, supracomarcales y de asociación voluntaria de municipios (ver cuadro 2). En total 3 planes de ámbito autonómico, 44 de carácter comarcal (la escala más frecuente), 2 de ámbito insular, 3 de mancomunidad, 5 metropolitanos, 12 provinciales, 3 supracomarcales y otras 10 agrupaciones voluntarias de municipios que no entran en las categorías anteriores.

Cuadro 2: Número de planes estratégicos supramunicipales por CC.AA. y ámbito territorial

	COM. AUTÓNOMA	TOTAL	CC.AA.	COMARC.	INSULAR	MANC.	METROP.	PROV.	SUPRA-COMARC.	A.V.M.
1	ANDALUCIA	12		5		2		4	1	
2	ARAGON	12		10			1	1		
3	ASTURIAS	1		1						
4	BALEARES	0								
5	CANARIAS	3			2	1				
6	CANTABRIA	0								
7	CASTILLA LA MANCHA	1		1						
8	CASTILLA Y LEON	3						3		
9	CATALUÑA	22		10			1		1	10
10	COM. VALENCIANA	1							1	
11	EXTREMADURA	12		12						
12	GALICIA	6		1			2	3		
13	LA RIOJA	1	1							
14	MADRID	1		1						
15	NAVARRA	3	1	2						
16	PAIS VASCO	3		1			1	1		
17	MURCIA	1	1							
18	MELILLA	0								
	TOTAL	82	3	44	2	3	5	12	3	10

Una vez inventariados, para su análisis hemos seguido el mismo criterio seguido en Farinós et al. (2005), lo que facilita la comparación y comprobar la evolución sufrida en estos diez últimos años. El método utilizado ha sido el de análisis matricial, que además permite visualizar bien cuáles son los rasgos predominantes. Para cada plan se establecieron una serie de bloques característicos, organizados en familias de cuestiones, como la responsabilidad del plan, su base territorial, el enfoque predominante o el nivel de consolidación alcanzado por la iniciativa, entre otras.

Se ha observado que muchos planes que han surgido en estos 10 años no han tenido la continuidad necesaria. Los planes estratégicos, cuyo horizonte por definición va más allá de los cinco años, no han soportado en muchos casos los cambios políticos de cada ciclo electoral. A ello se suman los efectos de la crisis iniciada en 2007. Mientras que en 2005 se preveían aumentos de población, riqueza, necesidades de suelo, mejoras de bienestar, etc., nadie previó el escenario actual, donde la vivienda o el suelo urbanizable han pasado de ser un, supuestamente, bien escaso y de alto valor, a un bien con severas pérdidas de plusvalías (Burriel, 2008; Fundación BBVA, 2009; Méndez et al., 2015; Romero et al., 2012; Pérez, 2014). La gran mayoría de planes tienen en la economía su elemento fundamental, pero en pocos casos se ha previsto una estrategia de repliegue o “zona segura” para las economías de cada municipio, comarca o provincia, en caso de crisis. Sólo a partir de 2008, cuando los efectos de esta comenzaron a manifestarse, los planes empezaron a buscar vías para tratar de hacerle frente. En cualquier caso, no se observa una adecuada conexión entre economía y territorio, más allá del propio valor del suelo.

En lo referente a la distribución regional de los planes y su tipología, se han producido algunos cambios respecto al estudio de 2005 que cabe destacar. Los planes de carácter comarcal, los más frecuentes, se encuentran muy concentrados en algunas CC.AA.: Cataluña, Aragón, Extremadura y Andalucía (vid. cuadro 2). Todavía más concentrados se encuentran los planes promovidos por agrupaciones voluntarias de municipios, únicamente presentes en Cataluña. Los planes provinciales, junto a los insulares y autonómicos uniprovinciales, suman un total 17, distribuidos principalmente por Andalucía, Galicia y Castilla y León, a los que hay que sumar Guipúzcoa y Zaragoza, únicos en sus comunidades, dos insulares en las Canarias (Lanzarote y La Palma) y los tres autonómicos (Navarra, Murcia y La Rioja). Con una visión de conjunto podríamos decir que los planes se han distribuido mejor a lo largo del país (vid. el mapa 1), ya que todas las CC.AA. presentan algún plan, existiendo cierta proporción entre su número y la población total, el tamaño o el número de provincias o municipios.

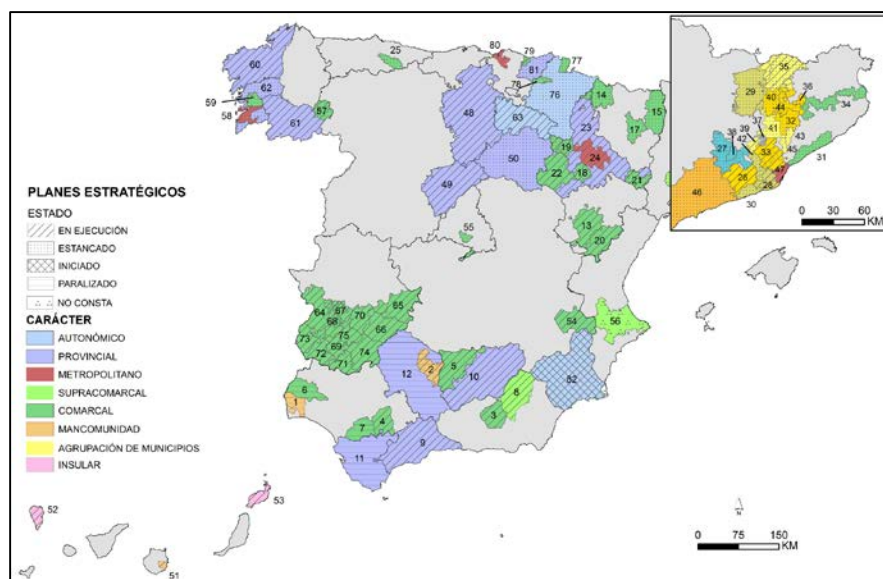
Cuadro 1: Listado de planes estratégicos supramunicipales por CC.AA., ámbito y naturaleza *

Nº	DENOMINACIÓN DEL PLAN	COMUNIDAD AUTÓNOMA	CARÁCTER	PARTICIPATIVOS	INICIATIVA LOCAL	CONSOLIDADOS
1	MANCOMUNIDAD DE BETURIA	ANDALUCIA	MANCOMUNIDAD		x	
2	COMARCA CORDOBESA DEL ALTO GUADALQUIVIR	ANDALUCIA	MANCOMUNIDAD		x	
3	COMARCA DE GUADIX	ANDALUCIA	COMARCAL			x
4	SERRANÍA SUROESTE DE SEVILLA	ANDALUCIA	COMARCAL	x	x	x
5	CAMPIÑA NORTE DE JAÉN	ANDALUCIA	COMARCAL	x	x	x
6	ANDÉVALO OCCIDENTAL	ANDALUCIA	COMARCAL	x	x	x
7	BAJO GUADALQUIVIR	ANDALUCIA	COMARCAL		1	1
8	COMARCAS DE BAZA DE HUÉSCAR	ANDALUCIA	SUPRACOMARCAL	x	x	x
9	PROVINCIA DE MÁLAGA	ANDALUCIA	PROVINCIAL	x	x	x
10	PROVINCIA DE JAÉN	ANDALUCIA	PROVINCIAL	x	x	x
11	PROVINCIA DE CÁDIZ	ANDALUCIA	PROVINCIAL		x	
12	PROVINCIA DE CÓRDOBA	ANDALUCIA	PROVINCIAL		x	
13	COMARCA DE LA COMUNIDAD DE TERUEL	ARAGÓN	COMARCAL	x	x	x
14	COMARCA LA JACETANIA	ARAGÓN	COMARCAL		x	
15	COMARCA DE LA RIBAGORZA	ARAGÓN	COMARCAL		x	
16	COMARCA SOMONTANO DE BARBASTRO	ARAGÓN	COMARCAL		x	
17	COMARCA DE TARAZONA Y EL MONCAYO	ARAGÓN	COMARCAL		x	
18	COMARCA DE CAMPO DE CARIÑENA	ARAGÓN	COMARCAL		x	
19	COMARCA DE CAMPO DE BORJA	ARAGÓN	COMARCAL		x	
20	COMARCA DE GÚDAR-JAVALAMBRE	ARAGÓN	COMARCAL		x	
21	COMARCA DEL BAJO ARAGÓN-CASPE	ARAGÓN	COMARCAL		x	
22	COMARCA DE ARANDA Y CALATAYUD	ARAGÓN	COMARCAL	x	x	x
23	ZARAGOZA PROVINCIA, CUARTO ESPACIO	ARAGÓN	PROVINCIAL	x	x	
24	ZARAGOZA-EBROPOLIS	ARAGÓN	METROPOLITANO		x	
25	VALLE DEL NALÓN	ASTURIAS	COMARCAL			
26	PLAN ESTRATÉGICO DEL ALTO PENEDES	CATALUÑA	COMARCAL	x	x	x
27	PLAN ESTRATÉGICO DE ANOIA	CATALUÑA	COMARCAL	x	x	
28	PLAN ESTRATÉGICO DEL BAIX LLOBREGAT	CATALUÑA	COMARCAL		x	
29	PLAN ESTRATÉGICO DE BERGUEDÀ	CATALUÑA	COMARCAL		x	
30	PLAN ESTRATÉGICO DEL GARRAF	CATALUÑA	COMARCAL	x	x	x
31	PLAN ESTRATÉGICO MARESME 2015	CATALUÑA	COMARCAL	x	x	x
32	PLAN ESTRATÉGICO DE OSONA XXI	CATALUÑA	COMARCAL	x	x	x
33	PLAN ESTRATÉGICO VALLÉS AVANÇADA OCCIDENTAL(2008-2013)	CATALUÑA	COMARCAL	x	x	x
34	PLA D'ORDENACIÓ INTEGRAL DEL RIU TER	CATALUÑA	COMARCAL		x	
35	P.E. COMARCAL DEL RIPOLLES	CATALUÑA	COMARCAL	x	x	
36	PLAN ESTRATÉGICO DE LA VALL DE GES, ORÍS I BISAUERA	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.		x	
37	PLAN DE FUTURO DE MURA Y TALAMANCA	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.	x	x	x
38	PLAN ESTRATÉGICO DE IGUALADA Y DE LA CUENCA DE ODENA	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.		x	
39	PLAN ESTRATÉGICO DE BAGES SUD	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.	x	x	
40	PLAN DE ACCIÓN DEL LLUÇANÉS	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.		x	
41	PLAN DE ACCIÓN DEL MOIANÉS	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.	x	x	

Nº	DENOMINACIÓN DEL PLAN	COMUNIDAD AUTÓNOMA	CARÁCTER	PARTICIPATIVOS	INICIATIVA LOCAL	CONSOLIDADOS
42	PLAN DE ACCIÓN MONSERRAT HACIA EL 2020	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.		x	
43	PUIGGRACIÓS-MONTSENY-CONGOSY	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.		x	
44	ENTORNO A LOS TERRITORIOS SERENOS	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.		x	
45	MANCOMUNIDAD DE LA VALL DE TENES	CATALUÑA	AGRUP.VOL.MUNIC.		x	
46	P.E DEL CAMP DE TARRAGONA	CATALUÑA	SUPRACOMARCAL	x	x	x
47	PLAN ESTRATÉGICO METROPOLITANO DE BARCELONA	CATALUÑA	METROPOLITANO	x	x	x
48	P.E. DE BURGOS RURAL	CASTILLA Y LEÓN	PROVINCIAL	x	x	x
49	P.E PROVINCIAL DE SEGOVIA	CASTILLA Y LEÓN	PROVINCIAL	x	x	x
50	P.E de DESARROLLO PROVINCIAL DE SORIA	CASTILLA Y LEÓN	PROVINCIAL	x	x	x
51	COMARCA DEL SURESTE DE GRAN CANARIA (PEDSI-CSGC)	CANARIAS	MANCOMUNIDAD	x	x	x
52	PLAN ESTRATEGICO LA PALMA 2014-2020	CANARIAS	INSULAR	x	x	x
53	P.E. DE DESARROLLO LANZAROTE SOSTENIBLE	CANARIAS	INSULAR		x	
54	COMARCA MONTE IBÉRICO-CORREDOR DE ALMANSA	CASTILLA MANCHA	COMARCAL	x	x	x
55	P.E DEL SUR DE MADRID	MADRID	COMARCAL	x	x	
56	P.E. COMARCAS CENTRALES VALENCIANAS	C.VALENCIANA	SUPRACOMARCAL		x	
57	P.E. DE LA COMARCA DE VALDEORAS	GALICIA	COMARCAL		x	
58	P.E. DE VIGO Y SU ÁREA DE INFLUENCIA	GALICIA	METROPOLITANO	x	x	x
59	ÁREA TERRITORIAL URBANA DE PONTEVEDRA	GALICIA	METROPOLITANO	x	x	x
60	P.E DE LA PROVINCIA DE A CORUÑA	GALICIA	PROVINCIAL	x	x	
61	P.E. OURENSE 2010	GALICIA	PROVINCIAL	x	x	x
62	P.E. DE PONTEVEDRA	GALICIA	PROVINCIAL	x	x	
63	P.E. LA RIOJA 2020	LA RIOJA	AUTONÓMICO	x	x	x
64	P.E. DE LOS BALDIOS	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
65	P.E. DE LA SIBERIA	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
66	P.E. DE LA SERENA	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
67	P.E. DE LAS TIERRAS DE MÉRIDA	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
68	P.E. DE VEGAS BAJAS	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
69	P.E. DE ZAFRA-RIO BODIÓN	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
70	P.E. DE VEGAS ALTAS	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
71	P.E. DE TENTUDIA	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
72	P.E. DE LA SIERRA SUDOESTE	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
73	P.E. DE LOS LLANOS DE OLIVENZA	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
74	P.E. DE LA COMARCA DE LA CAMPIÑA SUR	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
75	P.E. DE TIERRA DE BARROS	EXTREMADURA	COMARCAL	x	x	x
76	ESTRATEGICA TERRITORIAL DE NAVARRA	NAVARRA	AUTONÓMICO	x	x	x
77	P.E DEL VALLE DEL BAZTÁN	NAVARRA	COMARCAL		x	
78	P.E DE LA BARRANCA-SAKANA	NAVARRA	COMARCAL	x	x	x
79	P.E. DE LA COMARCA DE DEBARRENA	PAÍS VASCO	COMARCAL	x	x	x
80	P.E. BILBAO METROPOLI	PAÍS VASCO	METROPOLITANO	x	x	x
81	P.E. DE GUIPÚZCOA	PAÍS VASCO	PROVINCIAL	x	x	
82	P.E. DE LA REGION DE MURCIA-IRIS 2020	MURCIA	AUTONÓMICO		x	

* Se mantiene el criterio de clasificación empleado en Farinós et al. (2005) al objeto de identificar aquellos planes que respondan de forma más adecuada a la caracterización de estratégicos y propicios a las nuevas formas de *gobernanza*, se han establecido tres criterios de selección. **Planes participativos:** se trata de planes donde tanto los actores locales, incluyendo el tejido asociativo y empresarial, empresarial como la ciudadanía en general han participado activamente en alguna fase del plan a través de mesas de debate, encuestas, consultas populares, foros, reuniones, etc. **Iniciativas promovidas** desde la iniciativa local. Los agentes locales, muchas veces por conciencia de crisis, comienzan un proceso de reflexión estratégica sobre el territorio que habitan para abordar los principales problemas que obstaculizan el desarrollo territorial. **Planes consolidados:** se consideran consolidados cuando han pasado el umbral de la simple formulación y están en una fase de diagnóstico avanzado como mínimo. Además empiezan a ser aprehendidos o tenidos en cuenta por los agentes socioeconómicos e institucionales del territorio planificado, ya que estos empiezan a involucrarse en su desarrollo o al menos se posicionan al respecto. Todo ello genera debates, encuentros, entrevistas, etc.

Mapa 1: Planes Estratégicos Supramunicipales por ámbito territorial y fase en que se encuentran



2. CARACTERIZACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SUPRAMUNICIPAL EN ESPAÑA

2.1 – Cobertura superficial y demográfica

Las CC.AA. que presentan un mayor número de planes son Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco, pero también dos regiones de baja densidad demográfica que han optado por potenciar la figura de la comarca, si bien con un recorrido legal bien distinto, como son Aragón y Extremadura. El territorio con mayor número de planes estratégicos es Cataluña, como ha sucedido a lo largo de todos estos años (ver el mapa 1). Mucho tiene que ver el hecho de que fuera el lugar donde se inicia la tradición, no sólo política sino técnica y metodológica, de los planes estratégicos en España. Sin embargo, muchos de estos planes se encuentran paralizados, si no directamente abandonados, en muchas de las comarcas y entornos supramunicipales.

Por su parte Andalucía, la Comunidad Autónoma con mayor población de España, presenta una gran variedad y tipología de planes. Mientras que algunas provincias, como Jaén, han potenciado mucho su plan provincial, otras como Córdoba y Cádiz lo han abandonado. En algunas ciudades grandes y medias también encontramos esta dualidad, como en Sevilla y Málaga; si la primera tiene su plan estratégico abandonado desde hace cuatro años, la segunda cuenta con un plan estratégico municipal y otro provincial en ejecución. Aragón y Extremadura (más en particular la provincia de Badajoz), regiones que comparten muchas características y problemas, como su baja densidad de población y su gran extensión, han optado por los planes comarcales como medio para relanzar el desarrollo territorial; si bien con carácter de abajo a arriba en el caso aragonés, con su ley de comarcalización (*DECRETO LEGISLATIVO 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón*), o de arriba abajo, con gran peso de las Diputaciones provinciales, en el caso de Extremadura. De nuevo se manifiestan grandes diferencias entre unas comarcas y otras en el seguimiento que se hace de los mismos; algunas con planes en plena ejecución y amplio seguimiento (como el de la comarca Sakana-La Barranca en Navarra), otros completamente abandonados (como el del Sur de Madrid).

Los planes de mancomunidades siguen siendo muy escasos, únicamente se han detectado tres (Mancomunidad de Beturia, comarca cordobesa del Alto Guadalquivir y Comarca del Sureste de Gran Canaria), constatando que la ni ley 57/2003, ni su reforma de 2005, ni ajustes posteriores, han conseguido impulsarlos, como se pretendía originalmente. Sus posibilidades se han visto cercenadas directamente por la reciente *Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa*; a la contra de lo que la nueva figura de las Inversiones Territoriales Integradas de la nueva Política Europea de Cohesión 2014-2010 permitía suponer. Los planes metropolitanos, a pesar de la importancia de la agenda metropolitana son otro grupo de planes que no han conseguido implantarse en España. Grandes ciudades como Madrid, Valencia o Sevilla, con aéreas metropolitanas de más de 5 millones de habitantes la primera y de alrededor de 1,5 millones las segundas, parecerían adecuadas para ejecutar un amplio plan metropolitano que pueda generar sinergias económicas, de transporte, sociales... como se ha entendido en la de Barcelona (Nel-lo, 2012). La falta de voluntades políticas vuelve a ser un problema. El conflicto partidista entre los dirigentes de las grandes ciudades y quienes

gobiernan en los municipios de la corona metropolitana, o los intereses contrapuestos entre unos y otros, aunque pertenezcan al mismo partido, resulta una barrera demasiado difícil de superar. Si a ello se suma el desinterés o la incapacidad de la escala regional y provincial... el resultado está servido. Los ya consolidados Barcelona y Bilbao Metrópoli son la cara de la moneda.

De acuerdo con su extensión, y sin considerar los planes provinciales, autonómicos e insulares, se obtiene una media de 22,49 municipios por plan. De nuevo las situaciones son muy variables, tanto en tamaño como en población: desde un plan que sólo afecta a dos municipios (Mura y Talamanca) a otro que alcanza a 159 municipios (Comarcas centrales de la Comunidad Valenciana). Esto se observa fácilmente en el cuadro 3, donde se exponen los resultados, incluyendo y no los planes metropolitanos (Vigo, Pontevedra, Bilbao, Barcelona y Zaragoza).

Cuadro 3: Estándares estadísticos poblacionales y superficiales de los planes supramunicipales*

PLANES SUPRAMUNICIPALES (sin incluir insulares, provinciales ni regionales)						
	Población		Superficie		Densidad	
	Con metrop.	Sin metrop.	Con metrop.	Sin metrop.	Con metrop.	Sin metrop.
Media	200.819,3	127.253,7	1.285,2	1.324,1	315,7	204,4
Desv. típica	446.917,0	222.452,3	1.028,6	1.053,3	745,0	417,1
Mediana	46.151,0	42.791,0	1.004,9	1.017,9	44,5	38,4
1er cuartil	145.567,0	106.252,0	1.841,0	2.351,6	184,4	165,1
3er cuartil	21.635,0	20.504,0	470,2	400,0	20,1	17,0
Máximo	3.150.380,0	966.007,0	4.064,1	4.064,1	5.016,5	2.054,5
Mínimo	352,0	352,0	76,0	76,0	3,7	3,7
Recorrido	3.150.028,0	965.655,0	3.988,1	3.988,1	5.012,9	2.050,8

* 64 planes incluyendo los metropolitanos, 59 sin ellos. Se excluye el plan de los Territorios Serenos al no haber podido definir claramente sus límites geográficos.

Sin incluir los planes metropolitanos, la población media por plan supera los 125.000 habitantes (127.253,7 hab.), como por ejemplo el plan de la comarca Sureste de Gran Canaria. La mediana, en cambio, se sitúa mucho más baja, sin llegar a los 45.000 habitantes (42.791 hab.), como por ejemplo el plan de la comarca de Guadix. Se podría afirmar que 7 grandes planes (P. del Sur de Madrid, P. del Vallés Occidental, P. del Baix Llobregat, P. de las Comarcas Centrales Valencianas, P. del Camp de Tarragona, P. del riu Ter y el P. del Maresme) provocan esta distorsión. En cambio, en términos de tamaño o extensión, media y mediana resultan más cercanas y la desviación típica menor. Podemos afirmar que una extensión cercana a los 1.100 km² es bastante representativa de los planes estudiados, caso del plan comarcal de Zafra-Río Bodión, en la provincia de Badajoz. La densidad, al igual que el volumen de población, presenta una gran variabilidad, siendo mucha la diferencia entre la media (204,4 hab/km²) y la mediana (38,4). Como se puede observar en los gráficos 1, 2 y 3, mientras que su dimensión superficial se distribuye de forma casi lineal, la población, y por extensión la densidad, presentan una marcada polarización en la franja alta, con muy pocos planes por encima de la media, mientras el resto sí se distribuyen de forma más regular.

Para conocer mejor la distribución de los 59 planes estratégicos anteriores (excluidos los metropolitanos) se presenta el cuadro 4. Más de la mitad de los planes presentan una población inferior a 50.000 habitantes, siendo el grupo más numeroso precisamente el de la mediana (entre 25.000 y 50.000 habitantes).

2.2 – Tipologías territoriales

Si analizamos el tipo de municipios que componen los planes estudiados (excluyendo provinciales y regionales), tal y como se observa en el gráfico 4, en la mayoría de los casos se trata de espacios rurales (76%), ya sean zonas de ruralidad profunda (25%), con baja densidad y escasa población, o comarcas rurales cuya cabecera comarcal es una pequeña ciudad (51%), con un mayor potencial económico y demográfico.

En comparación con nuestro entorno europeo, España es un país de densidad media-baja y una considerable concentración de la población en las zonas costeras y en las zonas urbanas en el interior; esto es, la mayor parte de nuestro territorio es rural. Eso explica que la mayoría de planes sean rurales. En cambio sólo el 19% de los planes estudiados se centran en áreas metropolitanas y litorales, pero dichos planes afectan al 76% de la población total del conjunto de planes considerados. Por el contrario el 76% de los planes analizados sólo afecta al 22% de la población.

Gráfico 1: Cobertura superficial (Km²) de los planes supramunicipales

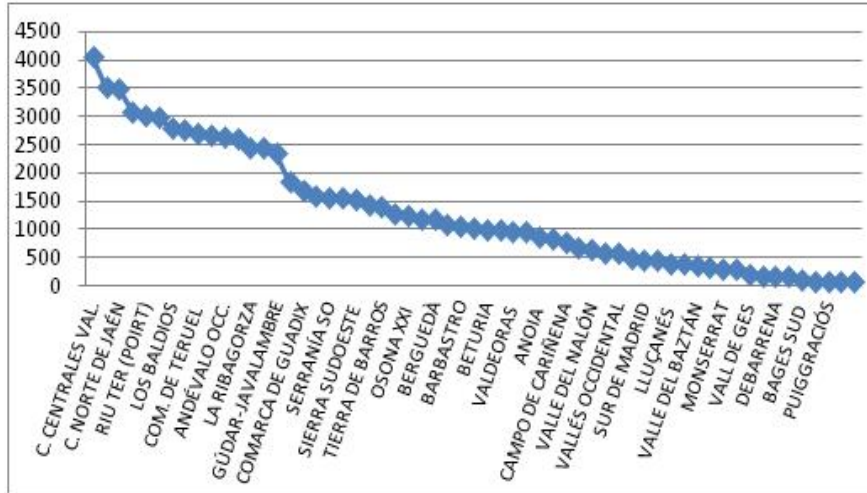


Gráfico 2: Población (nº de habitantes) de cada plan supramunicipal

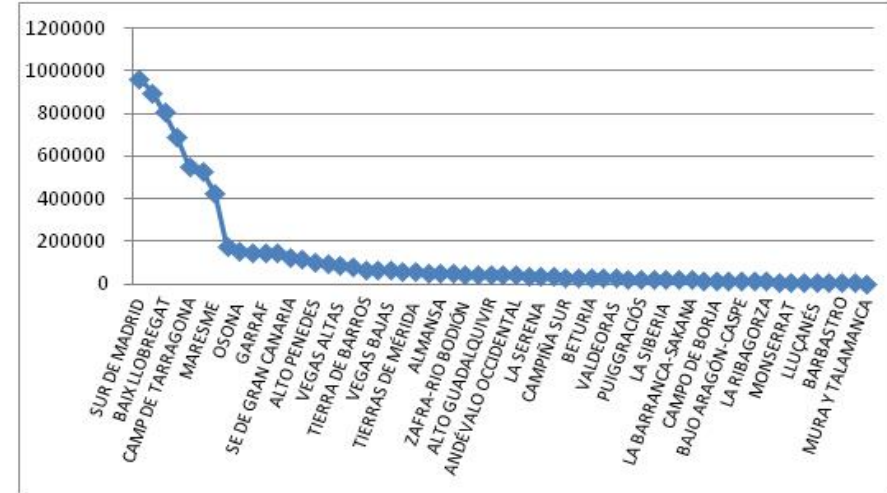
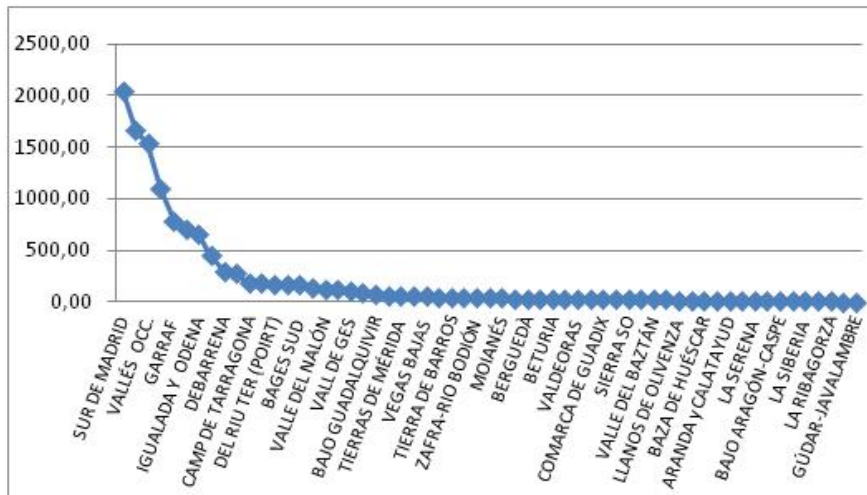


Gráfico 3: Densidad (Hab/Km²) de los planes supramunicipales



Cuadro 4: Distribución de los planes según tamaño demográfico

DISTRIBUCIÓN SEGÚN TAMAÑO DEMOGRÁFICO					
		SIN PLANES METROPOL.		CON PLANES METROPOL.	
		Número	%	Número	%
< 50.000	< 10.000	7	12%	7	11%
	10.000-25.000	11	19%	11	17%
	25.000-50.000	15	25%	15	23%
	Subtotal	33	56%	33	52%
50.000-100.000		11	19%	11	17%
100.000-200.000		8	14%	9	14%
> 200.000		7	12%	11	17%
Total		59		64	

Los gráficos 4 y 5 muestran que son las zonas desfavorecidas las que más planes han implementado, lo cual ya se observaba en el trabajo de 2005. Vienen a constatar el gran impacto que han tenido en nuestro país, y es objeto de numerosos estudios fundamentalmente desde la geografía y la sociología (valgan como ejemplos los trabajos de Cazorla y De los Ríos, 2006; Esparcia, 2006; Larrubia y Navarro, 2011; MAAyMA, 2011), algunas iniciativas y programas como LEADER y su paralelo PRODER. Incluso la propia Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, de escaso recorrido.

Gráfico 4: Tipología de los municipios cubiertos por los planes supramunicipales

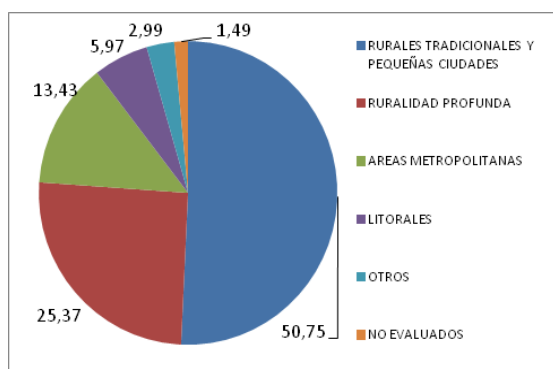
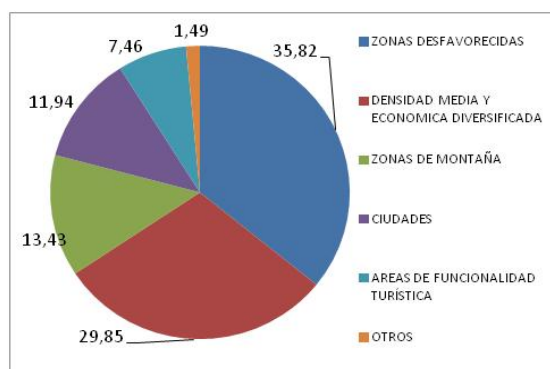
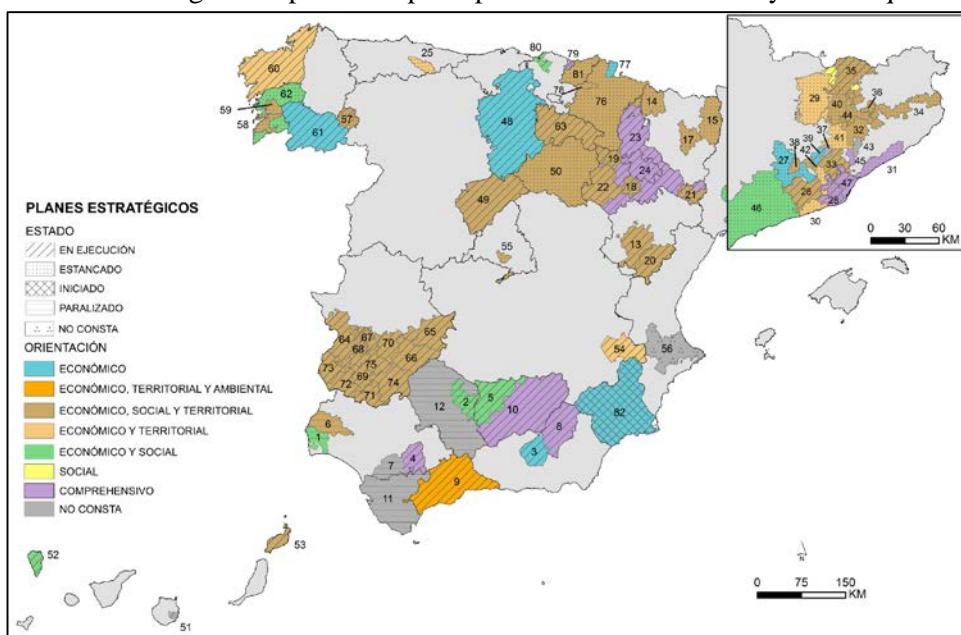


Gráfico 5: Caracterización territorial del ámbito de los planes supramunicipales



* No evaluados: documentación insuficiente para emitir juicio

Mapa 2: Planes Estratégicos Supramunicipales por orientación temática y fase en que se encuentran



Las zonas rurales, con una baja densidad, sufren una mayor despoblación al ser incapaces de retenerla al no poder ofrecer unas oportunidades y servicios adecuados. Esta situación en espiral descendente se ha dado en España en los últimos 50 años en amplias zonas de Extremadura, Aragón o Andalucía. Densidades medias y economía diversificada caracteriza las zonas interiores de Cataluña, principalmente en la provincia de Barcelona y también, en el otro extremo, algunas zonas de Badajoz, donde las pequeñas ciudades llegan a articular el territorio y agilizan la economía. El tercer grupo lo representan las zonas de montaña, básicamente áreas a los pies de los Pirineos, en las comunidades limítrofes con la cadena montañosa. Le siguen los espacios urbanos, esencialmente, las áreas metropolitanas y las comarcas con ciudades medias. Cierran el ranking del gráfico 5 las zonas turísticas, que prefieren desarrollar otro tipo de planificación sectorial del producto turístico, con suficiente potencial que motiva la posibilidad de una planificación más sectorial, cosa que por contra no sucede en las áreas rurales, aunque todas podrían pasar por una planificación estratégica más coherente e integral (Farinós, 2010).

2.3. Orientación temática de los planes

Respecto a la orientación de los planes es evidente que la economía es el eje fundamental para la mayoría de los mismos (ver el gráfico 6). Todos los planes presentan un componente económico, de forma exclusiva o compartida con la temática territorial y social. Cabe destacar, sin embargo, la progresiva tendencia a una visión más comprehensiva o integral de los distintos aspectos (económico, social y medioambiental). Así es como la gran mayoría de los planes presentan tres ejes vertebradores: la economía, el territorio y los temas sociales. Esto incluiría en muchos casos el empleo, las empresas, el turismo, la industria o la agricultura, según la zona. Respecto de la componente territorial, las infraestructuras y los usos del suelo son los temas más comunes. La calidad de vida y el bienestar son los temas más habituales en los sociales.

Por último habría que considerar que el 10% de los planes se han considerado comprehensivos, en el sentido que presentan al menos cinco temáticas diferenciadas. Además de las tres principales ya comentadas, incluyen el medio ambiente, el urbanismo, la cultura o la educación entre sus preocupaciones principales y las desarrollan a lo largo de las distantes fases de los planes (ver el mapa 2).

3. RESPONSABILIDAD Y GOBERNANZA DE LOS PLANES

En lo que respecta al origen, responsabilidad y nivel de desarrollo de los planes, se comprueba el claro predominio del liderazgo público sobre el mixto (público-privado), en una relación de dos a uno (cuadro 5). De acuerdo con el análisis, son las Diputaciones provinciales la principal administración impulsora de los planes. Las diputaciones no son sólo responsables de la mayoría de los planes provinciales sino también de algunos planes comarcales, como los de la provincia de Badajoz. Algo similar ocurre con los gobiernos regionales o autonómicos, cuyas iniciativas van más allá de los planes autonómicos propiamente dichos, como en Aragón o Galicia, donde son promotores de planes comarcales y metropolitanos (para el caso gallego ver Farinós y Boira, 2009). Entre Diputaciones y gobiernos regionales no alcanzan el 50%. Consorcios, sobre todo en Cataluña, y asociaciones son responsables de otro 12%. Las fundaciones, ayuntamientos, consejos comarcales, mancomunidades de ayuntamientos y cabildos insulares, que no llegan al 10% del total cada uno de ellos, cierran el listado. Una importante diversidad de instituciones responsables por tanto, entre las que se encuentran ampliamente distribuidos los planes.

Un elemento fundamental que ha cambiado en estos últimos años, y a peor, es el estado de los planes. Mientras que hace 10 años los planes en fase de inicio o de ejecución alcanzaban el 84% del total, actualmente este porcentaje se sitúa en el 53'66% (ver el gráfico 7). Como ya se ha comentado en el primer apartado hay un cúmulo de factores que podrían ayudar a explicar este cambio, como la crisis económica y de las propias administraciones públicas. Ante la situación actual que vivimos, de crisis económica, política y de confianza en las instituciones. pareciera que, de forma contradictoria, para la mayor parte de los responsables políticos y técnicos la planificación estratégica no es un tema fundamental en su tarea de gobierno y de gestión. En muy pocos casos se considera el eje rotor del que deben surgir las actuaciones e inversiones, tanto en temas de infraestructuras como de impulso empresarial o social.

El cambio de partido en el gobierno de las instituciones ha supuesto en algunos territorios el abandono de determinados planes estratégicos. Es el caso de la Diputación de Barcelona, con la significativa desaparición del Observatorio Territorial en su seno, responsable de iniciativas como la del anuario de los conflictos territoriales en Cataluña que promovieron en su día Álex Tarroja y su equipo (Esteban, 2014) y que pasó a manos de la SCOT que dirige la geógrafa Mita Castañer. Algo similar ha sucedido en el ayuntamiento de Sevilla, el de Las Palmas o la diputación de Córdoba, donde los nuevos responsables han aparcado los planes ya comenzados. Afortunadamente no ocurre siempre así, como en Palencia, donde a pesar del cambio de signo político se ha mantenido el plan como una prioridad. La necesidad pudiera decirse, obliga, más que la voluntad. Y cuando la ha habido, la calidad del proceso y la verdadera intención del plan ha resultado dudosa. Se ha estado más interesado en la obtención de un plan o documento (no nos atrevemos a decir que en el proceso de planificación en clave estratégica y nuevas metodologías participadas, que de hecho las ha habido) que en su implementación y gestión. Algunos informes de principios de los años 2000 ya apuntaban a estas deficiencias (Ganau y Mallarach, 2003; Fernández Güell 2010; González Medina, 2012; Pacual y Esteve, 2009; Prezioso, 2008). Ante esta situación debería ir abriéndose paso a una nueva planificación territorial estratégica, de lo que podríamos llamar de tercera generación. Ésta incorporaría no solo elementos de calidad contrastados, sistemas de evaluación (ex ante) y seguimiento continuo (observación), sino también criterios de resiliencia, no sólo económica o medioambiental, sino sobre todo social y de gobernabilidad (democracia); esto es, territorial, local, en sentido integral. Es en este sentido que precisamente apunta el instrumento de las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) de la nueva Política de Cohesión europea 2014-2020, al que España parece no haber prestado atención suficiente, muy al contrario de lo sucedido con las propuestas de Desarrollo Sostenible Urbano Integrado.

Gráfico 6: Distribución según temática de los planes supramunicipales (%)

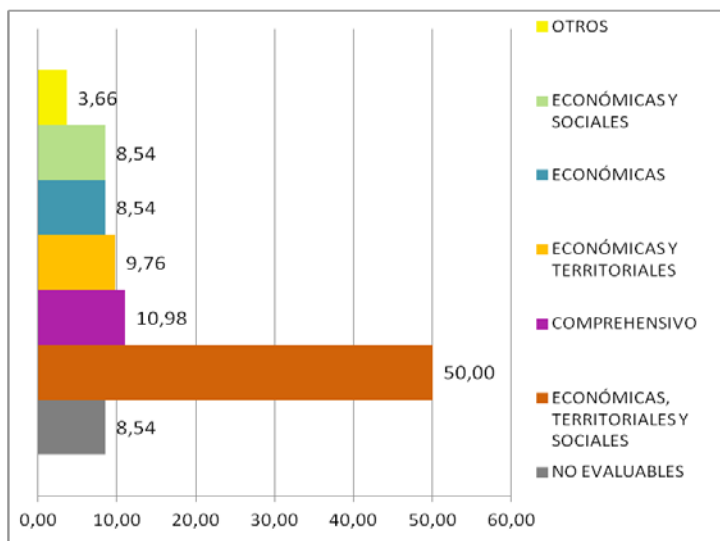
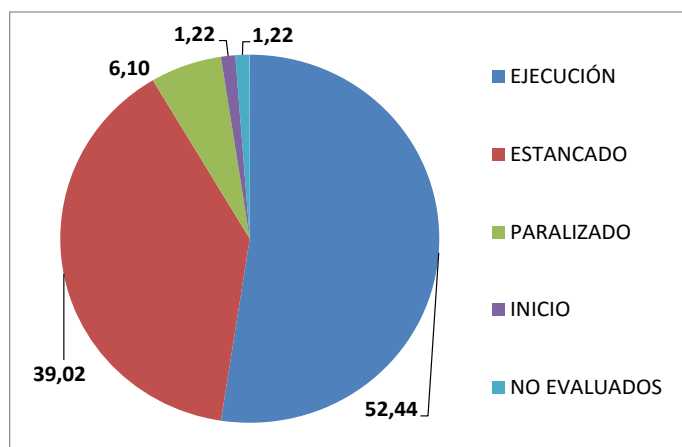


Gráfico 7: Distribución de los planes según estado de ejecución



Cuadro 5: Distribución de los 82 planes por CC.AA., ámbito y entidad responsable

AMBITO Y TIPO	ENTIDAD RESPONSABLE								
	DIPUTA- CIÓN	GOB. REG.	CONSOR- CIO	ASOCIA- CIÓN	FUNDA- CIÓN	AYUNTA- MIENTO	CONSEJ. COM.	MANCO- MUNIDAD	CABIL. INSULAR
1 ANDALUCIA									
Comarcal			1	4					
Mancomunidad								2	
Provincial	2				2				
Supracomarcal		1							
2 ARAGON									
Comarcal	1	8		1					
Metropolitano				1					
Provincial	1								
3 ASTURIAS									
Comarcal							1		
5 CANARIAS									
Insular									2
Mancomunidad			1						
7 CASTILLA MANCHA									
Comarcal				1					
8 CASTILLA LEÓN									
Provincial	1			1	1				
9 CATALUÑA									
Comarcal			3		3		4		
Metropolitano				1					
Supracomarcal		1							
Agrup. Vol. Municipios	2		4			3		1	
10 COM. VALENCIANA									
Supracomarcal									
11 EXTREMADURA									
Comarcal	12								
12 GALICIA									
Comarcal						1			
Metropolitano		2							
Provincial	3								
13 LA RIOJA									
Autonómico		1							
14 MADRID									
Comarcal						1			
15 NAVARRA									
Autonómico		1							
Comarcal						1		1	
16 PAIS VASCO									
Comarcal			1						
Metropolitano				1					
Provincial	1								
17 MURCIA									
Autonómico		1							
TOTAL	23	15	10	10	6	6	5	4	2

Un hecho bien significativo y que se acompaña de otros indicios como la promulgación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana o el empeño puesto por el Ministerio español responsable de la gestión de los fondos comunitarios a la hora de hacer disponible desde su página web el protocolo para su elaboración (hay que recordar que a estas iniciativas se reservan el 5% de los fondos del FEDER otorgados a cada estado; también ITI pero en este caso a nivel de ciudad). Pareciera como si, de nuevo, como sucede con la dialéctica (si no conflicto) entre urbanismo y ordenación del territorio, en el tema de la planificación estratégica se reprodujera lo mismo entre la planificación estratégica de ciudades y de territorios (regiones urbanas o escalas mayores). En este sentido, y especialmente desde la geografía debe insistirse en la necesidad de una visión multiescalar, coherente e integrada, entre ambas planificaciones: física y estratégica, urbana y territorial.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Burriel, E. (2008): “La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)” [En línea] *Scripta Nova*, XII, 270 (64), <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- Cazorla, A.D. y De Los Ríos, I. (2006): “Social sensibility and rural development: the innovation as a process of social learning”. En Cazorla, A. et al. *Planificación para la sostenibilidad: Proyectos de ingeniería para un ámbito rural-local*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid E.T.S.I. Agrónomos, 165-182.
- Ebrópolis y GEOT –Grupo de Estudios en Ordenación del Territorio- (2012): “Estrategias de futuro en la planificación territorial española: estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020”. [En línea] Zaragoza.
- Ebrópolis (2001): “Inventario de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales” Zaragoza. Ebrópolis.
- Esparcia, J. (2006): “LEADER II y PRODER en el desarrollo rural en España”. En Frutos Mejías, L. y Ruiz E. *Estrategias territoriales de desarrollo rural*. Zaragoza: Institución «Fernando el Católico», 65-90.
- Esteban, J. (2014): “Els impulsors: els inicis de l’Anuari territorial de Catalunya”. En Castañer, M (Dra.) *Deu anys d’Anuari territorial de Catalunya (2003-2012)*. Una dècada de transformacions, projectes i debats. Barcelona. SCOT, Institut d’Estudis Catalans, 149-151
- Farinós, J. (2010): “Gobernanza para una renovada planificación territorial: Hacia la innovación socio-territorial”. En Martín, A. y Merinero, R. (coords.) *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*. Sevilla. Junta de Andalucía/U. de Jaén/Radeut, 87-113.
- Farinós, J.; Boira, J.V. (2009): “Escenarios, visiones estratégicas y el debate metropolitano”. En Souto, X.M. (coord.), *Áreas metropolitanas gallegas* (pp. 25-79). Santiago de Compostela. Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia. Xunta de Galicia
- Farinós, J.; Olcina, J.; Rico, A.; Rodríguez, C.; Del Romero, L.; Espejo, C. y Vera, J.F. (2005): “Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39. 117-149.
- Fernández Güell, J.M. (2010): “La prospectiva en la Planificación Estratégica de ciudades y territorios”. En Martín, A. y Merinero, R. (coords.) *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*. Sevilla. Junta de Andalucía/U. de Jaén/Radeut, 82-101.
- Fundación BBVA (2009): “El stock de capital en viviendas 1990-2008”. Cuadernos Fundación BBVA. Capital y Crecimiento, 10. Serie disponible en: www.fbbva.es
- Ganau, J. y Mallarach, J. (2003): “La planificación estratégica territorial a Catalunya. Quince anys d’evolució”. Barcelona. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- González Medina, M. (2012): “La planificación estratégica de «nueva generación»: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?”. *Geopolítica(s)*. Revista de estudios sobre espacio y poder, 3(2), 271-291.
- Larrubia, R. y Navarro, S. (2011): “El desarrollo rural a través de las aportaciones científico-académicas en revista españolas (1990-2010)”. *Anales de Geografía*, 31(1), 61-81.
- MAAyMA -Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente- (2011): “Grupos de Acción Local LEADER 2007-2013”. Madrid. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Méndez, R.; Abad, L.D. y Echaves, C. (2015): “Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España”. Valencia. Tirant Humanidades. Colección Crónica.
- Nel-lo, O. (2012): “Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña”. Valencia. Tirant Humanidades. Colección Crónica.
- Pascual i Esteve, J. M., y Tarragona Gorgorió, M. (2009): “Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación”. Sevilla. Junta de Andalucía, D. G. Administración Local.
- Pérez, F. (2014): “Crecimiento v Competitividad. Los desafíos de un desarrollo inteligente. Informe BBVA-Ivie 2014”. Bilbao. Fundación BBVA-IVIE.
- Prezioso, M. (2008): “The territorial dimension of a competitive governance in sustainability”. *Boletín de la A. asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 163-179.
- Postigo, R.; Pueyo, A.; López, C.; Sebastián, M. y Zúñiga, M. (2014): “Estrategias de futuro en la planificación territorial española: Estado de la cuestión y tendencias en el horizonte 2020”. En ‘A JANGADA DE PEDRA’ – Geografias Ibero-Afro-Americanas. Atas do Colóquio Ibérico de Geografia, Associação Portuguesa de Geógrafos e Departamento de Geografia da Universidade do Minho. António Vieira, Rui Pedro Julião (eds), 2598-2513. Comunicación presentada al XIV Coloquio Ibérico de Geografía. Guimarães, 11-14 de noviembre.
- Romero, J.; Jiménez, F; Villoria, M. (2012): “(Un)sustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996–2010) and its territorial, environmental, and sociopolitical consequences”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3), 467–486.