

Los procesos de gobernanza territorial dentro de la ordenación del territorio del País Vasco. Evaluación del grado de eficacia

P.J. Lozano Valencia¹; I. Latasa Zaballo¹, A. Ruiz Vaqueriza¹

¹ Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. C. Tomás y Valiente, S/N, 01.006 Vitoria-Gasteiz.

Pedrojose.lozano@ehu.es; itxaro.latasa@ehu.es; aruiz154@ikasle.ehu.es

RESUMEN: La presente comunicación se enmarca en un trabajo de investigación continuo durante los últimos 15 años, con una dilatada trayectoria y que responde al proyecto de investigación: Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial (GOBEFTER). CSO2012-36960. En este caso y, de manera mancomunada para diversas regiones de España (Galicia, Cantabria, Andalucía, Valencia y País Vasco), se pretende estudiar y evaluar el grado de cumplimiento de los resortes diseñados para garantizar, por lo menos en parte, dicha gobernanza. La gobernanza territorial cuenta con dos derivadas claras. Por una parte se situaría una línea que pretende garantizar la necesaria coordinación entre los distintos niveles administrativos y sus planes. La segunda derivada recogería los preceptivos y muy recomendables procesos de participación ciudadana. En este sentido, todavía existe mucho camino por andar hasta que se de una “cultura” de la participación, tanto por parte de los políticos y técnicos encargados de tomar las decisiones, como por el público o la sociedad, en general. El objetivo de la presente comunicación busca, precisamente, analizar y diagnosticar el grado de gobernanza y gobernabilidad de los procesos de OT dentro de la CAPV. A la vista de dicho análisis se puede observar que han existido contradicciones evidentes en los procesos de coordinación entre planes y, además, la participación social ha sido mínima y se ha centrado en una clara pugna entre la escala regional y la local (Gobierno Vasco versus ayuntamientos).

Palabras-clave: Ordenación territorial, gobernanza, gobernabilidad, COTPV, Comunidad Autónoma del País Vasco.

1. INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

En los últimos años han sido muchas las iniciativas que, en materia de ordenación del territorio, en particular y en política territorial, en general, se han llevado a cabo en el estado español. Abundantes han sido las diferentes leyes y planes de ordenación territorial que se han desarrollado en las distintas Comunidades Autónomas españolas (en adelante CC AA). Éstas, al contar con las competencias transferidas, deben ser las encargadas de desarrollar un armazón legislativo y planificador que organice y planifique su territorio. Sin embargo, la realidad de cada una de ellas es muy desigual. Las hay que llevan una gran tradición y desarrollo (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Navarra...) mientras que otras muestran unos estadios muy iniciales o casi nulos (La Rioja, Madrid, Extremadura...)

La presente comunicación se enmarca en un trabajo de investigación continuo durante los últimos 15 años, con una dilatada trayectoria y que responde, en la actualidad, al proyecto de investigación: Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial (GOBEFTER). CSO2012-36960. En este caso y, de manera mancomunada para diversas regiones de España se pretende estudiar y evaluar el grado de cumplimiento de los resortes diseñados para garantizar, por lo menos en parte, dicha gobernanza.

La gobernanza territorial cuenta con dos derivadas claras. Por una parte se situaría una línea que pretende garantizar la necesaria coordinación entre los distintos niveles administrativos y sus planes. La segunda derivada recogería los preceptivos y muy recomendables procesos de participación ciudadana. En este sentido, todavía existe mucho camino por andar hasta que se dé una “cultura” de la participación, tanto por parte de los políticos y técnicos encargados de tomar las decisiones, como por el público o la sociedad, en general. Farinós (2008) ya señalaba cómo la gobernanza era un concepto de discutible procedencia y dudosa intención; sobre todo en un país como España, donde la sociedad civil, hasta la fecha, no muestra una

cultura clara de participación, control del gobierno, rendición de cuentas, respeto hacia lo común, control sobre la separación de los ámbitos políticos y económicos, etc. El camino a recorrer para el logro de una buena gobernanza pasaría por tres vías que debemos comenzar a transitar: 1) Facilitar los mecanismos de control y dación de cuentas. 2) Procurar nuevos enfoques, métodos y rutinas para generar los instrumentos de planificación y su posterior implementación con el afán de producir los efectos deseados. 3) El desarrollo de una nueva cultura política y territorial, a la que justamente pretenden contribuir las dos anteriores.

No hay que olvidar que la gobernanza se configura como una innovación en la forma de gobernar, que trata de superar limitaciones que impiden una gestión efectiva de la política pública; por lo tanto gobierno y gobernanza más que antagonicos deberían resultar complementarios.

La sociedad, la política y las élites no han logrado desarrollar de forma efectiva proyectos de carácter colectivo, estructurados relacionamente y dirigidos estratégicamente en interés (común) del territorio. En parte debido a la falta de unas instituciones de gobierno permeables, a unos sistemas de planificación excesivamente lineales y cerrados sobre sí mismos que bloquean o tienden a controlar la participación de otros actores, especialmente los concernidos por la planificación de su propio espacio de vida. Ello ha conducido finalmente a dos extremos: a los conflictos territoriales o a la simple indiferencia social y política (Davoudi, Farinós, Paúl, de Vries, 2007; Queirós, 2009; Seixas, 2008; Wassenhoven, 2008). Ambos extremos se alejan de lo que se entiende por buen gobierno del territorio: la forma de organizar un consenso entre los distintos actores para promover soluciones satisfactorias para todos ellos. Mediante estos nuevos modelos de gestión y de decisión sobre los asuntos públicos se trata de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles de poder y actores implicados/concernidos, que deciden sobre su futuro deseado pero también, y esto es lo más importante, sobre la forma en que cada uno se compromete a contribuir en su consecución.

En cuanto a las relaciones multinivel no es preciso insistir en la situación de atasco que supone la falta de coordinación y de cooperación entre los distintos niveles (Farinós, Romero y Sánchez de Madariaga, 2005; Romero, 2005, 2006, 2009), con el riesgo consiguiente que supone la creciente tendencia a las competencias exclusivas en lugar de compartidas y concurrentes. Todo ello debido a la falta de una verdadera cultura del pacto entre administraciones, enfrascadas en su propio funcionamiento y rutinas, cuando no víctimas del conflicto partidista, sin la capacidad por tanto de dar respuesta eficiente a los requerimientos de una nueva gobernanza territorial efectiva.

Existe una excesiva dispersión de prácticas e instrumentos de planificación, poco coordinados y coherentes entre sí. Algunas figuras, como los consorcios, ejemplo de partenariado multinivel, han tenido un funcionamiento que los han convertido en una útil y razonable fórmula de cooperación (Rodríguez, Fernández y Cadenas, 2005). También se cuenta con algunos ejemplos de verdaderos sistemas de planificación en cascada a diferentes niveles, del municipal y subregional al regional. Por ejemplo en Cataluña, con un marcado carácter de planificación física de usos del suelo pero dando cabida a otras políticas como la del paisaje, la de infraestructuras o la de promoción económica; combinando estos planes territoriales con otros de carácter más estratégico, cubriendo además el conjunto del territorio catalán. Parecido es el caso de Navarra, esta vez con un carácter distinto, con un estilo más de visión territorial acordada y participada entre los diferentes actores y niveles.

A la vista de estas cuestiones se impone un nuevo estilo de planificación u ordenación territorial (Albrechts, 2004 y 2006; Albrechts, Healy y Kunzmann, 2003; Farinós 2009 y 2011a; Ferrao, 2011; Healy, 2004 y 2006; Salet y Faludi, 2000); más concretamente la llamada planificación estratégica de segunda generación (para otros –Prezioso, 2008- cuarta), también denominada por algunos ‘Nueva Planificación Territorial Estratégica’ (Albrechts, 2009; Pascual, 2007 y 2011).

Ante los actuales retos sociales, políticos, económicos pero también territoriales, es necesaria una nueva planificación participada, consensuada y coordinada que, además de ordenar de forma adecuada el espacio y el paisaje, también persiga el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo territorial mediante proyectos concretos y realizables. Una planificación de nuevo cuño, con un nuevo estilo y sobre todo unas nuevas prácticas y rutinas. En este sentido, no se debe perder de vista que los cambios territoriales son cada vez más dinámicos y apuntan en diferentes direcciones, lo que obliga a pensar en conceptos, procedimientos e instrumentos capaces de adaptarse a situaciones cambiantes.

El País Vasco siempre ha sido considerado como una de las comunidades autonómicas modélicas en materia de desarrollo e implementación de la ordenación territorial. Es la propia Constitución Española del año 1978 la que otorga carta de naturaleza a las competencias que, en materia de Ordenación Territorial, deben ser desarrolladas por las distintas CC AA, concretamente a partir del artículo 148 (Lasagabaster y

Lazcano, 1999).

Contando con este primer hito legislativo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado como ley orgánica en 1979 determinó en noviembre de 1980 la transferencia de las competencias en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo a la propia Comunidad Autónoma, de manera que, en el futuro, fueran los gobiernos de dicha Comunidad los que legislaran en estas materias. No obstante, debieron pasar diez años para que el 31 de mayo de 1990 se aprobara la ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco (en adelante LOTPV). Dicha ley definía, además, cuales debían ser los instrumentos de ordenación, poniendo especial relevancia en el documento a escala regional denominado como Directrices de Ordenación del Territorio (en adelante DOT). También determina otros dos documentos con carácter planificador, uno será el Plan Territorial Parcial (en adelante PTP) que regula cada una de las comarcas o áreas funcionales (en adelante AA FF) a definir y los Planes Territoriales Sectoriales (en adelante PTS) que regulan cada uno de los sectores (costas, ríos, zonas húmedas, carreteras, actividades económicas, energía, etc.) a escala regional.

El primer plan a escala regional es aprobado, con carácter no sólo de documento planificador, sino como decreto 28/1997 de 11 de Febrero. Debieron pasar, por lo tanto, más de 17 años para que, a partir de las transferencias de estas competencias a la CAPV, se publicara el primer documento planificador. En la actualidad las DOT están en proceso de revisión y de hecho, ya ha sido publicado y expuesto el documento de avance. En estos años, tal y como se contemplaba en las DOT, se han ido dando pasos concretos dentro del proceso general de OT. Al respecto, se configuraron las distintas AA FF. Así mismo, también se fueron determinando los distintos sectores. El siguiente paso fue poner en marcha los procesos de planificación para cada una de las áreas y sectores definidos de manera que, en estos momentos, nos encontramos en distintas fases de desarrollo de las mencionadas figuras aunque la mayor parte de ellas han sido aprobadas inicialmente o definitivamente.

Las DOT también han tenido una gran influencia en la ordenación de los espacios urbanos condicionando los desarrollos y las distintas planificaciones a escala local, al igual que los PTP y PTS. Por último, en la actualidad y a partir de la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (en adelante CEP) por parte de España, el Gobierno Vasco, desde el año 2011 comenzó a desarrollar los catálogos de paisaje de cada una de las áreas funcionales para que las directrices del paisaje derivadas sean subsumidas e implementadas dentro de los propios PTP. No obstante, este proceso se halla en un estado muy inicial.

Tal y como se aseveró anteriormente, en general, el País Vasco goza de una buena reputación puesto que, en gran medida, ha sido pionero a escala estatal en el desarrollo de todo este complejo mapa de planes y actuaciones territoriales, no obstante, un análisis detallado del grado de gobernanza puede determinar claroscuros muy contrastados dentro de estos procesos.

A día de hoy todavía no existe una clara apuesta, desde las vías formales e institucionales, por una verdadera participación social y ciudadana amplia y efectiva dentro de los procesos de ordenación territorial. Aunque la ley del suelo autonómica, desligada de la de ordenación territorial, supuso un primer paso en esta cuestión, puesto que obliga a los ayuntamientos por encima de los 6.000 habitantes (y aconseja a los que no llegan a esa cantidad) a desarrollar verdaderos planes de participación ciudadana a la vez o en paralelo al desarrollo de los PGOU, la ley de OT no cuenta con dichas novedades y mecanismos y simplemente se acoge a la ley de procedimiento administrativo para desarrollar procesos de participación ciudadana muy rudimentarios en tres momentos concretos de la redacción del plan: su presentación en forma de avance (para recoger las sugerencias), su presentación en forma de aprobación inicial (para recoger las alegaciones) y su ulterior presentación definitiva (para recoger las últimas alegaciones al plan). Para ello se establece un periodo preceptivo de un mes para la consulta del documento y la redacción de las mencionadas sugerencias o alegaciones. Si bien es cierto que la mayor parte de estos periodos se prolongan en el tiempo un mes más, lo cierto es que la ciudadanía no tiene ni el tiempo suficiente ni la formación necesaria para realizar las alegaciones y, por tanto, participar mínimamente.

En lo que respecta al segundo vector de la gobernanza, la coordinación, la ley de OT ya preveía la existencia de una comisión de intermediación que velara, fundamentalmente, por la intermediación en los procesos de conflicto de intereses entre los distintos niveles administrativos y los diferentes planes. Se trata de la mencionada COTPV que, no obstante, no comenzó a funcionar sistemática y reguladamente hasta 2008 momento en el que se aprueba un decreto que regula su función, estructura, composición y competencias. Dicha comisión se reúne regularmente y atiende, fundamentalmente, los puntos de fricción entre los desarrollos de los distintos PGOU municipales y los PTP, PTS y las DOT. No obstante, en su inmensa mayoría se refieren, tal y como se ha apuntado, a conflictos entre competencias regionales y locales.

2. OBJETIVOS

El objetivo fundamental de la presente comunicación es la presentación preliminar de los resultados de un estudio destinado a, analizar y diagnosticar el grado de gobernanza y gobernabilidad de los procesos de OT dentro de la CAPV.

Dicho estudio se planteó como objetivos concretos los siguientes:

- Realizar un análisis detallado de las actas de la COTPV de manera que se detecten los conflictos derivados de la planificación y los procesos de participación ciudadana.
- Realizar un análisis detallado de las actas de la COTPV de manera que se detecten posibles incoherencias o descoordinación entre los distintos niveles político-jurídico-administrativos.
- Realizar un barrido sistemático completo de la hemeroteca en busca de los conflictos que en materia de participación se puedan haber dado en la planificación territorial del País Vasco y su real implementación.
- Realizar un barrido sistemático completo de la hemeroteca en busca de los conflictos que en materia de coordinación se puedan haber dado en la planificación territorial del País Vasco y entre las distintas instancias político-jurídico-administrativas.
- Realizar un análisis directo y pormenorizado de las etapas de desarrollo y aprobación de los distintos planes ya referidos con anterioridad.
- Realizar un análisis de los contenidos de los principales planes para detectar posibles incoherencias en materia de coordinación y constatar la existencia de procesos de subversión de la jerarquía de las DOT, los PTP, los PTS y los PGOU.

3. METODOLOGÍA

Tal y como se puede constatar a la vista de los objetivos específicos y operacionales propuestos, el análisis general que da lugar a este trabajo se ha basado en un completo y sistemático barrido y análisis de una vasta información de carácter planificador y territorial.

En primer lugar se han tomado las actas de la COTPV. Dentro de ellas se ha hecho un barrido sistemático de todas aquellas que, a partir de 2008 y con la aprobación del decreto que regula el funcionamiento y la composición de la COTPV, comenzaron a contar con una periodicidad y funcionamiento sistemático. En segundo lugar y muy relacionada con la anterior tarea, una vez sistematizados y pasados a una tabla los distintos puntos tratados en la COTPV se hace un barrido sistemático de conflictos o puntos de fricción a través de un análisis de hemeroteca. En dicho análisis se busca la incidencia en la prensa que han tenido dichos potenciales conflictos. Para ello se tienen en cuenta los principales diarios dentro de la CAPV; Diario Vasco, El Correo, Berria y Gara.

En tercer lugar y, en paralelo a esta búsqueda y análisis de la información, se ha hecho un barrido y lectura de la mayor cantidad posible de planes, tanto a escala regional con las DOT y su dilatado proceso de renovación, como de los PTP de las distintas AA FF así como los PTS que incumben a diferentes sectores.

Dentro de esa lectura y análisis se ha puesto un especial énfasis a las etapas de desarrollo y aprobación, tanto en forma de avance como provisional y final, de los distintos planes. El objetivo de dicho análisis es la detección de incoherencias o incumplimientos de la jerarquía de planes que impone la ley de OT de la CAPV. En este sentido, se han querido escenificar los posibles incumplimientos por parte de la administración de la prelación desde arriba a abajo de las DOT, los PTP, los PTS y la planificación a escala local.

Por último, también se ha prestado una especial atención al contenido concreto de los distintos planes, de manera que se tenga en cuenta tantos los posibles puntos de fricción con distintos agentes sociales y su repercusión, como, sobre todo, con respecto a los mencionados incumplimientos de la jerarquía de planes, así como a la posible falta de la necesaria coordinación entre los distintos niveles político-jurídico-administrativos.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Un modelo teórico de planificación óptimo desvirtuado por la práctica

Es innegable que la LOTPV y las DOT constituyeron y construyeron un armazón organizativo y jurídico bastante sólido que ha permitido a lo largo de dos décadas, la realización de procesos de ordenación

territorial y urbanística en buena medida coherentes y acordes al modelo de organización territorial que definieron. Sin embargo, también es cierto que en ocasiones la práctica se ha alejado de la teoría y que el desarrollo posterior que debía completar el armazón se ha demorado, en muchos casos, de forma excesiva. Se han generado por ello huecos normativos, *agujeros de seguridad* si se nos permite el símil informático, por los que se han colado actuaciones que nunca debieron ver la luz porque chocaban frontalmente con los objetivos y el modelo que las propias DOT definieron.

Según la estructura jerárquica de planes definida por la LOTPV los Planes Territoriales Parciales serían el segundo escalón normativo que implementaría a escala territorial las pautas marcadas por las directrices generales. Los PTP serían *instrumentos más concretos para la OT* en áreas supramunicipales, de escala intermedia, las AA FF definidas en las DOT. Esto supuso la elección de un modelo de ordenación en base a las especificidades del territorio como elementos directores de la planificación y el desarrollo, considerando el territorio no como soporte sino como recurso en sí mismo. En un nivel inmediatamente inferior, los PTS definirían las actuaciones de carácter sectorial con incidencia territorial. En este ámbito quedarían los planes de carreteras, puertos, ríos, litoral, actividad agroforestal, etc. que son promovidos por los departamentos del Gobierno Vasco y las Diputaciones forales (15 PTS en total). Estos dos instrumentos de desarrollo incorporan una herramienta novedosa en su momento: la matriz de ordenación del medio físico, que conlleva la realización de una zonificación del territorio en sectores homogéneos en función de su capacidad de acogida y la determinación para cada una de las categorías definidas los usos propiciados, admisibles y prohibidos. Dicha matriz fue definida, en su momento, por las DOT y, por tanto, funciona a escala regional y debe ser subsumida y desarrollada a escalas jerárquicas inferiores como las de los PTP y PTS.

El esquema organizativo mencionado se adoptó en un contexto en el que había que dar respuesta a una problemática territorial muy relacionada con las reducidas dimensiones de un territorio cuyas características naturales y ambientales estaban ya fuertemente mermadas por los procesos de urbanización-industrialización, que en este territorio empezaron a dejar una huella importante desde la segunda mitad del siglo XIX. Resultaba por ello prioritario controlar la acción y el desarrollo futuro sobre un territorio muy desgastado por la actividad humana, en el que escaseaban los espacios susceptibles de urbanización y abundaban los que necesitaban una regeneración-rehabilitación-restauración.

La apuesta por el territorio como eje director que se hizo en la LOTPV y en el desarrollo posterior de las DOT habría producido resultados mucho mejores que los que la realidad demuestra si el proceso planificador se hubiera llevado a cabo con mayor rigor y coordinación. Pero el hecho es que se han producido actuaciones y resultados contrarios al modelo en no pocas ocasiones. En primer lugar porque las tensiones políticas –entre partidos políticos y entre administraciones de distinta escala- y el desacuerdo entre agentes ha retrasado en exceso la elaboración de algunos de los planes, tanto PTP como PTS. En segundo lugar porque, de forma muy frecuente, se ha subvertido la jerarquía de planes, de tal modo que son los PTS los que han impuesto su criterio a los PTP.

Con respecto al primero de los casos planteados –el retraso en el planeamiento de desarrollo-, uno de los ejemplos sin duda más representativo es el PTS de actividades agropecuarias, una de cuyas funciones esenciales era la de definir y delimitar las categorías de suelo en los espacios no urbanos ni urbanizables. Este plan resultaba clave, por ejemplo, a la hora de definir los espacios agrarios de alto valor estratégico y de establecer las normativas de uso. Ahora bien, dicha definición debería haberse realizado en base a la información y diagnósticos derivados de los PTP o, a lo sumo, muy coordinada con el desarrollo de éstos. Sin embargo, la administración inició su elaboración en 2001, mucho antes de que se aprobara ninguno de los PTP y demoró su proceso de finalización hasta 2014, año en que se produjo su aprobación inicial. Entre tanto, los PTP se limitaron a reproducir e integrar las determinaciones incluidas en los sucesivos avances del PTS o bien a ignorar la necesidad de una categorización pormenorizada de usos, como en el caso del PTP de Llodio en el que, por ejemplo, el tratamiento de los espacios agrarios se reduce a la mención de su importancia como áreas de crecimiento urbano (por su ubicación en zonas llanas) que demandan un tratamiento paisajístico cuidado. De forma bastante similar, el PTP del AF de Laguardia resalta el valor de las Áreas Agroganaderas y de Campiña pero se limita a afirmar que *El Plan Territorial Sectorial (PTS) Agroforestal será el instrumento de referencia para la ordenación y gestión del suelo incluido en esta categoría “Resto del Territorio”*. Estas diferencias constituyen por otra parte una de las mayores debilidades de la planificación de la CAPV a esta escala. Puesto que la LOTPV explicita el contenido que deben tener los PTP y, sobre todo, sus funciones y filosofía, habría cabido esperarse que los documentos de todas las áreas funcionales desarrollaran un patrón común y que las variaciones entre ellos se debieran fundamentalmente a la especificidad y dimensiones de las características y problemáticas propias de cada espacio. La realidad, sin embargo, muestra enormes diferencias en los PTP desarrollados; diferencias tanto en los contenidos como en la profundidad y detalle con la que han abordado los distintos temas. La parquedad e incluso carencias de algunos de los PTP llevan a pensar en que, en algunos

casos, los planes parecen más fruto de un trámite obligado que de un deseo de abordar una planificación integrada del territorio.

Otro ejemplo en la misma línea de los anteriores es el PTP del área vizcaína de Igorre, aprobado en 2010, que no identifica las áreas de interés para la actividad agropecuaria. Retoma las delimitaciones y categorías que define el avance del PTS agroforestal para indicar que un 30% del desarrollo futuro del área funcional se realizará sobre zonas de vocación agraria, lo que exigirá que la Evaluación de Impacto Ambiental revise la posibilidades o establezca medidas compensatorias. De hecho, una de las alegaciones realizadas por el Ayuntamiento de Igorre se refiere concretamente a la propuesta de edificación sobre espacios de prados que deben ser protegidos.

Aunque los resultados de la ausencia de un plan agroforestal definitivo sean difíciles de evaluar, no faltan las pruebas que dan fe de una pérdida de espacios agrarios valiosos que no escaparon al afán desarrollista de algunos ayuntamientos y que tampoco fueron protegidos por las instancias competentes de las administraciones regional y provincial. Las reivindicaciones realizadas por las asociaciones y colectivos ciudadanos a través de la prensa se revelan como una fuente de información valiosa desde la que rastrear este tipo de problemas. Descubrimos así, por ejemplo, que en 2011, cuando ya la crisis había obligado a frenar muchas de las propuestas de desarrollo residencial e industrial, la Coordinadora Vecinal del municipio vizcaíno Elorrio tuvo que llevar a los tribunales la aprobación de un PGOU que pretendía convertir en suelo industrial un buen número de hectáreas que el plan agroforestal en trámite calificaba como suelo de alto valor agroforestal (El Correo, 22 de octubre de 2014).

La lentitud y el avance torpe en la elaboración de algunos planes se explica en cierta medida por el cambio de modelo de desarrollo surgido tanto de la crisis global como de la nueva cultura del territorio y de la reconsideración del proceso urbanizador que trata de hacer frente a los problemas de la dispersión urbana impulsando la rehabilitación y la redensificación de los tejidos ya existentes. En este contexto han adquirido un valor superior las cuestiones socio-ambientales y la participación ciudadana en clave de gobernanza. Pero parte de la responsabilidad hay que relacionarla con la dependencia excesiva que ha sufrido la ordenación territorial con respecto a los procesos políticos. Los cambios de gobierno y de los partidos políticos dominantes han generado avances y retrocesos en la planificación y cambios de objetivos para adecuarse a los deseos e intereses de los distintos gobiernos. En este sentido se ha producido en Euskadi un ejemplo paradigmático que da cuenta y ejemplo de lo dicho. Nos referimos a un caso menor en su escala pero bien conocido en el ámbito nacional por las repercusiones jurídicas que ha tenido. Se trata del proceso de aprobación de las normas subsidiarias de un pequeño municipio guipuzcoano –Mendaro-. En 2003, pocos días antes de las elecciones municipales, el equipo de gobierno local aprobó una modificación de las normas subsidiarias que supondría la urbanización de una zona alejada del casco urbano y la conversión en urbanizable de todo el área que separaba la zona del núcleo urbano. La corporación apostaba así por un modelo que incrementaba la dispersión y derivaría en la duplicación del parque de viviendas existente en el momento. Tras las elecciones municipales, el gobierno cambió y el nuevo equipo rechazó de plano el modelo disperso de urbanización. El nuevo consistorio buscó el amparo de la Diputación Foral de Guipúzcoa y logró que la entidad foral denegara la aprobación de las normas subsidiarias. Tras diversos vaivenes jurídicos, uno de los promotores de la actuación urbanística solicitó recurso de casación. Seis años más tarde, en diciembre de 2009, el Tribunal Supremo (TS, 2009) admitió el recurso y anuló, por tanto, los acuerdos de la Diputación Foral de Guipúzcoa que denegaban la autorización al cambio de normas y a la urbanización. El caso, que podría considerarse, si se quiere, anecdótico, constituye no solo un ejemplo de que el proceso urbanizador parece más dependiente de los intereses políticos que de un modelo de ordenación previamente definido y, atención, consensuado. La sentencia ha tenido también un amplio eco en los medios jurídicos nacionales (y ha creado jurisprudencia) cuando se aborda el reparto de competencias entre las administraciones locales y las de rango superior (Moreno y Aguado, 2009).

Las consecuencias de la demora y la descoordinación entre planes no han sido banales. Como ya indicaba Xabier Unzurrunzaga en su informe-diagnóstico de Adecuación de las DOT a las actuales expectativas de la OT, *buena parte de las intervenciones infraestructurales y sectoriales han surgido de forma puntual de facto, por generación espontánea, al margen de lo previsto en los modelos territoriales de los vigentes documentos de Ordenación Territorial y Urbana, en base a la presión de agentes económicos en un contexto de fuerte dinámica de expansión.* (...) (Unzurrunzaga, 2006)

Como decíamos más arriba, el segundo de los casos se refiere a la subversión de la jerarquía de planes establecida por las DOT. En teoría, los PTP son de rango superior a los PTS y son por tanto ellos los instrumentos destinados a identificar las necesidades, potencialidades, carencias, etc. de los territorios que planifican, a proponer una categorización de usos acorde y a señalar las zonas idóneas para la instalación de infraestructuras y equipamientos. En el nivel inmediatamente inferior, los PTS pueden planificar y ordenar

en base a un conocimiento pormenorizado del territorio. Es preciso tener en cuenta que mientras la extensión territorial mucho más reducida de los PTP permite estudios de diagnóstico precisos, a escala de detalle, los PTS abordan el conjunto del territorio de la comunidad autónoma y resultaría inviable e ineficaz que el instrumento sectorial aspirara a la escala de detalle de los instrumentos territoriales. Contrarias a la lógica expuesta han sido muchas de las actuaciones realizadas en la práctica. Es así que resulta asombroso leer los textos de muchos de los PTP que, de forma explícita y sin ambages, postergan determinadas decisiones a la espera del correspondiente plan sectorial o cuando éste ya existe declaran sin más el acatamiento al mismo. Las derivadas de esta práctica común han sido diversas y en algunos casos muy complejas.

Retomaremos una vez más el Plan Sectorial Agroforestal, como ejemplo en este caso de subversión de la jerarquía y de las consecuencias que esto ha producido en un territorio concreto, dentro del Área Funcional del Bajo Deba. El PTP de este AF se puede considerar modélico, no solo porque fue elaborado y aprobado de forma bastante temprana (2005) sino porque es uno de los pocos planes que lleva a cabo un diagnóstico pormenorizado del área que abarca y una propuesta de categorización tan detallada como la que sería de esperar en el resto de planes. En lo referente a la identificación de espacios de vocación agraria, el equipo redactor contrastó las propuestas de los avances del PTS agroforestal pero realizó su propia categorización, basada igualmente en estudios realizados ad hoc. Definió de este modo una categoría denominada *campiña agroganadera*, espacio que muestra *una escasa vitalidad del sistema (...) como espacio productivo más directamente intervenido y mantenido por el hombre* (GV, 2005: 21). Como consecuencia de la colaboración de los autores de esta comunicación con el equipo que elabora el PGOU de uno de los municipios de la mencionada AF (el municipio de Mutriku)¹, se ha realizado un análisis más exhaustivo de la relación entre el PTP del AF y los PTS. La comparación mediante herramientas SIG de las cartografías del PTP y PTS agroforestal ha mostrado que las 814 has que el PTP consagró a la categoría de *campiña agroganadera* del municipio de Mutriku, en el PTP agroforestal quedaron reducidas a 679 has. Se trata de una diferencia elevada, máxime teniendo en cuenta que se trata de un municipio de orografía compleja, que cuenta con muy poco espacio no ya para la urbanización sino para el desarrollo de las actividades agroganaderas, dado lo cual se hace imprescindible afinar los diagnósticos y las asignaciones de uso a fin de lograr la optimización de una actividad que es preciso revitalizar y elevar la protección de unos espacios de alto valor natural. Esta orografía, que es un hecho por otra parte habitual en la geografía vasca, exige hilar muy fino y no desperdiciar espacios. En cualquier caso, este tipo de resultados son una prueba de que la planificación sectorial se ha impuesto a la territorial. En el año 2000, un estudio de diagnóstico sobre la planificación en la CAPV, realizado por la empresa LKS a petición de la asociación de municipios vascos EUDEL, incluía entre sus conclusiones *la escasa capacidad real de los PTP de contradecir las disposiciones sectoriales* (Eudel, 2000: 106).

Pasando a problemas sin duda todavía mayores relacionados con la alteración de la jerarquía en los planes de ordenación está lo ocurrido, por ejemplo, con el PTS de energía eólica, que ha generado graves conflictos de diversa índole y envergadura en la CAPV. Para empezar hay que señalar que el PTS de energía eólica fue otro de esos planes cuya aprobación se produjo de forma temprana –en 2002, previa a la de los primeros PTP- y que en la práctica ha intentado imponer sus determinaciones a aquellos. Resulta totalmente incomprensible y anómalo si tenemos en cuenta que según la LOTPV (artículo 12b) son los PTP los que deben realizar el “...*Señalamiento de los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras según sus características*”. El problema en este caso no es solo que se actuaba en contra del marco normativo de la planificación sino que además dicho PTS proponía una serie de parques eólicos sobre espacios frágiles, de elevado valor natural, que estaban en proceso de protección o que habían sido señalados por la propia administración autonómica como zonas a proteger dentro de la Red Natura 2000 y habían sido incluidas por las DOT dentro del listado de las Áreas de Interés Naturalístico de la CAPV. Por si esto fuera poco, buena parte del espacio de las futuras instalaciones eólicas se sitúa sobre zonas de pastos montanos, espacios ganaderos de altitud de elevado valor ambiental, paisajístico y cultural, protegidos por las DOT y sometidos, por tanto, a una estricta regulación de usos de carácter protector. El caso sin duda más lamentable es el de la estación eólica que se ubica en las cumbres del actual parque natural de Aitzkorri-Aratz, una de las áreas montañosas más emblemáticas de la CAPV. Esta instalación entró en funcionamiento en el año 2000, es decir, dos años antes de que se aprobara el PTS de energía eólica y cuando ya estaba en marcha el proceso de declaración de zona protegida. El parque eólico, que fue recurrido judicialmente, fue también asumido de forma lacónica por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del parque natural. La declaración oficial de espacios naturales en unos casos y la propia crisis que afectó años más tarde al sector de la energía eólica salvaron a algunos de los espacios naturales del destino proyectado por el plan sectorial. Sin embargo, no

¹ Mediante una gestión que se está demostrando modélica, el ayuntamiento de la citada localidad está prestando un interés especial a la planificación de las áreas rurales en un contexto de participación activa por parte de la población local.

deja de resultar asombroso, y prueba del sometimiento de la planificación sectorial a la territorial, que en 2011, el documento de aprobación definitiva del PTP del AF de Balmaseda-Zalla integrara en su planificación dos de los parques eólicos proyectados por el PTS de 2002. Se trata de los parques eólicos de Ganekogorta y Ordunte, en Vizcaya. El segundo de ellos afecta a un espacio declarado como LIC en diciembre de 2004; el primero –Ganekogorta- comparte espacio con el AF colindante del Gran Bilbao. En este caso, lo asombroso es que mientras el PTP del Gran Bilbao considera que la zona de Ganekogorta tiene una importancia ambiental y paisajística y la « *obligatoriedad de redacción de un plan especial de ámbito supramunicipal* » que lo regule, el PTP de Balmaseda-Zalla ni lo menciona (Lasagabaster, 2013).

4.2. Una coordinación insuficiente y mejorable pero aceptable y una participación ciudadana simbólica

Como se indicaba más arriba, las circunstancias particulares del territorio explican la necesidad, quizás más apremiante en la CAPV que en otras comunidades, de la existencia de órganos y mecanismos de coordinación capaces de darle sentido al concepto de desarrollo sostenible. A esta circunstancia apremiante hay que añadir el hecho de que en la CAPV las diputaciones forales poseen un buen número de competencias en relación con la gestión territorial, de manera que la articulación del poder autonómico y el provincial resulta especialmente complejo. Estos dos factores explican que el objetivo de la planificación integral e integrada exija un esfuerzo importante en la coordinación a triple banda: territorial, sectorial y política. Los hechos demuestran que el gobierno autonómico era consciente de esta necesidad ya que la LOTPV, del año 1990, dedicó el título IV de su articulado a la coordinación y el asesoramiento. En concreto la ley determinó la creación del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco como órgano para la participación e implicación de la sociedad en la planificación de la CAPV y de La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), como órgano consultivo y de coordinación. De acuerdo a lo estipulado por la LOTPV, los PTP, los PTS y los planes de ordenación urbana (PGOU, NNSS y planes especiales) deberán ser preceptivamente informados por la COTPV y sus resoluciones son vinculantes cuando se aprecia la existencia de contradicción o disconformidad de alguno de los planes con respecto a los de jerarquía superior. La LOTPV contiene además otras estipulaciones destinadas a velar por el cumplimiento del orden jerárquico de los planes de ordenación. Destaca, entre ellas, el artículo 17.5, que adelanta la solución ante posibles conflictos entre los planes. Según dicho artículo, las contradicciones de los PTS con las DOT o con los PTP serán causa de nulidad de la parte o partes del Plan Sectorial que las contengan.

Un cuarto de siglo después de la aprobación de la LOTPV, el análisis de la actividad planificadora realizada demuestra que los esfuerzos en materia de coordinación han sido en general insuficientes pero han producido también logros importantes de diferente signo.

Empezando por los logros y fortalezas lo primero a destacar se relaciona con la transparencia de la actividad de la COTPV: el contenido de los puntos del día de sus reuniones y el resumen de los acuerdos adoptados en las mismas se encuentran a disposición pública en la página web del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco. Actualmente cualquier ciudadano puede consultar todas las actas desde 2008, fecha en la que se produjo el inicio efectivo de la actuación de la COTV. El análisis de esta documentación, fundamentalmente de los acuerdos, proporciona una buena aproximación a los fallos (intencionados o involuntarios) en el cumplimiento de la normativa cometidos por los promotores y los equipos redactores de los planes de ordenación y, por tanto, a la función ejercida por la comisión a la hora de corregirlos. En este sentido destaca la función cumplida por la comisión a la hora de frenar los intentos de incrementar la densidad edificatoria y de evitar –amortiguarla menos- en muchos casos, los procesos de dispersión urbana. A nivel puntual han sido numerosas las actuaciones acertadas de la COTPV que han ayudado a evitar la realización de proyectos e instalaciones aprobadas por corporaciones locales o las instituciones promotoras pero contrarias a la normativa de ordenación.

En el lado negativo de la balanza en materia de coordinación del planeamiento los errores y carencias son también notorias. La subversión en la jerarquía de PTP y PTS ya mencionada o la descoordinación entre PTP de áreas colindantes son errores ampliamente conocidos y mencionados en los distintos informes que se han ido elaborando a propósito del proceso de renovación de las DOT. A la vista de los resultados, es hora de preguntarse si no será necesario modificar los mecanismos tanto de coordinación como de participación que, sin negar su utilidad, se han demostrado insuficientes. La modificación necesaria debería pasar por reducir el poder que ostenta el partido político en el gobierno en los órganos de coordinación y participación y por una apertura de los mismos a representantes de distintos colectivos ciudadanos, configurando una composición más amplia, más plural y abierta a la ciudadanía. La pluralidad y la apertura pueden no ser suficientes para solucionar el problema pero podrían contribuir a incrementar la coherencia entre la teoría de la planificación y la práctica. En cualquier caso, se trata de pasos necesarios para dar el salto de la transparencia a una

participación ciudadana más efectiva, que implique a la población en todo el proceso de planificación y no solo en los momentos puntuales que la legislación actual ofrece para realizar alegaciones. Y es que permitir que el ciudadano observe los actos de la administración no es lo mismo que hacerle partícipe de la misma.

La legislación en materia de ordenación, urbanismo y evaluación de impacto contiene numerosas declaraciones que vinculan el éxito del modelo socio-territorial sostenible con la implicación y participación activa de la sociedad. En concreto, el Decreto 183/2003, de 22 de julio, por el que se regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental, afirma en su artículo 11 que *la información, sensibilización, participación y educación ambiental de la sociedad es un pilar decisivo en el avance del País Vasco hacia una sociedad sostenible*. La ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, en su exposición de motivos declara la *Garantía del derecho a la participación ciudadana a través de la figura de los programas de participación ciudadana obligatorios en los planes de ordenación estructural y del Consejo Asesor del Planeamiento obligatorio en determinados municipios*. La decepción surge cuando revisamos la instrumentación prevista y el grado de obligatoriedad de cumplimiento de las medidas para dar voz y voto a la ciudadanía. La prueba más palpable de que declaraciones como las anteriores forman parte más bien de un discurso retórico que de un compromiso institucional real la encontramos en el Libro Blanco de democracia y participación ciudadana de Euskadi, difundido por el gobierno autónomo hace escasamente un año. Transcribiremos la cita textual, que habla por sí misma: *¿Debe ser la participación ciudadana vinculante? La participación ciudadana no tiene por qué ser necesariamente vinculante. Pero sí tiene que tener una incidencia real en la búsqueda de soluciones compartidas, y debe ser tenida en cuenta en el proceso de toma de decisiones, concretándose al menos en los siguientes compromisos con las personas que participen en el proceso: informar, reconocer el valor de la participación, escuchar empáticamente y retornar las conclusiones*. (GV, 2014: 12)

5. CONCLUSIONES

Los resultados de la investigación, todavía en curso, muestran que sin negar el carácter modélico que se le ha atribuido tradicionalmente a los procesos de planificación territorial en la CAPV, sus mayores virtudes se encuentran en las propuestas teóricas más que en las realizaciones prácticas. Frente a un modelo teórico sin duda impecable, el análisis de los planes de ordenación elaborados a lo largo de más de una década, de las actas de la COTPV y de la prensa escrita durante este tiempo revelan errores, carencias e insuficiencias a las que el gobierno autonómico debería prestar mayor atención. La coordinación y la participación ciudadana se revelan como asignaturas pendientes sin visos de mejora sustantiva en un futuro próximo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Albrechts, L. (2004): "Strategic (spatial) planning reexamined". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743-758.
- Albrecht, L. (2006): "Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia". *Environment and Planning A*, 38(6), 1149-1170.
- Albrecht, L. (2009): "Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects". En Farinós, J.; Romero, J. y Salom, J. (eds.) *Cohesión e Inteligencia Territorial* (85-104). Valencia: PUV / IIDL, Colec. 'Desarrollo Territorial' nº 7.
- Albrecht, L., Healey, P., Kunzmann, K. (2003): "Strategic spatial planning and regional governance in Europe". *Journal of the American Planning Association*, 69, 113-129.
- Davoudi, S.; Farinós, J.; Paúl, V. y Vries, A. de (2008): "Desarrollo territorial sostenible a partir de la cohesión territorial: entre el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental". En Feria, J.M^a. (Ed.) *Territorios, sociedades y políticas* (199-238). Sevilla: UPO-AGE.
- EUDEL (2000): Informe sobre la incidencia del planeamiento territorial en los municipios de la CAPV. Informe inédito.
- Farinós, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32.
- Farinós, J. (2009): "Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción". En Farinós, J., Romero, J., Salom, J. (Coord.), *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones* (17-62). Valencia: IIDL/Ser. Pub. de la U. de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 7
- Farinós, J. (2011a): "La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de 'Spatial Planning'". En Farinós, J. (Ed.) (2011): *La Gestión Integrada de Zonas Costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada? La GIZC como evolución de las prácticas de*

- planificación y gobernanza territoriales (13-31). Valencia: Publicacions de la Universitat de València/Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 9.
- Farinós, J.; Romero, J. y Sánchez De Madariaga, I. (2005): "Structural problems for the renewal of planning styles: The case of Spain". En Janin, U. y Faludi, A. (Eds.) 'Southern Perspectives on European Planning Special Issue'. *European Planning Studies*, 13(2), 217-235.
- Ferrao, J. (2011): *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Galouste Gulbenkian.
- Gómez Orea, D. (2007): *Ordenación Territorial*. Madrid: Mundi-Prensa Libros S.A. 766 p. (1ª ed. de 2002).
- GV Gobierno Vasco (2005): *Plan Territoria Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba)*. TOMO I Texto Refundido. Aprobación Definitiva.
- GV Gobierno Vasco (2014) *Resumen del Libro Blanco de democracia y participación ciudadana de Euskadi*. http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/5632/Libro_Blanco_DyPC_resumen_es.pdf. (Consultado el 21-3-2015)
- http://www.ingunuenajeveuskadi.eus/49-565/es/contenidos/informacion/ptp_bajo_deba/es_1662/indice.html (Consultado 13-09-2013)
- Lasagabaster, I y Lazcano, I. (1999): *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*. IVAP, Oñati.
- Lasagabaster, I. (2013): "Consideraciones jurídicas sobre la planificación de instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco". *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea: Urtekaria*. Ambiente y derecho: Anuario, 11, 13-28.
- Moreno Casado, C. y Aguado Orta, J. (2010): "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda". *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 1, 47-88.
- Pascual i Esteve, J.Mª. (2007): "La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: Los planes estratégicos de segunda generación". Barcelona: Diputació de Barcelona, Colección 'Documentos de Trabajo', Serie 'Desarrollo Económico' nº 3. 160 págs. (<http://www.diba.cat/pdfs/05562.pdf>, agosto de 2011).
- Pascual i Esteve, J.Mª. (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. Colección 'Ciencia Política' 41.
- Prats I Català, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: MAP, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección: ESTUDIOS GOBERNA. 209 pp.
- Prezioso, M. (2008): "The territorial dimension of a competitive governance in sustainability". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 163-179.
- Queirós, M. (2009): "Teorias da Complexidade: Princípios para o Ordenamento do Território". Texto de la tercera ponencia 'Las dimensiones sociales y políticas del Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio', XI Coloquio Ibérico de Geografía: 'La perspectiva geográfica ante los nuevos retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico'. Alcalá de Henares: del 1-4 de octubre. 19 págs.
- Rodríguez, F.; Fernández, R. y Cadenas, A. (2005): "Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 177-199.
- Romero, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 59-86.
- Romero, J. (2006): *España Inacabada*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València. 244 p.
- Romero, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, Col. Crónica. 273 p.
- Romero, J., Farinós, 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.
- Salet, W. y Faludi, A. (Eds) (2000): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, KNAW. 312 p.
- TS Tribunal Supremo. Sala de lo contencioso (2009) *Recurso de Casación 4606/2005*.
- 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.
- Unzurrunzaga, X. (2006). *Adecuación de las Directrices de Ordenación del Territorio a las actuales expectativas de la Ordenación del Territorio*. http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/adjuntos/unzurr.pdf. (Consultado 24-1-2014).
- Wassenhoven, L. (2008): "Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: A Matter of National Culture?". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 53-76.