

7ª Mesa Redonda: Desafíos para la Ordenación del Territorio en España

Enrique Antequera Terroso

Profesor jubilado. Dpto de Urbanismo. Universitat de València

1. Objetivos y composición de la Mesa

Continuando con la pauta seguida en los congresos celebrados hasta el momento, la última de las Mesas Redondas programadas en esta décimo segunda edición del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (XII CIOT), organizado por FUNDICOT y la Consellería de Vivenda e Planificación de Infraestructuras¹ de la Xunta de Galicia, reunió a representantes de diferentes administraciones autonómicas con competencia en Ordenación del Territorio (OT). La mesa, con el lema “Desafíos para la Ordenación del Territorio en España”, buscaba analizar desde el punto de vista de dichas administraciones, algunas de las condiciones sobre los que se desarrolla la planificación territorial en nuestro país, partiendo de las legislaciones y experiencias de las CC.AA. representadas en la mesa. En ella confluyeron territorios con problemáticas y particularidades diversas, aunque la despoblación, el consiguiente envejecimiento de la población y la debilidad del sistema urbano, aparecen como una característica común a casi todas. Lo que debe considerarse como un elemento determinante en la forma en que se percibe desde estas administraciones regionales, la gestión del planeamiento.

La Mesa estaba integrada por ocho representantes de CC. AA, moderados por M.^a **Encarnación Rivas Díaz**, arquitecta municipal de Pontevedra y durante los últimos 16 años Directora General de Urbanismo de la Xunta de Galicia. Los otros miembros de la Mesa eran **Juan Carlos Abascal Candás**, licenciado en Económicas y Empresariales, ex alcalde de Ermua y actualmente Viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana de Gobierno Vasco. **José A. Carrillo Morente**, licenciado en Derecho y en la actualidad Viceconsejero de Planificación Estratégica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. **Miguel Ángel Pérez Hernández**, licenciado en Derecho y Consejero Delegado de la empresa Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN), empresa pública del Gobierno de Canarias, adscrita a la Consejería de Transición Ecológica y Planificación Territorial. **José Antonio Marcén Zunzarren**, licenciado en Geografía y Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno Foral de Navarra. **Ángel M.^a Marinero Peral**, arquitecto, que actualmente ocupa el cargo de Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León y, finalmente, **Ignacio Ruiz Latierro**, ingeniero de Caminos y Director General de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

2. Los desafíos para la Ordenación del Territorio en España

En 1983, la Conferencia Europea de ministros responsables de Ordenación del Territorio dio su aprobación a lo que pronto se convirtió en la definición clásica de lo que debería entenderse como Ordenación del Territorio. Aunque parece claro que, transcurridos 40 años, la definición está necesitada de una revisión, su gran valor es que establecía las bases y los principios sobre los que a partir de entonces se ha venido desarrollando la OT.

¹ En <https://www.fundicot.org/XII-ciot/> están recogidos los videos de todas las sesiones, así como el libro de actas del congreso.

Aunque no es este documento el marco más adecuado para entrar en consideraciones sobre una definición, sobradamente conocida por todos aquellos que se dedican a trabajar en OT, si parece importante remarcar los elementos fundamentales que aparecen en ella y que siguen siendo la base conceptual de la OT: su naturaleza de disciplina científica, de técnica administrativa y de política; a lo que se añade el enfoque inter-disciplinario inherente a ella y su carácter democrático, global, funcional y prospectivo. Todo ello supone que la práctica de la OT esté sujeta a una serie de consideraciones importantes, bastante de las cuales se han añadido en el transcurso de los años², lo que supone que su aplicación sea especialmente compleja, laboriosa y necesitada de un seguimiento y revisión continuados si se quiere asegurar la bondad de los resultados que, por lo demás, sólo se podrán apreciar a medio y largo plazo.



Figura 1. Número especial de la Revista Cuadernos de Ordenación del Territorio dedicado al 40 aniversario de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de efeméride a cuestión de futuro³.

A la vista de lo anterior, lo más frecuente es que el desarrollo de un plan territorial, ya de por sí complejo, se vea sometido a una serie de condicionantes tanto técnicos como administrativos o políticos, que surgen en cualquiera de sus fases de redacción, tramitación o ejecución y, como consecuencia de esto, sea necesario reorientar el plan en alguna o algunas de sus determinaciones iniciales, bien excluyéndolas, bien incluyendo otras que no habían sido consideradas inicialmente.

La naturaleza e importancia de los retos o condicionantes depende básicamente de las características del territorio sobre el que se trabaja y de su entorno y de la legislación que sirve de base al plan. A una escala macro, europea, podemos encontrar una relación de los principales de ellos en la Agenda Territorial 2030 de la UE⁴. A una escala más local, la bibliografía que figura al final de este artículo ha centrado en una escala micro, la española, la relación de los retos de todo tipo que condiciona la práctica de la OT en nuestro país.

² Evidentemente el cambio climático por su carácter global y sus negativas consecuencias ambientales, sociales y económicas, sería uno de los más relevantes.

³ Disponible en la web de la asociación <https://www.fundicat.org/cuadernos-de-ordenacion-del-territorio-6a-epoca/>

La Carta Europea se puede leer en <https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>

⁴ <https://territorialagenda.eu/es/>

Para concluir este apartado y entrando en las particularidades propias, parece claro que la planificación territorial no juega, actualmente en España, un papel significativo en lo que debe ser el objetivo último de toda acción pública, la mejora del bienestar de los ciudadanos. En esta línea, lo señalado por Antonio Serrano en el capítulo que firma en el libro “Territorio y Estados. Elementos para la coordinación del territorio en el siglo XXI”⁵, incluido en la bibliografía, no conduce al optimismo. Según Serrano:

“...ni las distintas leyes sucesivamente desarrolladas desde 1956, ni la competencia de la Administración General del Estado -AGE- (cuando la tenía) o la competencia actual de las Comunidades Autónomas -CCAA- en materia territorial, ambiental y urbana, han evitado los principales graves problemas que perduran en la actualidad en el campo de la transformación territorial y urbanística.

¿Podemos esperar un futuro distinto? Más que poder esperar, habría que señalar la necesidad imperiosa de un cambio general en el comportamiento de las administraciones, ante un marco que va a venir caracterizado por unos procesos de cambio global (globalización y predominio de la economía financiero-especulativa sobre la productiva; cambios en los condicionantes mundiales al desarrollo, incidencia del calentamiento global, etc.), con graves y urgentes retos y consecuencias para la sociedad.”



Imagen 1: Integrantes de la mesa. De izquierda a derecha: Encarnación Rivas Díaz (moderadora), Juan Carlos Abascal Cándas, Jose Carrillo Morente, Miguel Angel Pérez Hernández, Jose Antonio Marcén Zunzarren, Angel Marinero Peral e Ignacio Ruiz Latierro. Autor: Julián Bueno Risco.

⁵ Serrano Rodríguez, A (2018). La ordenación del territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias. En Farinós Dasí, J. (coord.). Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI. (849-926). Tirant humanidades

3. Síntesis de las intervenciones de los ponentes

La síntesis de la mesa redonda se ha realizado siguiendo un orden cronológico, a partir de las tres cuestiones de debate desarrolladas a continuación y propuestas por la moderadora.

3.1. Las nuevas propuestas flexibilizadoras del planeamiento urbano y la posible hegemonía de los planes territoriales y sectorial sobre los generales

Tras la presentación de los participantes en la mesa, la moderadora **M.^a Encarnación Rivas**, hace una serie de reflexiones que finalizan con una pregunta al resto de componentes de la mesa, que orientarán gran parte de su contenido posterior.

Las reflexiones tienen que ver con el papel del planeamiento urbano como garante de seguridad jurídica, que se puede ver amenazada por un cierto afán flexibilizador del planeamiento, y del rol de los ayuntamientos como entidades mayores de edad, plenamente competentes y responsables.

Esta minusvaloración de las administraciones locales se traduce en que el planeamiento territorial se puede alzar, en ocasiones, como suplantador de las determinaciones o de las ausencias de la planificación urbana, con una visión supremacista sobre ésta.

La pregunta que dirige a los ponentes es sobre cómo ven esa visión supremacista de la planificación territorial, empleada para imponerse sobre las determinaciones urbanísticas de los planes municipales.

En general, las respuestas van en la línea de señalar que la planificación territorial y urbana no son elementos contradictorios, sino complementarios en tanto que se fortalecen mutuamente. Para **J. Carlos Abascal** el momento actual no es de simples cambios acelerados, sino que se trata de un cambio de época, de paradigma, que genera miedos e incertidumbres a los que hay que enfrentarse colaborando entre administraciones, en este caso la autonómica y la local y trabajando a partir de unos esquemas de ordenación y del impulso al desarrollo de los planes generales. Los retos son complejos y, por tanto, las soluciones también lo son, teniendo que basarse en un conocimiento compartido de múltiples disciplinas.

Por su parte, para **J. Antonio Carrillo** el problema no reside en la suplantación del urbanismo por la OT sino en la forma de vincular ambos. Para ello, ve dos problemas básicamente centrados en la planificación urbana. El primero tiene que ver con el objeto. Los planes generales deben adaptarse a la nueva época y adecuarse a los instrumentos de OT, especialmente a las agendas urbanas. El otro es el sujeto. A su entender se tiene una idea excesivamente maximalista de los municipios y de la autonomía local. No se puede echar sobre la administración municipal, especialmente la de menor tamaño, labores o trabajos que no tienen capacidad de afrontar por mucho que se les ayude con subvenciones o que se modifique las normativas.

Como posible solución propone una planificación territorial que no sea ni regional ni provincial sino comarcal, tal como se está haciendo ya en Extremadura o Aragón. Su comunidad, Castilla-La Mancha, está considerando plantear sobre la base de las agendas urbanas un modelo territorial comarcal aplicable y que sea parte de los planes urbanísticos municipales.



Imagen 2: Intervención de Jose Antonio Carrillo Morente. Autor: Julian Bueno Risco.

En su intervención, **Miguel Ángel Pérez** comenta la situación vivida en Canarias a raíz de la aprobación en 2017 de la Ley del Suelo y de Espacios Naturales⁶, que exigía que las competencias urbanísticas pasasen en toda su tramitación a los ayuntamientos. En esa misma fecha de 2017, la Federación Canaria de Islas abogaba para que la gestión del suelo rústico pasase a ser competencia de los cabildos, justificando esta propuesta en que son precisamente los cabildos los que tienen la visión territorial al ser los responsables de los planes insulares de ordenación. Lo cierto es que la propuesta de la Federación no fue aceptada y se mantuvo el texto en la ley, aunque de entonces a ahora no se conseguido aprobar ningún plan general de ordenación (PG).

En su opinión, los ayuntamientos, que en el caso canario no presentan las situaciones de despoblamiento que se dan en otras CC. AA, no tienen el “músculo” suficiente para hacer frente a todas las cuestiones que deberían integrarse en un plan general, como el cambio climático, la economía circular, agua, energía, conectividad, etc.

J. Antonio Marcén divide su intervención en dos partes. En la primera analiza la potencial obsolescencia de los planes generales. En su opinión, la figura actual de los planes generales es una figura ya caduca y necesitada de una profunda reforma legal. En la administración navarra se tiene una idea bastante compartida de que estos planes no son, para muchos ayuntamientos, ni una ayuda, ni un instrumento eficaz de gestión. Más bien al contrario, el plan general se convierte para muchas iniciativas públicas y privadas en un elemento de fricción, lo que, sumado a la complejidad administrativa de su tramitación y puesta en práctica, hace que un número importante de esas iniciativas finalmente no se puedan materializar.

Como solución ofrece una propuesta basada en dos pilares. En el primero, aplicable a los municipios con una cierta entidad poblacional, la idea es separar radicalmente, en el sistema de planeamiento municipal, lo estratégico de lo operativo. Que lo estratégico no entre en las técnicas de clasificación,

⁶ Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOE 138 de 19 de julio de 2017

de concesión de derechos y obligaciones, sino en la articulación del territorio, y fije estándares de calidad urbana. El desarrollo, la pormenorización y la gestión se deja a instrumentos operativos de competencia plenamente municipal.

Para los municipios de menor tamaño y sin papel territorial relevante, donde “nunca pasa nada”, se iría a un régimen urbanístico simplificado, para el que bastaría con unas bases de ordenación territorial muy esquemáticas. En estos municipios, los pequeños desarrollos que se puedan plantear se resolverían de manera concertada a tres bandas: el promotor de la actuación, el ayuntamiento y la administración foral, elevando ese convenio a rango de instrumento de ordenación urbanística operativa.

Respecto la segunda cuestión, la supuesta supremacía del planeamiento territorial sobre el urbano, indica que en Navarra los planes territoriales y sectoriales supramunicipales vienen de antiguo, puesto que aparecen en la legislación de 1986 y, salvo algún caso puntual, no ha habido actuaciones en contra ni por parte de los ayuntamientos ni de la judicatura. Por el contrario, estos instrumentos se muestran operativos para resolver problemas como el de la vivienda, especialmente en áreas metropolitanas.

Por último, recuerda que, en la actualidad, lo más complejo a la hora de aprobar y desarrollar cualquier planeamiento, son las larguísimas tramitaciones ambientales, incluidos los informes sectoriales, que posteriormente deben ser integrados y ponderados y que, en el caso de Navarra, dan lugar a un informe conjunto del gobierno foral.



Imagen 3: Intervención de Jose Antonio Marcén Zuzarzen. Autor: Julián Bueno Risco.

Ángel Marinero habla desde el conocimiento estadístico que le ofrece su trabajo de apoyo al BOE en el seguimiento de los códigos urbanísticos de toda España. Este conocimiento le permite afirmar que, efectivamente, se está utilizando un cierto tipo de planes territoriales para suplantar al planeamiento urbanístico. Se trata de instrumentos de intervención directa, controlados por las administraciones regionales y que con una u otra denominación, han sido adaptados por todas las CC.AA. Sin embargo, no se debe olvidar que, en ocasiones, son los mismos ayuntamientos los que solicitan la aplicación de estas figuras por dificultades para la implantación de determinados proyectos, cuya tramitación sobrepasa su capacidad de gestión.



Imagen 4: Intervención de Ángel Marinero. Autor: Julián Bueno Risco.

PLANES Y PROYECTOS SINGULARES			PLANES Y PROYECTOS SINGULARES		
Instrumentos de intervención directa en el territorio Control decisional y de procesos por la administración regional Regulados en todas las CCAA Potenciados en sucesivas reformas legales Variada nomenclatura					
• Galicia:	Proyectos de Interés Autonómico	PIA	• Castilla-La Mancha:	Proyectos Prioritarios	PP
• Andalucía:	Declaración de Interés + Proyecto de Actuación Autonómico	DIA PIA	• Castilla y León:	Planes y Proyectos Regionales	PR
• Aragón:	Planes y Proyectos de Interés General	PIG	• Cataluña:	Planes Directores Urbanísticos Actuaciones Estratégicas de Interés Supramunicipal Áreas Residenciales Estratégicas + Sectores de Interés Supramunicipal	PDU
• Asturias:	Proyectos de Interés Estratégico	PIER	• Extremadura:	Proyectos de Interés Regional Plan de Ordenación con Incidencia Territorial Proyecto Empresarial de Interés Autonómico	PIR
• Baleares:	Proyectos Industriales Estratégicos	PIE	• La Rioja:	Proyectos de Interés Supramunicipal	PIS
• Canarias:	Proyectos de Interés Insular o Autonómico	PII / PIA	• Madrid:	Actuaciones de Interés Regional Proyectos de Alcance Regional	AIR PAR
• Cantabria:	Proyectos Singulares de Interés Regional	PSIR	• Murcia:	Proyectos Estratégicos Programas de Actuación Territorial	PE PAT
			• Navarra:	Planes / Proyectos Sect. con Incidencia Supramunicipal	PSIS
			• País Vasco:	Proyectos de Interés Público Superior	PIPS
			• Com. Valenciana:	Proyectos Territoriales Estratégicos	PTE

Figura 2. Instrumentos territoriales de intervención directa de las CC.AA. Fuente presentación de Ángel Marinero. 7ª mesa redonda del XII CIOT

Ignacio Ruiz, desde una visión de compromiso entre posiciones, señala que los PGs no se pueden sustituir ni por las agendas urbanas, ni por otros instrumentos similares, del mismo modo que la OT sigue siendo una herramienta necesaria.

En cualquier caso, entiende necesario simplificar y descargar de contenido a los PGs, enfocándolos hacia una planificación más estratégica, similar a lo que acaba de indicar **José A. Marcén**. A partir

de esta idea, concreta que en la ley que ahora está en discusión en Asturias⁷, los PGs pasan a denominarse planes estratégicos y formula un planeamiento en dos velocidades que, según el dinamismo de los municipios, se clasifican en los de tipo A y los de tipo B. En los municipios grandes o dinámicos, el esquema de PG será muy similar al actual. En los municipios pequeños y regresivos, la planificación urbana se simplifica notablemente.

Igualmente, la citada ley introduce la posibilidad de desarrollar un planeamiento urbano supramunicipal o incluso comarcal.

Por lo que respecta a los planes territoriales, deben entenderse como un instrumento complementario, que resuelva los problemas municipales cuando éstos no pueden hacerlo o en casos en que es imprescindible un tratamiento integral del territorio, como, por ejemplo, la protección del litoral. En absoluto pueden avasallar o suplantar a los ayuntamientos. Por ejemplo, en Asturias, los parques eólicos, sólo se aprueban con la previa conformidad de los ayuntamientos afectados, a falta de que vengan expresamente recogidos en su normativa municipal o en el correspondiente plan especial.



Imagen 5. Intervención de Ignacio Ruiz. Autor: Julián Bueno Risco.

Encarnación Rivas ofrece el ejemplo de la legislación gallega a la hora de acortar los plazos y de simplificar los planes urbanísticos. Por lo que respecta a lo primero, la ley del Suelo de 2016⁸, simplifica y acorta la tramitación de los planes integrando la tramitación urbanística con la ambiental.

También se han acortado plazos en la tramitación de los informes sectoriales. Tras la aprobación inicial del plan por el ayuntamiento y su remisión a la DG de Urbanismo, ésta recaba todos los informes sectoriales autonómicos con un plazo máximo de entrega de tres meses. Si en ese plazo no se entrega, se certifica el silencio administrativo y se continua con el trámite.

⁷ Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Ordenación Integral del Territorio de Asturias. <https://asturiasparticipa.asturias.es/-/anteproyecto-de-ley-del-principado-de-asturias-de-ordenaci%C3%B3n-integral-del-territorio-de-asturias>

⁸ BOE núm. 81, de 04/04/2016. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-3191>

3.2. Sobre la necesidad de contar con un planeamiento territorial o sectorial para la mejor gestión y simplificación del planeamiento urbano

Siguiendo con el necesario acortamiento de la tramitación de los planes y su simplificación en la medida de lo posible, Encarnación Rivas cita el Plan Básico Autonómico de 2018, que recoge todas las afecciones sectoriales autonómicas y estatales de Galicia.

En este plan se definen las áreas de interés territorial integradas por las zonas de protección de recursos naturales, de paisaje y de infraestructuras. Sobre ellas, el planeamiento municipal no puede hacer una regulación que contradiga la que aparece en el citado Plan Básico. De esta forma, una parte muy importante del suelo de Galicia ya contaría con una normativa específica.

Por último, el Plan Básico propone una ordenanza tipo orientativa que el PG puede incorporar o ajustar para el suelo urbano residencial intensivo, extensivo, industrial o dotacional.

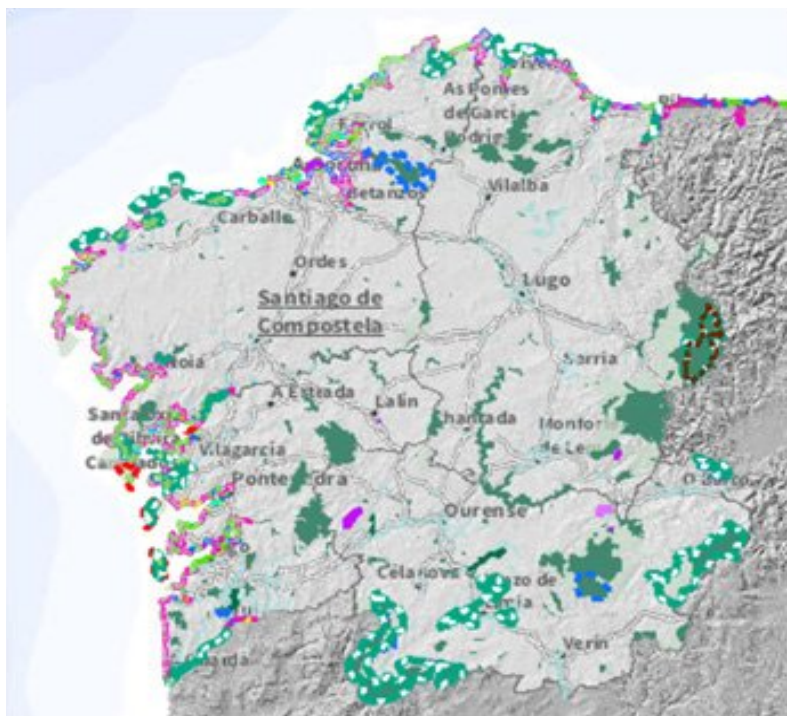


Figura 3. Ejemplo de cartografía del Plan Básico de Galicia. Afecciones que clasifican suelo rústico de especial protección.

Por otro lado, insiste sobre la “perversión” que suponen calificar algunos proyectos como estratégicos como carril rápido para su aprobación, en muchos casos incumpliendo el propio planeamiento municipal, de manera que, como bien indica, todo el mundo tiene que cumplir la norma, salvo que sea una administración pública.

Para **J. Antonio Marcén** el verdadero elemento que da lugar a dicha “perversión”, es el uso que se le da a la herramienta, no la herramienta en sí misma. No parece razonable que se descarten estos instrumentos por un uso incorrecto, cuando las figuras de planificación supramunicipal son claramente necesarias para casos concretos que, de otra forma, serían mucho más difícil de resolver.

Como ejemplos pone dos que se han dado en Navarra. La necesidad de disponer de líneas eléctricas de gran capacidad que den servicio a zonas industriales o con potencial para crearlas y que carecen

de ellas. Se da el caso de municipios que en su normativa especifican que por su término municipal, estas líneas sólo pueden ir soterradas. Algo similar sucede con las propuestas para ampliar el parque de viviendas de protección que chocan con municipios que prefieren la implantación de otros usos como comerciales o industriales. En ambos casos, la solución más rápida y efectiva sólo puede ser hacer uso de documentos de planificación sectorial que se sobrepongan a las normativas o resistencias municipales.

En Navarra, la legislación comercial obliga a tramitar los grandes centros comerciales mediante una figura de este tipo que, pese a lo que se pueda pensar inicialmente, es muy defendida por las asociaciones de comerciantes. Posiblemente porque confían más en el juicio territorial del gobierno que en los propios municipios a la hora de autorizar o no un gran centro comercial.

En esta línea de la necesidad de disponer de estos instrumentos para situaciones o propuestas no recogidas previamente en ninguna planificación, se expresa **Ángel Marinero**.

J. Carlos Abascal se muestra de acuerdo con esto. No se trata de la disponibilidad de las herramientas sino de cómo se utilizan, además de resaltar la importancia de estos planes como elementos de cohesión territorial, fruto del diálogo entre los agentes con capacidad de intervención sobre el territorio.

También se manifiesta con esta idea **Ignacio Ruiz**. En Asturias ya existe una vía exprés, todavía sin usar, para proyectos estratégicos autonómicos y de interés regional. Vía que, lamentablemente, se amplió a los proyectos de empresas privadas con la ley de 2024⁹. Actualmente hay sobre la mesa tres propuestas de empresas: un centro comercial, una instalación minera muy polémica, una urbanización de un polígono industrial. Todas difícilmente justificables como estratégicas. Pese a todo, parece lógico que existan mecanismos para momentos y proyectos concretos.

M. Ángel Pérez indica que en Canarias también se introdujeron, con la ley 4/2017, los proyectos de interés insular y autonómico y los proyectos de interés público y social, más enfocados a los ayuntamientos, sin que se pueda asegurar que hayan servido para lo que se crearon. Además, distintas sentencias del TSJC y del TS han limitado notablemente el alcance de este tipo de proyectos. La única excepción han sido los proyectos energéticos para los que, a partir de la ley del sector eléctrico, ha sido posible acortar sensiblemente los plazos.

J. Antonio Carrillo también resalta que Castilla-La Mancha no es ajena a este tipo de instrumentos, de los que hay dos tipos. Uno son los Proyectos Prioritarios, que son iniciativas empresariales cuya tramitación reduce los plazos administrativos a la mitad. Los otros son los Proyectos de Singular Interés, para los que se requiere precisamente lo que aparece en su denominación: que sean proyectos únicos y con un interés que trascienda lo exclusivamente municipal.

Se han creado también otras iniciativas, las dirigidas exclusivamente a mejorar el acceso a la vivienda en los pequeños municipios sin planeamiento o con planeamiento desfasado. Son los Proyectos de Vivienda en Entornos Rurales (PEVER), que promueve y realiza la comunidad autónoma¹⁰.

⁹ Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de Proyectos de Interés estratégico. BOPA núm. 250 de 27 de diciembre de 2024.

¹⁰ Disposición Adicional 11 del Decreto Legislativo que aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. DOCM núm. 45 de 6 de marzo de 2023.

La mala imagen asociada a ciertos grandes proyectos debería corregirse, no eliminando la herramienta, sino usándola también para los pequeños.

3.3. Sobre los procesos de exposición y participación pública. Ventajas y algunos inconvenientes desde el punto de vista de las administraciones

La moderadora **Encarna Rivas**, plantea un tercer tema a tratar. Dejando claro que todo el planeamiento debe pasar por unos procesos de exposición y participación, se podría pensar en fijar algún marco más claro a estos procesos y, sobre todo, controlar - o mejor, acabar- con la figura de los que la moderadora denomina “extorsionadores profesionales” a costa del planeamiento.

En su intervención **J. Carlos Abascal** manifiesta que la participación ciudadana es importante, pero que habría que introducir matices. Su experiencia con cierto tipo de planes, por ejemplo, de energías renovables, es clara. Aunque la inmensa mayoría de la población las quiere, nadie las quiere cerca de su lugar de residencia.

J. Antonio Carrillo es mucho más taxativo. La información pública, tal como está planteada actualmente, no sirve para nada. Respecto a la participación, puede servir, pero si está bien articulada, incluyendo en esto a la regulación de la acción pública, inexistente hasta ahora, cuestión que califica de despropósito.

Por otro lado, y es otro tema a considerar, también forma parte de la participación justificar las posturas que se toman, de manera que no debería valorarse de igual forma una voz con experiencia y autorizada que a la que no la tiene.

Según **Miguel A. Pérez**, la participación es imprescindible por ser una manera de dar voz a los ciudadanos y forma parte del proceso de su aprendizaje para abordar temas complejos y no sólo los de planeamiento.

En opinión de **José A. Marcén**, en ciertos casos, como en municipios de dimensiones reducidas o en algunas actuaciones de pequeño calado, la participación aporta poco y se debería replantear.

La intervención de **A. Marinero** sigue la línea iniciada por **Miguel A. Pérez**. La participación ciudadana en planes y proyectos ha sido una aspiración social desde hace muchos años y ahora ni se puede ni se debería renunciar a ella, pese a los evidentes excesos que se dan. Sin embargo, es importante dejar claro que la participación y las competencias son dos campos distintos. La administración es la que tiene las competencias y la que, en última instancia, debe cargar con la responsabilidad de decidir.

En un sentido parecido va dirigida también la intervención de **I. Ruiz**. La participación debería servir para recoger aspiraciones e inquietudes que ayuden al trabajo con el plan y la información pública se debería reducir a una sola vez, cuando el plan está finalizado, para dar a conocer las opiniones que se han tenido o no en consideración y la justificación de por qué se han estimado o desestimado. La reiteración de los procesos de información y participación es un claro derroche de trabajo, tiempo y dinero.

Juan C. Abascal remarca la responsabilidad de la administración de hacer atractivos y comprensibles los procesos de participación. En muchas ocasiones la forma de presentación de los planes y el lenguaje empleado, propio de técnicos y juristas, excluye o ahuyenta a la ciudadanía de estos procesos.

4. Conclusiones más relevantes que se pueden derivar de la Mesa

Evidentemente, aunque en el transcurso de la mesa redonda sólo quedaron expuestos algunos de los retos y problemas a los que se enfrenta en la actualidad la OT en España, su visión permite esbozar el camino sobre el que, previsiblemente, discurrirá algunas de las cuestiones de mayor peso del planeamiento territorial y urbano en los próximos años.

A modo de conclusión y siguiendo el esquema de cuestiones realizado por la moderadora de la mesa se han extraído los siguientes aspectos principales:

Las nuevas propuestas flexibilizadoras del planeamiento urbano y la posible hegemonía de los planes territoriales y sectorial sobre los generales

El plan general, tal como se concibe en la actualidad, es un instrumento inadecuado que sobrepasa la capacidad de gestión de los ayuntamientos de pequeño tamaño, que no disponen ni de los medios ni del personal con capacidad para desarrollar las tareas que supone un plan general y que, por lo tanto, necesita una profunda reforma.

Desde este entendimiento, una parte significativa de los intervinientes abogan por un planeamiento urbano diferenciado según el tamaño o importancia del municipio. De esta forma, se debería arbitrar un régimen urbanístico simplificado para los municipios pequeños y sin actividad urbana relevante, para los que las potenciales iniciativas se podrían desarrollar, por ejemplo, por una simple concertación entre las tres partes implicadas: el promotor de la iniciativa, el propio ayuntamiento y la administración autonómica. En estos casos de municipios de pequeña entidad, incluso, se sugiere una planificación urbana supramunicipal o comarcal.

Para los municipios de mayor tamaño, se plantea separar claramente una primera parte estratégica, que fijaría el papel del municipio en el territorio y unos estándares de calidad urbana, y una segunda parte operativa, específica para el ayuntamiento, que se encargaría de los desarrollos pormenorizados y de la gestión.

Respecto a la hegemonía de los planes supramunicipales, territoriales o sectoriales, la opinión generalizada de los ponentes es que no existe tal hegemonía, más bien, la tendencia es que puedan ser un complemento o ayuda al planeamiento urbano, como se concretará a continuación.

Sobre la necesidad de contar con un planeamiento territorial o sectorial para la mejor gestión y simplificación del planeamiento urbano

Sobre el papel del planeamiento territorial o sectorial en relación al urbano, se manifiestan diferentes puntos de vista, no necesariamente enfrentados o incompatibles entre sí. El primero, que se podía denominar el tradicional, señala como función principal de la OT, la definición de un modelo

territorial que debe incorporarse a los planes urbanísticos de los municipios. Por otro lado, algunos ponentes hacen hincapié en otra función de los planes territoriales o sectoriales, en la línea de lo indicado en el párrafo anterior: la de complementar o la de hacer frente a la demanda de nuevos usos o actividades no previstas en el planeamiento urbano original; por ejemplo, la ubicación de instalaciones de energía renovables o la ampliación o creación de espacios residenciales que palién el déficit de viviendas de muchos entornos urbanos. Como posibilidad se cita la redacción de planes comarcales con unas determinaciones básicas a adoptar por los municipios o de planes sectoriales que recojan las afecciones territoriales y establezcan una normativa básica para la gestión de estos suelos.

En relación a esto último, es inevitable un cierto recelo de que la planificación territorial y, especialmente, la sectorial, desde una visión supremacista, actúe como suplantador de determinaciones o carencias de la planificación urbana. Un hecho que ayuda a esta interpretación es que todas las CC.AA. han arbitrado instrumentos de planificación que, en ciertas situaciones, pueden pasar por encima del planeamiento urbano. Sin embargo, no se debe olvidar que, en bastantes ocasiones, son los propios ayuntamientos los que solicitan la aplicación de estas figuras de tramitación “VIP”, al verse sobrepasada su capacidad de gestión o cuando los plazos de aprobación a través de la vía ordinaria pueden resultar inaceptables.

En la visión más extendida en la mesa, se entiende que este tipo de instrumentos de intervención directa, son una herramienta en manos de las CC.AA. que no se deben desdeñar, sino más bien utilizar en situaciones donde es muy difícil encontrar alternativas ágiles o, como se acaba de indicar, cuando son los propios ayuntamientos los que solicitan su empleo.

Sobre los procesos de exposición y participación pública. Ventajas y algunos inconvenientes desde el punto de vista de las administraciones

La aprobación definitiva de un plan territorial o urbano se ha convertido en un proceso complicado, con multitud de procedimientos administrativos que van jalonando todas las fases y que alargan, hasta plazos muy poco razonables, el momento de su aprobación definitiva. Queda claro que, de entre todos estos procedimientos, es la redacción de los informes sectoriales y la participación los que más ralentizan el proceso.

Respecto a esto último, la moderadora cuestiona la necesidad de establecer un marco más definido para los procesos de exposición y participación, entre otras cosas, para acabar con los que denomina “extorsionadores profesionales” a costa del planeamiento.

En general, las respuestas de los ponentes van en la línea de que es necesario mantenerlas, aunque replanteando el modo en que se materializan. Sobre esto se realizan distintas propuestas. La primera, que se entiende como muy necesaria, sería una regulación de la acción pública, que hoy todavía no existe en España. Igualmente, a fin de acortar plazos y evitar un derroche de trabajo, otra de las propuestas sería limitar las veces en que los documentos pasan por dichos procesos.

También se señala que para que ambas puedan ser efectivas, las administraciones deberían hacer estos procesos atractivos, adaptando su presentación y el lenguaje empleado, en muchas ocasiones propio de técnicos y juristas, a fin de favorecer la interacción con los ciudadanos.

Por último, se hace hincapié en que también forma parte de la participación justificar convenientemente las opciones o posturas que se toman, de manera que no se pueden valorar del mismo modo todas las argumentaciones que se presentan. Sin olvidar, por último, que la participación y las competencias son campos distintos, siendo la administración la responsable de las competencias y la que tiene la responsabilidad de la decisión final.

Bibliografía

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Editorial Universidad de Sevilla.

Benabent-Fernández de Córdoba, M. (2019). *La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 51(201), 451–466.

Burriel-De-Orueta, E. L. y Zornoza-Gallego, C. (2024). *Los usos impropios del suelo no urbanizable: la distribución territorial de las “Declaraciones de Interés Comunitario” de la Comunidad Valenciana (DIC)*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 56(221), 751–778.

Climent-López, E. A. (2024). *Posibilidades y límites de la ordenación territorial mediante instrumentos especiales: el caso de Aragón*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 56(219), 49–70.

De la Cruz Mera, A. y Madurga Chornet, M.^a I. (2019). *Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes*. Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales 51(199), 175–200.

De la Cruz Mera, A. (2023). *Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 55(217), 649–666.

Farinós Dasí, J. (coord.) (2018). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Tirant humanidades.

Farinós Dasí, J. (coord.) (2020). *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: Diagnóstico y balance*. Aranzadi.

Farinós Dasí, J. (dir) (2021). *Evaluación de procesos: Una mirada crítica y prospectiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España*. Aranzadi.

Farinós Dasí, J. (coord.) (2024). *40 aniversario de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. De efeméride a cuestión de futuro*. Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número especial. 1- 276.

Fernández-García, F. y Olay-Varillas, D. (2021). *La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral*. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, 53 (208). 285-310.

Lobato-Becerra, J. A. (2020). *Notas sobre la obsolescencia de los planes generales: planificación estratégica y modelo urbano*, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales: Vol. 52 Núm. 204 197-210.

Lora-Tamayo Vallvé, M. y Viñuales Ferreiro, S. (dir) (2025). *La participación ciudadana en la ordenación territorial y urbanística: perspectivas iberoamericanas*. Tirant lo Blanch.

Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque Valdivia, J. y Aseguinolaza Braga, I. (2019). *Incidencia de los informes estatales en el planeamiento*. Ciudad y Territorio 51(200). 375-392.

Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque Valdivia, J. y Aseguinolaza Braga, I. (2019). *Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento I*. Ciudad y Territorio 51(201), 603-622.

Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque Valdivia, J. y Aseguinolaza Braga, I. (2019). *Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II*. Ciudad y Territorio 51(202). 779-822.

Rando Burgos, E. (coord.) (2023). *La Ordenación del Territorio en clave jurídica: nuevos retos, nuevas miras (monográfico)*. Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época núm. 6. 1-140.

Revuelta Pérez, I. y Alonso Mas, M.^a J. (2020). *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Aranzadi.

Sánchez Escolano, L.M. (2010). *La Ordenación del Territorio española en el umbral del siglo XXI. Una revisión desde la Geografía*. Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), 669-671.

Serrano Rodríguez, A. (2018). *La Ordenación del Territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias*. En Farinós Dasí, J. (coord.). Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI. (849-926). Tirant humanidades.

Síntesis de la mesa 6 del X CIOT a cargo de González Buendía, F. (2022). *La insatisfactoria judicialización de la formalización del planeamiento y la necesidad de cambios sustanciales en la normativa*. Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número especial. 109-124.

Síntesis de la mesa 7 del X CIOT a cargo de Farinós Dasí, J. y Antequera Terroso, E. (2022). *Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro inmediato y en los próximos años*. Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número especial. 125-154.

Síntesis de la mesa 7 del XI CIOT a cargo de Arenillas Parra, T. (2024). *Retos y propuestas de acción para la política de ordenación del territorio en el futuro. ¿Qué papel para los actores privados?* Cuadernos de Ordenación del Territorio. Sexta época. Número especial. 159-186.

Vaquero-Caballería, M. (2023). *Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja*. Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 55(217), 667-678.



Autor fotografías: Julián Bueno Risco