

Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas

Análisis de los planes territoriales sectoriales en España

Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas

Estudios y Documentos

20



Análisis de los planes territoriales sectoriales en España

Diagnóstico y tipificación por
Comunidades Autónomas

Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial
Serie Estudios y Documentos, 20

Director: Joan Romero

La presente obra recoge los resultados del Trabajo de Fin de Máster del Máster Universitario en Técnicas para la Gestión del Medio Ambiente y del Territorio, título oficial de la Universitat de València, presentado por el autor en la primera convocatoria de julio de 2016, en la que fue valorado como excelente.

Fue realizado bajo la tutorización del Dr. Joaquín Farinós Dasí, investigador responsable del proyecto de investigación “Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial” (GOBEFTER) (del Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental en el marco del VI Programa Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental no Orientada, con referencia CSO2012-36960), dentro del cual se enmarcó su desarrollo y a partir del que se genera esta publicación.

En esta versión se han mejorado y ampliando detalles del trabajo original, ya en el marco del nuevo proyecto “Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprensiva en España” (GOBEFTER-II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, con referencia CSO2016-78169-R



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: Enrique Peiró Sánchez-Manjavacas, 2017

© De esta edición: Universitat de València, 2017

<http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-122-2>

ISBN: 978-84-9134-077-5 (papel)

ISBN: 978-84-9134-122-2 (PDF)

Edición digital

*A Joaquín Farinós, por los consejos y
recomendaciones durante todo este tiempo*

*Particular agradecimiento a los responsables y técnicos competentes
en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de las Comunidades Autónomas
que facilitaron la obtención de información para la investigación*

ÍNDICE

Capítulo 1. Presentación del trabajo y sus objetivos	9
1. Introducción a modo de resumen	9
2. ¿A qué hace referencia la ordenación del territorio?	11
3. ¿Por qué centrarse en la planificación sectorial? Hipótesis de partida	14
Capítulo 2. Origen de la necesidad de ordenación; respuestas inadecuadas desde el marco normativo y práctico, y su relación con la planificación sectorial	17
1. Expansión antrópica, impactos asociados y necesidades de ordenación	17
2. Las diferentes respuestas a la necesidad de ordenación del territorio	18
2.1. El urbanismo	18
2.2. Planificación territorial	20
3. Consecuencias de la evolución histórica de las disciplinas y las medidas aplicadas	21
Capítulo 3. Condicionantes de la planificación territorial	25
1. El tipo de política e instrumento asociado dentro del ámbito de la ordenación del Territorio	26
2. Escalas espaciales	27
3. La estructura administrativa y su participación	29
4. La sociedad. Demografía y participación	31
Capítulo 4. Los instrumentos de planificación territorial en la actualidad. Análisis de la planificación sectorial	33
1. ¿Qué instrumentos de planificación existen? Antecedentes para el entendimiento de la situación actual	33
2. ¿Qué modelos de organización se pueden encontrar?	36
3. ¿Cómo se lleva a cabo la planificación sectorial?	39
4. ¿Qué temáticas sectoriales presentan una planificación sectorial asociada?	42
4.1. Infraestructuras	42
4.2. Actividad económica	45
4.3. Vivienda	48
4.4. Medio Ambiente	50
Capítulo 5. Propuesta metodológica para el diagnóstico y la tipificación de los instrumentos de planificación sectorial	55
1. Propuesta metodológica para un intento de caracterización de la situación en las comunidades autónomas españolas	55
2. Metodología analítica	56
2.1. Trabajo bibliográfico y jurisprudencia. Bases para el contexto y la identificación de los instrumentos sectoriales y sus características	56
2.2. Metodologías cualitativas: La entrevista	57
2.3. SIG y Cartografía	60

3. Análisis Multicriterio	61
3.1. ¿Por qué hacer uso de un análisis multicriterio? El Proceso de Análisis Jerárquico (AHP)	61
3.2. Las variables de estudio y su ponderación	62
3.3. ¿Cómo se tipifican las comunidades autónomas en función de las variables contempladas?	66
Capítulo 6. Diagnóstico y tipificación territorial.	
Resultados por comunidad autónoma	69
1. Andalucía	71
2. Aragón	75
3. Asturias	78
4. Cantabria	81
5. Castilla-La Mancha	84
6. Castilla y León	87
7. Cataluña	90
8. Comunidad Valenciana	92
9. Extremadura	95
10. Galicia	98
11. I. Baleares	101
12. I. Canarias	104
13. La Rioja	107
14. Madrid	110
15. Navarra	112
16. País Vasco	115
17. Región de Murcia	118
Capítulo 7. ¿Cuál es la situación actual en España de la planificación sectorial?	121
1. Consideraciones generales	121
2. ¿Qué aplicación real presenta la planificación sectorial en España? Cartografía asociada	125
Capítulo 8. A modo de conclusiones	137
1. ¿Qué es la planificación sectorial? Definición teórica y enfoques prácticos	137
2. Perspectivas de futuro de la planificación sectorial. Oportunidades y alternativas	139
Bibliografía	149

CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN DEL TRABAJO Y SUS OBJETIVOS

INTRODUCCIÓN A MODO DE RESUMEN

Este trabajo es fruto de la investigación con motivo del Trabajo Fin de Máster realizado durante el curso académico 2015-2016 y que completa los resultados obtenidos por el equipo del proyecto GOBEFTER en materia de normativa, planificación territorial y urbanística en España, base esencial que permite una valoración de la situación actual de la ordenación del territorio a nivel nacional, paso previo clave para la revisión de la materia y el consecuente planteamiento de mejoras y correcciones sobre la misma, como aspecto necesario para la mejora de una disciplina llamada a ser la respuesta de parte de los problemas actuales del territorio español, a pesar de tratarse de una materia compleja en su estudio y análisis por la diversidad de realidades fruto de una competencia regional que da lugar a la gran heterogeneidad tanto en su concepción teórico-legislativa como práctica.

Las circunstancias actuales hacen necesario el planteamiento de nuevos modelos de desarrollo que den solución a los retos y realidades territoriales caracterizadas por una mayor complejidad e interdisciplinariedad, ya que economía, medioambiente y sociedad representan ámbitos con características propias, procesos, necesidades y tiempos de respuesta diferentes que encuentran en el territorio el punto de encuentro en el que coexistir, siendo esencial el papel de la ordenación del territorio y su materialización a través de la planificación como elemento de coordinación y mediación para la adecuada gobernanza del territorio. El planteamiento de nuevos modelos de desarrollo en los que se tienen en cuenta todos los componentes del territorio reclama una reinención de la disciplina que permita conjugar todas las cuestiones territoriales de manera equilibrada y con objetivos asociados caracterizados por la vocación de durabilidad en el tiempo, minimizando riesgos y aumentando ventajas y oportunidades. Para ello, y como paso previo, es necesario llevar a cabo una completa valoración de la ordenación del territorio a nivel nacional que permita conocer el actual funcionamiento de la disciplina en las diferentes comunidades autónomas y la filosofía que hay detrás de la misma, así como los resultados de su puesta en práctica en cada región, paso esencial que establecer el punto de partida para el planteamiento y ajuste de propuestas de mejora que permitan la mejora de la disciplina y su puesta en práctica, logrando una ordenación del territorio óptima capaz de dar respuestas adecuadas a los problemas y necesidades propios de cada territorio.

Los estudios iniciados durante el Proyecto GOBEFTER han ido completando la información sobre la ordenación del territorio en ámbitos regionales y subregionales de primer orden, elementos que conforman la ordenación del territorio integral, la verdadera ordenación del territorio tal y como se concibe en el marco teórico. Los resultados obtenidos son completados en la presente obra en la que se aborda a escala nacional la planificación sectorial, elemento que sin formar parte de la ordenación del territorio integral ha ido suplantando sus funciones y lejos de favorecer el desarrollo de la misma, ha actuado desplazando a los instrumentos asociados de carácter subregional, escala en la que se materializa la ordenación del territorio

Así pues la obra plantea en primer lugar un análisis de la situación actual, base para la caracterización de la planificación sectorial. No se trata de la primera aportación en esta materia ya que de manera puntual se han realizado aproximaciones en estudios del estado del arte de la ordenación del territorio a nivel autonómico o a escala nacional. No obstante, el valor añadido de este documento reside en la reunificación de la información relativa a la planificación sectorial con un enfoque holístico que pretende no solo identificar los instrumentos responsables de la planificación sectorial, sino también conocer las relaciones entre planificación sectorial y ordenación del territorio, temáticas y funciones asociadas, partiendo del estudio de las tendencias y comportamientos generales de la aplicación de la planificación sectorial en las comunidades autónomas.

El análisis que inicia la obra presenta el porqué de la necesidad de la ordenación del territorio como respuesta a una sociedad expansiva que tras la revolución industrial supera la capacidad de amortiguación del medio en el que habita y debe organizar sus actuaciones. Unas respuestas que están marcadas por la filosofía de la época en materia de territorio y que no solo no han dado resultados adecuados, sino que han condicionado el desarrollo posterior de la práctica (y es que en el caso de España, el urbanismo ha sido la respuesta para aspectos territoriales independientemente de su tipología y escala territorial, relegando la planificación territorial a un segundo plano de subordinación).

Aparte de la evolución y su aplicación, la propia disciplina presenta sus limitaciones y condicionantes que son objeto de estudio para comprender a que cuestiones puede hacer frente y de qué manera. No es igual planificar espacios urbanos que rurales, ni es viable actuar de igual manera a escalas locales y regionales. En un contexto de competencias compartidas entre autonomías y estado central, siendo España un caso a mitad camino entre el federalismo y un estado centralista que condicionan la filosofía y aplicación de la ordenación del territorio en la medida en la que la asunción de las competencias es desigual por las diferentes comunidades autónomas.

Además de los enfoques teóricos que la propia disciplina marca, es necesario llevar a cabo una valoración de cuestiones más concretas, como los instrumentos destinados a llevar a cabo la planificación (independientemente de que se trate de planificación regional, subregional o sectorial) y la filosofía que hay detrás de ellos, vital para justificar su adecuación, destacando que el grado de vinculación a la hora de aplicar las propuestas de los instrumentos debe adecuarse a la finalidad y escala del mismo, no es igual la planificación a escala regional que a escala supramunicipal, y el instrumento utilizado debe adecuarse a las necesidades de cada así. Así como las relaciones jerárquicas entre instrumentos, que van a marcar su funcionalidad al determinar el grado de libertad en la aplicación de las medidas en el marco de los tres modelos de organización existentes en España, donde modelos más estrictos presentan una mayor aplicación y resultados positivos y que se encuentran presentes en las comunidades autónomas de mayor tradición en materia de ordenación del territorio frente los modelos laxos aplicados en las comunidades donde la ordenación del territorio es apenas ha comenzado a caminar. Finalizando la etapa de análisis, se hace una valoración de las cuestiones territoriales que presentan un enfoque sectorial, describiéndolas y catalogándolas en función de sus características a partir del estudio de los instrumentos sectoriales aprobados, derogados o en tramitación presentes en las diferentes comunidades autónomas, dando lugar a 5 temáticas planificadas desde una perspectiva sectorial, pero con desigual grado de presencia en función del territorio.

Una vez completado el análisis de la planificación sectorial se da paso al diagnóstico y tipificación, para lo cual se presenta una metodología de análisis multicriterio capaz de valorar cuestiones tan diversas como el desarrollo instrumental, la eficacia, adecuación y predisposición de cada comunidad autónoma de cara a la planificación sectorial. De esta manera se obtiene una tipificación de los instrumentos destinados a la planificación sectorial en cada comunidad autónoma y un diagnóstico del estado y desarrollo de la planificación sectorial en el marco de la ordenación del territorio integral. La principal característica de los resultados es la heterogeneidad, encontrando casos en los que la planificación sectorial se ha adaptado a las necesidades y cohabita adecuadamente con la ordenación del territorio integral, con un predominio de casos en los que la planificación sectorial suplanta y compite en el desarrollo de la ordenación del territorio integral.

Se cierra el trabajo con la definición de la planificación sectorial y las tendencias actuales de aplicación, a partir de las cuales se presentan unas primeras propuestas de mejora de la aplicación de la planificación sectorial, que permitan la mejora en última instancia de la ordenación del territorio.

¿A QUÉ HACE REFERENCIA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO?

Se entiende por ordenación del territorio la disciplina científica, técnica administrativa y política interdisciplinar y global¹ que tiene por objeto el desarrollo equilibrado de las regiones, así como la organización física del espacio, atendiendo a un concepto rector. Así la ordenación del territorio tiene la misión proporcionar el marco territorial que asegure la interacción antrópica con su entorno de una manera respetuosa con sus componentes y que permita el bienestar social de una manera democrática, global, funcional y prospectiva (CEMAT, 1983). De su aplicación participativa por parte de los actores territoriales afectados y los tomadores de decisiones asociados, con el fin de coordinar las distintas políticas de carácter sectorial alcanzando una integración basada en el enfoque global que en última instancia debe prevalecer sin que vaya en detrimento de las peculiaridades territoriales de carácter regional y sus valores, cultura e intereses (en el marco de las realidades constitucionales de cada país) y con perspectiva de futuro que permita el desarrollo a largo plazo de los procesos ecológicos, sociales, naturales, económicos etc... en su puesta práctica, se obtendrá un desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones de manera respetuosa con el entorno (en su utilización y protección) que en última instancia repercuta en una mejora de la calidad de vida.

Disciplina compleja, la ordenación del territorio presenta asociados dos componentes básicos:

- **Políticas:** Entendidas como las actuaciones con un sentido e intención que implica un conjunto de complejas decisiones, las políticas representan un proceso decisional planeado, nunca causal, que tendrá un desarrollo temporal determinado con el fin de alcanzar los objetivos planteados gracias a la utilización de los medios necesarios como respuesta a conflictos que reclaman compromisos y coaliciones y la realización de las transacciones convenientes (Anderson, 2011), marcadas por unos principios rectores ideológicos, argumentales o evidencias que marcan los procedimientos mediante los cuales se ejecutan de acuerdo con los objetivos propuestos (instrumentos regulativos, financieros, de acción...). Así, y aunque la política tal y como se ha definido puede hacer referencia tanto al ámbito privado como el público, serán estas últimas las que son objeto de estudio en el presente texto. Estas representan las respuestas gubernamentales a través de las administraciones a las demandas e intereses plurales y diversos de la sociedad, pero que fruto de su desarrollo como secuencia ideal no siempre se cumplen en la realidad (Kübler y Maillard, 2009). Estas políticas deben encontrar en la ordenación del territorio el marco de referencia, tratándose más de un enfoque o una filosofía que va a marcar la manera de actuar en el territorio mediante el desarrollo de la acción de la política pública, tratándose tal y como indica Quadra Salcedo del “crisol de las políticas” y por tanto superando el enfoque de que se trata de una política más de carácter sectorial.
- **Planificación.** Representa la aplicación en el territorio de la ordenación del territorio mediante los instrumentos de planificación, las herramientas destinadas al análisis y planificación de fenómenos de la realidad social y territorial en sus diferentes escalas, regiones y sectores. Estrechamente vinculadas con metodologías, normativas y directrices al servicio y práctica del análisis espacial y la planificación territorial en cualquiera de sus vertientes (estratégica, física o urbanística) que encuentran en la estadística, demografía, modelos espaciales, cartografía y SIGs y la normativa jurídica la base para su trabajo de análisis. Con el fin último de anticiparse a acontecimientos futuros para la organización eficiente del territorio y la consecución de unos objetivos planteados acorde a las necesidades y características actuales, objeto de revisión cada determinado tiempo.

¹ **Disciplina Científica** asociada a la figura del planeamiento como instrumento que permite el diagnóstico del territorio, analizando y definiendo de esta manera el modelo territorial. **Técnica Administrativa** asociada a su rol de eje central para la racionalización de los procesos de cambio. **Política Interdisciplinar y Global.** Por la consideración de la totalidad de las cuestiones territoriales, englobando aspectos sociales, económicos y ambientales. Se trata de una definición muy genérica no exenta de críticas, pero que refleja la base para un posterior desarrollo en cada región atendiendo a las necesidades y características particulares de cada zona.



Ilustración 1. Relaciones y resultados de políticas y planificación

Ambos componentes (políticas y planificación) quedan estrechamente relacionados entre sí como elementos sinérgicos de una práctica concreta, la ordenación del territorio, que debe permitir asegurar y mejorar el funcionamiento socioeconómico y socioecológico de los territorios teniendo en cuenta los principios de desarrollo sostenible, con estrecha vinculación con las políticas tanto locales, regionales, nacionales o supranacionales que tratan los aspectos fundamentales a los que la se debe dar respuesta, tales como el urbanismo, la vivienda o las infraestructuras, con un carácter social muy marcado y que cada vez más reclaman mayor respeto a cuestiones medioambientales y con la búsqueda de mayor cohesión social gracias a un desarrollo socioeconómico que debe presentar un carácter endógeno (Farinós, 2007). En este sentido, es la propia política la que cumple una doble función, actuando como marco legal impulsor de los principios y objetivos de la ordenación del territorio para cada espacio, así como el establecimiento y regulación de los instrumentos necesarios para el ejercicio de las competencias (Feria et al., 2005).

Sin embargo, no todas las políticas tienen incidencia territorial ni tienen relación con los aspectos sectoriales, y por tanto no siempre presentarán un instrumento de planificación o este será de carácter sectorial. Por tanto es necesario concretar que políticas serán las susceptibles de ser llevadas a cabo territorialmente gracias a la planificación y sus instrumentos asociados. Atendiendo a los criterios de coerción del poder público y el efecto sobre los individuos, Lowi (1985) propone la siguiente clasificación de políticas basada en la interrelación de actores, procesos decisorios y centros institucionales²:

Clasificación de Políticas según Lowi (1985)	<i>Políticas que afectan directamente al individuo</i>	<i>Políticas que afectan indirectamente al individuo</i>
<i>Políticas impositivas de Obligaciones</i>	Políticas Regulativas	Políticas Redistributivas
<i>Políticas que otorgan Poderes o Privilegios</i>	Políticas Distributivas	Políticas Constitutivas

Tabla 1. Clasificación de los tipos de Política. (Elaboración propia a partir de Lowi, 1985)

- **Políticas Reguladoras o Regulativas.** Se trata de las políticas encargadas del control d las actividades de los agentes de un cierto sector o mercado, con una vocación de aplicación como norma general que impone las obligaciones y por tanto no puede desagregarse hasta el nivel individual. Su formulación la lleva a cabo una autoridad pública con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos de manera colectiva mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas, imponiendo obligaciones y generando sanciones en caso de trasgresión. Algunas temáticas incluidas en estas políticas son las regulaciones urbanísticas o medioambientales.

² La simplicidad de la propuesta realizada por Lowi ha sido rebatida por dos cuestiones fundamentales. La primera es la no exclusividad de las categorías, de manera que cualquier política podría incluirse en cualquiera de ellas o en varias a la vez, así como la falta de adaptabilidad de una propuesta que no contempla el dinámico proceso de elaboración de las políticas públicas. No obstante refleja perfectamente que políticas son las que no solo son susceptibles de ser desarrollada mediante la planificación territorial, sino que será gracias a esta etapa complementaria que alcancen su función de manera adecuada.

- **Políticas distributivas.** Políticas que otorgan privilegios, poderes o recursos en base a conductas, tal y como realizan las clásicas políticas de “logrolling” y patronazgo, donde se produce una combinación de beneficios concentrados-costes difusos. En este caso no existe una imposición a los individuos si no que en base a sus acciones individuales se establecen los privilegios. Algunas políticas incluidas en esta categoría son las subvenciones o subsidios a determinadas actividades, aranceles en las políticas comerciales o las de I+D+i.
- **Políticas redistributivas.** Aquellas políticas basadas en las transferencias de recursos entre grupos sociales, regiones o países entre sí, asignando beneficios y recursos a unos grupos a expensas de otros dando lugar a diferentes clasificaciones o status. Así mismo se incluyen las destinadas a la provisión de determinados bienes de consumo potenciado por el gobierno tales como educación o sanidad. Algunos ejemplos de políticas son las ya citadas educación y sanidad como los mejores ejemplos, o las políticas de cohesión.
- **Políticas Constitutivas o Institucionales.** Políticas encargadas de establecer las reglas de distribución de poderes en un entorno social, generando procedimientos para la adopción de decisiones, tanto para cambios estructurales que inciden en las reglas de juego como para reformas de carácter institucional/constitucional, representando el espacio destinado al establecimiento de las reglas de distribución de poderes en un entorno social, con la creación de los procedimientos asociados para la adopción de las decisiones públicas, o lo que es lo mismo, las reglas de las reglas. Las normas de separación de poderes en un Estado o la regulación entre niveles de un gobierno son un claro ejemplo de estas políticas.

Así, las políticas **reguladoras o regulativas** serán las políticas por excelencia vinculadas a la planificación territorial fruto de la regulación de cuestiones con impacto territorial fruto del desarrollo de unas actuaciones que reclaman coordinación y adecuación a los espacios disponibles. Esto no implica que otras políticas no tengan influencia en la ordenación del territorio, sin embargo, estas no presentan un desarrollo marcado por la disciplina, sino que en muchas ocasiones la condicionan o facilitan, complementando las actuaciones entre las que destacar las redistributivas en su papel de políticas destinadas a la cohesión territorial, concepto estrechamente vinculado al de ordenación del territorio al considerar la cohesión como la ordenación a escala supranacional que busca en última instancia la integración de las cuestiones económicas, sectoriales y territoriales para la aplicación de criterios estratégicos donde la necesidad de compaginar productividad equilibrada, sostenibilidad y coordinación para un objetivo común (Farinós, 2009; Faludi, 2014), que encuentran en las políticas regulativas o reguladoras el marco de acción y en las redistributivas la financiación asociada a las actuaciones que deben llevarse a cabo.

Por tanto, la ordenación del territorio debe establecer un modelo territorial propio para cada espacio, entendido como la expresión gráfica del orden territorial deseado presentado de manera esquemática acorde a la escala/nivel político de su planteamiento. Tendrá asociado un ámbito de ordenación, en el que tendrá en cuenta las peculiaridades del mismo y aquellos componentes que lo articulan y cohesionan, y aquellos espacios que reclaman tratamientos diferenciados por sus características. No será solo una propuesta desde la política, sino una apuesta a llevarse a cabo a través de sus instrumentos asociados en las diferentes escalas y niveles políticos, con una viabilidad de ejecución que requiere de acuerdos políticos acompañados de un debate académico sobre la materia (Zoido, 2007).

Esta idea de establecimiento de un modelo territorial que debe ser aplicado en un territorio determinado alude a la idea de ordenación del territorio integral, verdadera ordenación del territorio aplicada mediante un instrumento regional que establece el modelo territorial, actuando como marco de referencia, y un conjunto de instrumentos subregionales destinados a la aplicación del modelo territorial en los diferentes espacios del territorio a una escala supralocal. Sin embargo, este modelo teórico no encuentra una aplicación conforme lo previsto en la medida en la que la planificación sectorial ha suplantado en la mayor parte de las comunidades autónomas a la ordenación del territorio integral, donde la planificación no atiende a un modelo territorial que es desarrollado a posteriori, sino que mediante la planificación de las cuestiones sectoriales va conformando un modelo territorial carente de un componente holístico y estratégico. No obstante, y dentro de una tónica general de mala praxis, existen casos en los que se realiza una apuesta por la ordenación del territorio integral, con una

planificación sectorial asociada que no queda en manos de la ordenación del territorio, pero que se subordina a esta y a la consecución del modelo territorial, y comunidades autónomas que integran la planificación sectorial en la ordenación del territorio, pro que en todo momento queda subordinada a la ordenación del territorio integral, en un ejemplo de entendimiento de la ordenación del territorio particular.

Por tanto, a lo largo del presente texto se hará referencia a la planificación sectorial, que en el ámbito nacional es básicamente planificación territorial sectorial, en la medida en las comunidades autónomas incorporan en el organigrama de la ordenación del territorio la planificación sectorial, a excepción de Andalucía que apuesta por una ordenación del territorio integral clásica en la que la planificación sectorial carece del sentido territorial en la medida en la que no se incluye en la ordenación del territorio, lo que no implica que no tenga impacto territorial.

¿POR QUÉ CENTRARSE EN LA PLANIFICACIÓN SECTORIAL?

La ordenación del territorio no es un ejemplo de práctica asentada en las comunidades autónomas, encontrando ocasiones donde no existe una clara precisión conceptual de sus componentes (Benabent, 2006), así como la carencia generalizada de sistemas de seguimiento de las políticas territoriales como clave para la evaluación de los instrumentos de planificación asociados como base para su constante adaptación a las nuevas necesidades territoriales que surgen, lo que dificulta el conocimiento de los grados de aplicación reales y su eficacia para la consecución de los objetivos previstos (Benabent, 2009). No obstante, y en función de las agrupaciones de instrumentos que conforman la disciplina según sus comunes características (temáticas, aproximación para el tratamiento de los asuntos territoriales...), si se ha producido un estudio y análisis de aquellos instrumentos de carácter regional y subregional por diferentes autores y con diferentes enfoques³. En contrapartida, no existe una valoración actual y completa de la planificación sectorial, encontrando únicamente definiciones genéricas acerca de una práctica destinada a la ordenación y programación de actividades sectoriales con incidencia territorial tales como infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios de interés públicos, entre otros, cuya regulación pretende su integración en el marco de la ordenación del territorio, de manera que quede subordinado a los mecanismos propios de la planificación de carácter integral, supuestamente de rango superior (Benabent, 2006) abarcando un ámbito de aplicación que comprende desde un municipio hasta la totalidad de la comunidad autónoma, con especial atención a unos instrumentos que por su carácter sectorial reclaman mayor coordinación entre los diferentes departamentos autonómicos y administraciones públicas responsables y con competencia, para en última instancia reducir y eliminar las fricciones y redundancias en la acción pública (Zoido, 1998).

Por tanto, y ante la necesidad de completar el estado del arte de la ordenación del territorio en el ámbito nacional, el presente trabajo se centra en materia de planificación sectorial con el fin de dar continuidad a las aproximaciones realizadas hasta el momento, asegurando la concreción necesaria que permita conocer la totalidad de los aspectos relativos a esta práctica con el nivel de detalle adecuado como base para su definición, el estudio de sus tendencias, oportunidades y debilidades y la identificación caso por caso de la situación actual como base para el seguimiento y estudio de una disciplina dinámica y en modificación constante.

En este sentido, la necesidad de que la ordenación del territorio se lleve a cabo a partir de la definición de un modelo territorial que debe vincularse a una serie de cuestiones sectoriales (procesos y escenarios ecológicos, demografía, economía, sociedad etc...) en un contexto temporal de medio largo plazo (superior en todo caso a los 8 años) con la posterior revisión y adaptación a las nuevas necesidades en función de los resultados obtenidos en las diferentes escalas (Zoido, 2007), hace esencial la revisión de unos instrumentos sectoriales con un papel sin esclarecer hasta el momento en la consecución de este objetivo, y para evitar el conflicto de intereses y malas prácticas en una disciplina que mantiene estrechos vínculos con políticas de carácter sectorial como vivienda, urbanismo o infraestructuras y que puede atender a intereses particulares de estas materias en lugar de la apuesta por un desarrollo territorial sostenible que busque la cohesión social en pos de un desarrollo socioeconómico de carácter endógeno (Farinós, 2007).

³ Destacando la obra de Farinós, J.; García, M^a. J. & Aldrey, J. A. (2016) como revisión exhaustiva del estado actual de la situación de los instrumentos de carácter regional y subregional, litoral, paisaje y espacios naturales protegidos.

Para ello, y a partir de una serie de premisas, se plantean una serie de hipótesis, a las que ir dando respuesta a lo largo del presente texto con el fin de esclarecer las dudas y cuestiones planteadas en materia de planificación sectorial. Las premisas:

- Existe una desigual evolución y puesta en práctica entre dos disciplinas interrelacionadas, el urbanismo y la ordenación del territorio, entre las cuales no existe la relación de complementariedad y sinergia que debe marcar el desarrollo territorial adecuado, sino que la apuesta clásica por un urbanismo como instrumento de planificación, independientemente de la escala asociada y las necesidades territoriales, ha condicionado y relegado a la ordenación del territorio a mera planificación de usos del suelo, agravando su carencia de solidez y asentamiento.
- Consecuencia de la apuesta por el urbanismo y la falta de interés en la ordenación del territorio, la planificación sectorial por su escala y materias de planificación que se aproxima mucho a la disciplina urbanística con la que se llega a confundir, ha suplantado a la ordenación del territorio integral, en particular a los instrumentos subregionales responsables realmente de la ordenación del territorio, perdiendo así la disciplina su componente estratégico y su operatividad
- La heterogeneidad propia de la ordenación del territorio fruto de una evolución competencial desde la práctica centralista al modelo autonómico, con la carencia de un marco común de referencia y desigual iniciación de la práctica a nivel autonómico presenta particular visibilidad en una planificación sectorial diversa y que es utilizada para dar respuesta a problemas puntuales o bien por imposición como competencia autonómica adquirida obligatoriamente por las comunidades autónomas.
- La planificación sectorial debe actuar para la coordinación entre la planificación física, la planificación económica y medioambiental, en su rol de instrumento de desarrollo de los de carácter subregional para las cuestiones sectoriales, con el fin de realizar una planificación comprehensiva en sus premisas y objetivos, cambiando radicalmente su actual rol.
- Es necesario separar las funciones del urbanismo de las de la ordenación del territorio con el fin de que ambas disciplinas desarrollen su potencial asociado y resulten beneficios para la sociedad.

Las hipótesis:

- La planificación sectorial es una práctica enmarcada dentro de una ordenación del territorio que a pesar de su mala praxis asociada, predomina en el ámbito nacional.
- La planificación sectorial es utilizada como justificación de la aplicación de ordenación del territorio a pesar de actuar en detrimento de la disciplina y con actuaciones más próximas al urbanismo que a una ordenación del territorio incomprendida e ignorada.
- La consecución de mejoras en materia de planificación sectorial pasa por el desarrollo adecuado de la ordenación del territorio integral, en particular mediante la implementación de los instrumentos de carácter subregionales (instrumentos responsables de la ordenación del territorio), y la revisión de la relación entre planificación sectorial y ordenación del territorio integral, favoreciendo nuevos modelos en los que la planificación sectorial se subordine a la ordenación del territorio integral.
- La planificación sectorial adecuada debe llevarse a cabo mediante el menor número de instrumentos por temática, buscando en la ordenación del territorio integral el marco de referencia con escalas de planificación que pueden ser de ámbito regional pero cuyas actuaciones deben materializarse en el ámbito supralocal.
- Es necesario la revisión y adecuación de los instrumentos de planificación sectorial actuales para que se adapten al nuevo rol y a las nuevas escalas de trabajo.
- La ordenación del territorio es una disciplina incomprendida y que no ha sido adecuadamente aplicada, ya que a excepción del caso andaluz, la incorporación de las cuestiones sectoriales en la disciplina da lugar a una concepción de la ordenación del territorio particular, que se aleja del modelo integral deseado, de manera que la situación actual se aleja de la concepción teórica de la disciplina y las medidas y propuestas de mejora deben ir enfocadas a la obtención de un modelo intermedio entre la concepción teórica de la ordenación del territorio en su faceta integral y su aplicación sectorial que en la realidad predomina.