

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 200, verano 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 249-264

La planificación territorial de carácter sectorial en España: diagnóstico y propuesta de clasificación regional¹

Enrique PEIRÓ SÁNCHEZ-MANJAVACAS (1)
& Joaquín FARINÓS-DASÍ (2)

- (1) Doctorando del Grupo de Investigación: Gobierno y Desarrollo Local Sostenible. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL),
(2) Universitat de València, Departamento de Geografía/ Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL)

RESUMEN: El artículo analiza la situación de los planes sectoriales en el marco de la política de Ordenación Territorial (OT) llevada a cabo por las 17 Comunidades Autónomas españolas, asumiendo la premisa de que su función debiera ser la de dar desarrollo y complementar los instrumentos de ordenación de carácter integral. Tras una sintética introducción de la planificación sectorial y su relación con la OT, en el segundo apartado se presenta el método multicriterio utilizado para la valoración de la situación de la planificación sectorial territorial (PST) a nivel autonómico de acuerdo con dicha premisa. En el tercero se presentan los resultados, lo que permite conocer el modelo de planificación territorial por el que apuesta cada comunidad autónoma y el tipo de relación entre planificación sectorial e integral existente en la actualidad. Ello permite realizar un diagnóstico de la política de OT a nivel español y sus posibles perspectivas futuras en el apartado final.

DESCRIPTORES: Planes Sectoriales. Ordenación del Territorio. Sistemas de Planificación de las Comunidades Autónomas. España.

Recibido: 28.05.2018; Revisado: 06.10.2018

Correo electrónico: enpesan@alumni.uv.es; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9408-832X> . Joaquin.Farinos@uv.es;

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1872-8556> .

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto CSO2016-78169-R "Gobernanza Efectiva del Territorio: Actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio Comprehensiva en España (GOBEFTER-II)", del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER. Tiene su origen, en el TFM llevado a cabo por el investigador Enrique PEIRÓ, y tutorizado por el IP, que fuera realizado en las postrimerías del anterior proyecto de investigación CSO2012-36960 "Del gobierno a la gobernanza y goberabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial" (GOBEFTER), del Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental.

Territorial Sectoral Planning in Spain: diagnosis and regional classification proposal

ABSTRACT: This paper analyses situation of sectoral plans within the framework of the Spatial Planning Policy in 17 Spanish Autonomous Regions. It departs from the premise that the role of sectoral plans should be to specify integrated plans and to them make operational. The paper starts with a short introduction about sectoral plans and their relationships with Spatial Planning Policy. The second section introduces the multicriteria method used to assess the situation of Territorial Sectoral Planning (TSP) at regional level in accordance the first premise. Results are presented in the third section, which allows to know the model of Spatial Planning in each Spanish Autonomous region, as well as the current nature of the existing relationship between sectoral and integral planning. That leads to a diagnosis of Spatial Planning Policy at Spanish level and its future perspectives in the final section.

KEYWORDS: Sectoral Plans. Spatial Planning. Autonomous Regions' Planning System. Spain.

1. Planes sectoriales en el contexto de la política de Ordenación del Territorio; hipótesis inicial.

La Ordenación del Territorio, en adelante OT, constituye la base normativa, de conocimientos y acciones, a partir de las que cada comunidad autónoma llega a definir su propio modelo de desarrollo territorial. Su objetivo genérico es asegurar el adecuado funcionamiento socioeconómico y socioecológico de los territorios de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible. Como hemos señalado (FARINÓS, 2015), de forma ambiciosa cabe considerarla como una forma de desarrollar la acción pública, de hacer política, que procure coherencia a las políticas sectoriales. Una interpretación que resulta coincidente con la de algunos reputados administrativistas como De la Quadra Salcedo, que la considera el "crisol de las políticas", o de Morell Ocaña, para quien es "más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas". Sin embargo, como es bien sabido, mantiene estrechos vínculos con políticas como las de urbanismo y vivienda o la de infraestructuras; como dirá Luciano Parejo, políticas de distinta naturaleza pero que obedecen todas a un mismo fin. Y este no es otro que el citado desa-

rollo territorial sostenible; cada vez con mayor respeto a los aspectos ambientales (lo que la acerca a la política medioambiental) y al objetivo de la cohesión social (lo que la acerca al objetivo de un desarrollo socioeconómico autosostenido y de marcado carácter endógeno) (FARINÓS, 2007). Sin embargo, muchas de estas políticas citadas no tienen un nivel competencial definido, sino que se llevan a cabo de forma compartida o concurrente entre los diferentes niveles político-administrativos (del local al supranacional).

El presente artículo analiza las relaciones entre planificación sectorial y territorial, asumiendo, como ampliamente recoge la bibliografía, que la OT cada vez se logra sobreimponer menos a las políticas sectoriales²; como sí ha logrado hacer respecto de la práctica del urbanismo. A pesar de ello, se defiende la conveniencia de interpretar la planificación sectorial (PS) como parte de la política de OT. No se dan razones objetivas que la acrediten como preferible a una OT de carácter integral; como se deduce del análisis y diagnóstico de su situación en las 17 CC.AA. No se cumplen dos de sus pretendidas ventajas: sus procedimientos de tramitación y aplicación no siempre resultan más ágiles; sus resultados no son siempre los esperados ni resultan más coherentes para el sector en cuestión. En consecuencia, se defiende la pertinencia de considerar la PS (independientemente de donde

² En este mismo sentido, ya en la década de los años 1960 se producía la clara pugna entre planificación de usos del suelo (Ley de 1956) y la por entonces nueva política turística; decantada en favor de la segunda, como denunciaba el entonces ministro de la vivienda (SERRANO GUIRADO, E. (1965): Planificación territorial y planificaciones sectoriales.

(Consideración especial del sector turístico), Madrid, Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica. Lo mismo sucedería en esa misma década con la sustitución del modelo metropolitano de la ciudad orgánica (de inspiración falangista) por el enfoque de infraestructuras de transporte del nuevo gobierno tecnocrático precursor del desarrollismo.

se ubique el departamento competente de la misma en el organigrama de los gobiernos) como una planificación sectorial de carácter territorial (PST); como paso previo imprescindible, por el momento, a partir del que poder avanzar hacia una planificación u ordenación territorial de carácter integral o comprehensivo.

La PST se considera como el instrumento de la OT destinado a la planificación de aspectos concretos (sectoriales) del sistema territorial. Para su análisis, en este trabajo los aspectos sectoriales han sido agrupados en cinco categorías: infraestructura económica, infraestructura social, actividades económicas, vivienda y medio ambiente. Desde nuestra perspectiva, la PST debería actuar de manera coordinada y sinérgica con el resto de instrumentos de OT para la consecución del modelo territorial pretendido³. Para ello, la PST debería funcionar como marco de referencia para las actuaciones y objetivos sectoriales correspondientes, coordinando la disciplina urbanística con la OT, a la que se subordinarían⁴.

1.1. Breve interpretación orientada sobre el origen y sentido de la Ordenación Territorial y su situación en España.

El origen de la OT es común a nivel mundial, surgiendo como respuesta a una serie de procesos territoriales de carácter antrópico cuyos conflictos asociados reclamaban de intervención para asegurar su sostenibilidad a largo plazo. Estos procesos territoriales se relacionan con la utilización de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades básicas primero, con fines económicos después. A partir de la Revolución Industrial, los impactos territoriales se vuelven no solo más intensos sino también más irreversibles, como consecuencia de la expansión urbana y de sus infraestructuras asociadas, y del cambio hacia un mundo artificial y urbano, poco natural, que resulta ya predominante a día de hoy. Sin embargo, los tiempos en los que estos procesos han tenido lugar en los diferentes países han sido distintos; así como las razones y los enfoques mediante los que se han analizado y tratado a lo largo del tiempo. Gracias al desarrollo

de conocimientos en el seno de la propia OT, y en otras materias afines, y en función de la apuesta política por favorecer, o no, su praxis. Ello ha hecho de la OT una disciplina en continua evolución, sin que todavía se haya conseguido consensuar su objeto y método, coexistiendo diversidad de enfoques y definiciones de la disciplina, muy diversas a veces entre sí (como ya señalaban CHICA & SANTOS, 1999). En este marco, la dialéctica existente entre planificación integral o comprehensiva y la sectorial sigue siendo una cuestión principal, y es la que se aborda a lo largo de estas páginas.

Representa España un caso de estudio complejo, dada su elevada heterogeneidad a la hora de llevar la práctica de la OT por parte de sus 17 CC.AA. Fundamentalmente por tres motivos. En primer lugar por la tradicional apuesta por el urbanismo (clasificación de usos del suelo) como método de planificar el territorio. Una interpretación que se aleja tanto de la planificación integral o *Comprehensive Planning* (que reclamaba la Carta de Torremolinos de 1988 y sigue tratando de desarrollar la Política de Cohesión europea del actual periodo de programación 2014-2020 –FARINÓS & GOMIS, 2017–), como del tradicional *Aménagement du Territoire* francés, que trataba de aunar la planificación económica y la territorial. Algo más próxima, aunque sin llegar todavía a coincidir, al *Raumplanung* alemán, una técnica directora de planificación urbanística a escala municipal con marcada presencia de consideraciones medioambientales de protección de espacios y de la biodiversidad, y con un interés por procurar una coordinación de las políticas sectoriales. Aspecto este último que, sin embargo, como decíamos y han puesto de manifiesto autores como Manuel BENABENT en reiteradas ocasiones, no se ha logrado en el caso español. Muy al contrario, aquí el orden es justamente el inverso. Esto es, la OT se acaba por acomodar a lo establecido por los planes sectoriales, que habitualmente le preceden en el tiempo y cuentan con mayor arraigo y reconocimiento político y social (y presupuesto) que la propia OT. Todo ello en un contexto generalizado en el que la política territorial se ve influida por el desarrollo de determinadas políticas sectoriales (en especial las de medio ambiente, de infraestructuras, turística y agraria) de competencia concurrente o estatal que, en

³ Para un análisis de estos modelos a nivel autonómico CRUZ VILLALÓN, 2018.

⁴ Un postulado, el de defensa de la subordinación de la PS a la OT integral, que también comparte otros autores; como BOUAZZA (2007), quien aborda la cuestión sectorial (vinculada en su caso a la actividad turística) y su impacto y efectos sobre la OT.

⁵ En lo que a materia urbanística respecta, la Ley sobre

Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del año 76 fue asumida por la mayor parte de las CC.AA. Sin embargo, a partir de la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, se produciría un vacío e inseguridad jurídica que motivaría la rápida promulgación de textos legales por parte de todas las CC.AA., que se completa en el año 2014 con la primera ley urbanística Balear (FARINÓS & al., 2018).

caso de conflicto, acaban por prevalecer (en aras de la defensa del interés general del conjunto y no solo del autonómico).

En segundo lugar por tratarse de una competencia 'exclusiva' (tanto desde el punto de vista legislativo como de ejecución) de las CC.AA. (art. 148.1.3ª de la CE). Aunque en la actualidad todas las CC.AA. presentan un marco normativo propio en ambas materias (de OT y de urbanismo), su desarrollo fue desigual y con diferente motivación (SERRANO, 2018)⁵. En tercer lugar por las claras diferencias de tradición y práctica planificadora (territorial y urbanística) entre las distintas CC.AA. Mientras en casos como Cataluña la práctica de la OT se remonta a la década de los años 1930 con la aparición de instrumentos de índole regional (*Regional Planning*) de inspiración anglosajona (NEL·LO, 2011)⁶, o en los del País Vasco y Andalucía que han desarrollado un batería de instrumentos bien trabados que se han mantenido, con diferentes enfoques, a lo largo del tiempo (de forma más estable en el caso Vasco), o en el de Navarra con la innovadora propuesta de su Estrategia Territorial regional de principios de los años 2000, otras apenas han iniciado su andadura y no han conseguido concretar un modelo territorial propio o simplemente carecen del pertinente desarrollo instrumental (caso de la Comunidad de Madrid).

1.2. La planificación sectorial como fórmula para avanzar en materia de OT.

Hasta el momento, la carencia de un análisis en profundidad acerca de la planificación sectorial de carácter territorial (PST) a nivel español ha favorecido la proliferación de generalizaciones que no solo no contemplan la totalidad de los aspectos relacionados con dicha planificación sino que inducen a la confusión, dando la sensación de que se trata de una práctica más homogénea en las distintas CC.AA. de lo que en realidad es.

A diferencia de los planes integrales, los de carácter sectorial (para un sector concreto o en cumplimiento de una norma sectorial de incidencia territorial: protección del medio

ambiente y rural, del patrimonio natural, del paisaje, del patrimonio cultural, de vías de comunicación, de saneamiento, de instalaciones turísticas...), como también sucede con los planes especiales (para espacios de especiales características como áreas de montaña, humedales, del litoral), no suelen necesitar de desarrollo posterior mediante otros instrumentos de planeamiento derivado. En puridad, estos mismos planes sectoriales y especiales son los que, justamente, deberían desarrollar las previsiones de los instrumentos integrales de OT en un sector y/o espacio concreto (son su planeamiento derivado). Sin embargo, el uso que acaba haciéndose de los mismos se aleja de este principio. Acaban siendo una respuesta rápida a problemas territoriales acuciantes, con un enfoque próximo al urbanismo (clasificación de usos), careciendo de cualquier componente estratégico y multiplicador en el medio y largo plazo (pese a la irreversibilidad de las actuaciones). Una nueva muestra de la escasa tradición en materia de OT en España, incluso en los casos de las CC.AA. más aventajadas, como veremos.

Cabría entender la PST como la parte de la OT que aborda aspectos concretos del sistema territorial, por lo que, necesariamente, presenta componente de territorialidad. Esto es, debe actuar sinérgicamente con el resto de instrumentos de la OT. Para ello son posibles distintas formas de interrelación entre los tipos de instrumentos (sistema piramidal, piramidal abierto o reticular –BENABENT, 2006–) con el fin de poder alcanzar el objetivo común (el modelo territorial propuesto)⁷. A través de estos planes sectoriales se concretan las actuaciones que requieren mayor nivel de precisión o detalle, estableciendo el marco de referencia para el desarrollo de actuaciones temáticas o sectoriales de las que se ocupa, y que deben ser llevadas a cabo en un área y marco temporal predefinido (programado).

Aproximarnos al estado de la PST resulta elemento clave para llegar a comprender mejor la situación actual de la OT en España y poder contribuir a una más adecuada puesta en práctica de la misma. Esta se ha ido aplicando con un particular enfoque que ha primado el desarrollo de instrumentos sectoriales en

⁶ Desde un punto de vista normativo, el *Regional Planning* se identifica como la vertiente anglosajona de la OT, surgida "como una técnica de gestión, en un marco descentralizado, de los diversos aspectos que afectan a un ámbito sectorial determinado (económicos, ecológicos, territoriales, etc.), superando una visión meramente urbanística" (<http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/>).

⁷ De los tres sistemas de relación de los instrumentos de OT,

el piramidal cerrado es el que la propia disciplina en su enfoque teórico plantea como el más adecuado, subordinando la planificación sectorial a una planificación integral. Los otros dos son interpretaciones que otorgan a la planificación sectorial la capacidad de actuar como instrumentos subregionales (piramidal abierto) e incluso como instrumentos regionales y subregionales (reticular) (BENABENT, 2006: 213-216).

detrimento de los planes subregionales de carácter integral (a excepción de Andalucía), con los que, lejos de actuar sinérgicamente, compite en un juego de suma cero. Ello ha dado lugar a una situación particularmente compleja para el conjunto de las 17 CC.AA. españolas, alejadas de una OT integral que, en el mejor de los casos, establece un modelo territorial mediante el correspondiente instrumento regional (directriz o estrategia y en menor medida plan), pero sin llegar a encontrar su concreción en instrumentos subregionales de la misma naturaleza. Estos instrumentos subregionales son la clave para el desarrollo del modelo territorial perseguido en áreas concretas del territorio regional. Sirven de marco de referencia para los planes sectoriales y para las actuaciones urbanísticas. En ambos casos a nivel local y en períodos temporales más concretos, mediante los que prestar atención y ocuparse en la práctica de aspectos territoriales de gran complejidad (infraestructuras, dotaciones y equipamientos, medio ambiente, etc.) (PEIRÓ, 2016).

Una mejora en la accesibilidad a la información territorial, así como un mejor conocimiento del sistema de planificación y de la forma en que opera (en lo que se centra este texto), favorecerán no solo el conocimiento de las propias administraciones sino también el del público en general; a partir de lo que poder mejorar las relaciones cooperativas entre los distintos instrumentos y facilitar una renovación de la disciplina de OT que permita obtener unos mejores resultados territoriales.

2. Propuesta metodológica para evaluar la Planificación Sectorial Territorial (PST) en las CC.AA.

Con el diagnóstico y tipificación de la situación de los planes sectoriales dentro de los sistemas de planificación territorial del conjunto de las CC.AA. españolas, objeto de este trabajo, pretendemos, dentro del proyecto GOBEFTEII, seguir avanzando en el diseño de un amplio sistema de evaluación multicriterio que permita ir perfilando una clasificación de las mismas en relación con la política de OT⁸.

Afrontar el análisis de la planificación sectorial pasa por el conocimiento y tratamiento de la legislación y normativa (actual y previa) en la materia. Esto se hace desde la perspectiva de la jurisprudencia, como forma de análisis legislativo (WINTGENS, 2003). El concepto alude a los estudios relacionados con la legislación en los que la argumentación ocupa un lugar central. El investigador se ocupa de conocer el origen (creación) y adecuación de la norma y su utilidad real. Combina por tanto la perspectiva teórica y la práctica, lo que obliga a abarcar una gran diversidad de sectores del conocimiento y heterogeneidad de metodologías (CARILLO, 2009). La aplicación de la jurisprudencia como metodología de trabajo permite identificar qué instrumentos (de acuerdo con la revisión actualizada de las legislaciones autonómicas –sobre la base de PEIRÓ 2016 y 2017–) son los responsables de la PS en cada comunidad autónoma. Su identificación es la base para el posterior análisis multicriterio, a partir del que sustentar la valoración de estos instrumentos sectoriales mediante los que se concreta y pone en práctica una política pública como la OT que, como cualquier otra, se enfrenta al conflicto entre valores e intereses (MUNDA, 2004). Esta metodología de análisis, similar a la que ya hemos aplicado para el estudio de otros instrumentos de OT, como hemos comentado, permite establecer un ranking de cada CC.AA. en relación con el hecho estudiado.

Los valores de ponderación otorgados a cada variable, como refleja la FIGURA 1, se han asignado de forma proporcional (de acuerdo con la frecuencia de cada ítem, del número de temas sectoriales contemplados por la planificación, el número de instrumentos, etc.) o valorando características más cualitativas como la naturaleza o escala de la variable (tipo de instrumento, disponibilidad de información o de instrumentos de coordinación, modelo que sigue el sistema de planificación...). Todo valor se sitúa en una horquilla entre 0 y 1, siendo 1 la valoración más positiva (óptima) y 0 la mínima. De este modo se ha configurado una sencilla fórmula, a partir de la que poder calcular una media ponderada (la ponderación ya viene dada previamente en cada uno de los índices recogidos en el cociente, tal y como muestra la Fig. 1), sobre la que basar una clasificación autonómica.

$$\text{POND. CCAA} = 10 \times (\text{DTP} + \text{TIP} + \text{IAP} + \text{IOP} + \text{AAP} + \text{CVIP} + \text{MOP} + \text{ICP} + \text{IDP}) / 9$$

⁸ Una aproximación a la metodología utilizada en un primer intento de clasificación, centrada en los planes regionales y subregionales de OT, puede verse en FARINÓS & GARCÍA

JIMÉNEZ (2016). Para un mayor detalle FARINÓS & al. (2018).

Desarrollo Instrumental					Eficacia				
Diversidad Temática(DTP)		Tipología del Inst. Sectorial (TIP)		Nº Inst. Aprobados (IAP)		Nº Inst. Obsoletos (IOP)		Ámbito de Aplicación (AAP)	
Nº de Temáticas	Pond.	Tipo de Instrum.	Pond.	% de Inst. Aprob.	Pond.	% de Inst. Obsolet.	Pond.	Escala	Pond.
1	0,2	Directriz	0,33	0-30	0,25	0	1	Local	0,25
2	0,4			0-25		0,8	Regional		
3	0,6	Programas	0,66	30-60	0,5	25-50	0,6	Subregional	0,5
4	0,8			Proyectos	60-90	0,75	50-75	0,4	Comarcal
5	1	Planes	1	> 90	1	> 75	0,2	Supramun.- Regional- Provincial	1

Adecuación				Predisposición			
Concreción y Vigencia de los Instrumentos(CVIP)		Modelos de Organización (MOP)		Instrumentos de Coordinación (ICP)		Disponibilidad de Información (IDP)	
Duración y precisión	Pond.	Modelos	Pond.	Inst. y mecanismos	Pond.	Existencia de Información	Pond.
Instrumentos efímeros y muy concretos	0,33	Reticular	0,4	Carencia de Inst. de Coord.	0,33	Sin Información	0,25
Instrumentos perdurables y generalistas	0,66	Abierto	0,8	Inst. Coord. Administrativa	0,66	Inventario de los instrumentos	0,5
Inst. revisables y precisión temática	1	Cerrado	1	Inst. Coord. Administrativa e Instrumental	1	Inventario, estado y tramitación de los Instrumentos	1

FIG.1/ Valores de ponderación de los criterios aplicados en el análisis multicriterio.

Fuente: Elaboración propia

Las variables utilizadas se agrupan en las siguientes 4 categorías:

- 1. Desarrollo Instrumental:** para valorar la materialización de la política territorial de las CC.AA. mediante los instrumentos de planificación sectorial. Una política territorial adecuada aborda la totalidad de las cuestiones sectoriales mediante instrumentos que se subordinan a una OT subregional (que contempla de manera integral las cuestiones sectoriales) para un desarrollo temático, a la par que actúa como marco de referencia para el urbanismo.
- 2. Eficacia:** para valorar la capacidad de las CC.AA. de elaborar y aplicar instrumentos regionales-subregionales en

su escala genérica, pero también de carácter supramunicipal en su escala concreta (de ejecución)⁹.

- 3. Adecuación:** para valorar el contexto en el que se enmarca la planificación sectorial en cada comunidad autónoma, siendo necesario que la vigencia del instrumento sea de medio plazo para permitir una adecuada ejecución y logro de sus objetivos, con evaluaciones que permitan ajustar metas y resultados. Un adecuado desarrollo se ve favorecido por los modelos de organización que normativamente subordinan la PST a la OT Integral (modelo piramidal cerrado), frente a modelos que equiparan la PST a la planificación de OT subregional, que se subordinan a la escala regional (piramidal

⁹ La propia OT establece una jerarquía entre los instrumentos, independientemente de su escala genérica y de ejecución. Así, los instrumentos subregionales integrales son jerárquicamente superiores, independientemente de

que los instrumentos sectoriales puedan presentar escalas genéricas regionales y los instrumentos integrales de OT una escala subregional menor.

abierto), o directamente no establecen jerarquías (reticular), una flexibilidad que reclama una madurez en materia de política territorial de la que por el momento se carece en España.

4. **Predisposición:** para valorar la apuesta de las CC. AA por desarrollar una OT de carácter integral y participativa, basada en la coordinación (tanto vertical como horizontal) y en la transparencia, para lo que resulta fundamental la existencia de instrumentos de coordinación y la disponibilidad de información acerca de los instrumentos de OT.

En concordancia con análisis similares al uso, como por ejemplo para la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, mediante el método de análisis multicriterio (FERNÁNDEZ, 2002) se ha establecido una función de preferencia de cuyo cálculo ha resultado la matriz de índices (FIGURA 1). La función de preferencia se basa en los criterios que definen cómo debería ser la PS óptima: como forma de poder desarrollar la OT integral, a la que se subordina o complementa sin llegar a sustituirla. La metodología presta mayor atención a las condiciones que favorecen que la planificación sectorial adquiera la condición de territorial (verdadera PST), con encaje en una OT de carácter integral, evitando que resulte una simple clasificación de la situación de las CC.AA. que se base exclusivamente en el número de planes sectoriales aprobados y/o aplicados.

3. Resultados: Situación actual de la planificación territorial de carácter sectorial en España.

Mediante el análisis y diagnóstico de la PS en las CC.AA. españolas se ha pretendido dar respuesta a una serie de cuestiones; de forma destacada a tres. En primer lugar, si se detectan comportamientos distintos respecto de los observados para otros instrumentos de OT (regionales y subregionales) de carácter integral y si los planes sectoriales han acabado teniendo mayor desarrollo y consolidación en la práctica. En segundo lugar, cómo y para qué se han propuesto y desarrollado, y su nivel de relación con el modelo territorial perseguido a nivel regional; bajo el supuesto de que éste se desarrolla a partir de los planes subregionales de OT de carácter integral, que desarrollan en aspectos concretos los de carácter sectorial. En tercero, y a modo de síntesis, si la PS resulta una práctica más efectiva, y eficiente, de participación pública y de coordinación interadministrativa

para la consecución de dicho modelo territorial propuesto. En el primer epígrafe que sigue se identifican los instrumentos y el desarrollo de la PS en las CC.AA., para poder valorar si estos instrumentos prevalecen sobre otros planes de OT. En el epígrafe que cierra el punto se procede propiamente a la clasificación de las CC.AA. según los distintos criterios, simples y combinados.

3.1. Aplicación de los instrumentos de planificación sectorial por las CC.AA.

El tipo predominante de instrumentos de OT (ya sean de carácter integral o sectorial) condiciona la posterior puesta en práctica de esta política, en la medida en la que acaba por establecer el grado de compromiso y vocación de aplicabilidad por parte de la administración competente. Existen claras diferencias de alcance y vinculatoriedad entre un documento de directrices, o una estrategia, asociadas a amplios periodos temporales de aplicación, y los proyectos, acciones puntuales más en el corto plazo y con fecha de finalización fijada (programada). Como señala PEIRÓ (2017), el plan, frente a la directriz o el proyecto, es el principal instrumento de la PST (y del planeamiento territorial mayoritariamente), por su capacidad de actuar como marco de referencia para el planeamiento derivado, capaz a su vez de concretar y desarrollar los contenidos de instrumentos más estratégicos de rango superior. Centrándonos en la ejecución (implementación) y sus consecuencias, se identifican dos tipos de situaciones (FIG. 2).

	Integrada	Cataluña, P. Vasco, I. Baleares
PS Unitaria		
	Excluyente	Castilla-La Mancha, C. Valenciana, Madrid
PS Compartida		Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, I. Canarias, La Rioja, Navarra, Murcia

FIG. 2 / Formas de aplicación de la Planificación Sectorial

Fuente: Elaboración propia

Por una parte encontramos, de acuerdo con el análisis regional realizado, un primer tipo que hemos denominado **planificación sectorial 'unitaria'**, caracterizada por la presencia de un único instrumento encargado de cada PS (el plan, a excepción de Madrid que cuenta con programas, en una comunidad autónoma fuertemente urbanizada que no ha llegado a aprobar su plan regional de OT). En segundo lugar, encontramos casos de una **planificación sectorial 'compartida'**, caracterizada por su aplicación mediante más de un instrumento. Se trata en este caso de CC.AA. que apuestan por una PST muy próxima al urbanismo, en detrimento de una OT subregional de carácter integral¹⁰. Predomina el enfoque aplicado y de gestión sobre la planificación, que configura el modelo territorial mediante acciones que no siempre responden a la existencia de un modelo territorial previo. Además, se suele carecer de cualquier componente de coordinación y cohesión, en la medida en la que la PST actúa de manera endógena, desarrollando acciones concretas y puntuales en el territorio como forma de responder rápidamente a las necesidades que van surgiendo. Si bien es cierto que es una manera muy flexible de aplicar la PST, permitiendo atender elementos puntuales de manera individualizada y efectiva en lo micro, presenta como debilidad que las actuaciones pueden quedar aisladas sin una clara y eficiente visión de conjunto (lo urgente se impone a lo importante).

Con el argumento inverso, cabría esperar que la PST unitaria fuera ejemplo de buena integración de estos instrumentos en el organigrama de la OT; pero no siempre es así. Encontramos dos tendencias opuestas muy claras. Parte de las CC.AA. incorporan los instrumentos de PST en el organigrama de la OT integral, sin suplantarlos. Otorgan una vocación estratégica para las cuestiones sectoriales, con una perspectiva supramunicipal, aunque su desarrollo y aplicabilidad se realiza a escala local a través de la coordinación urbanística, sin abandonar el enfoque de conjunto o integrado (Cataluña, País Vasco y Navarra). Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha o Castilla y León apuestan por su parte por planes subregionales de carácter sectorial, que en casos como el de la Comunitat Valenciana coexisten con los de carácter

integrado, actualmente en pleno desarrollo, a los que tradicionalmente han acabado sustituyendo en la práctica. Presentan carácter estratégico, pero se concentran en sectores específicos y carecen del enfoque holístico y comprensivo. Nuevamente el modelo territorial resultante acaba siendo suma de las partes; en el mejor de los casos tomando como referencia marco el instrumento regional, cuando existe, está aprobado y resulta vinculante, lo que no siempre se da.

Queda clara por tanto la preferencia por la puesta en práctica de una PST en detrimento de una planificación integral, estableciendo una relación competitiva entre ambas de suma cero, bajo el argumento de que es más sencilla su redacción, tramitación y aplicación. ¿Cuáles son las razones por las que la PST ha sido elegida en detrimento de la OT Integral?

- Temáticas de aplicación más concretas y conocidas sin necesidad de llevar a cabo enfoques holísticos más complejos.
- Periodos de tramitación de los instrumentos más breves y sencillos, con sometimiento a evaluaciones menos estrictas y con mayor facilidad de modificación de contenidos.
- Respuesta cómoda ante la obligación de llevar a cabo la competencia exclusiva en materia de OT para aquellas CC.AA. carentes de tradición en la disciplina.

Sin embargo, todo esto no está acreditado en absoluto, al requerir también de los preceptivos informes intersectoriales en cualquier caso. Ni supone ahorro ni resulta más fácil ni es más efectivo; a no ser que se tienda a la desregulación y se rebajen expectativas, lo que en realidad sucede. La apuesta por la PST es el resultado de la historia (como referíamos en la segunda nota al pie), del marco competencial en materia de OT y del modelo territorial por el que tradicionalmente se ha apostado en España (liderazgo de las infraestructuras, poniendo los usos del suelo a su servicio y creando con ellas nuevas funcionalidades, centralidades y plusvalías). Con una OT más próxima al urbanismo, o para querer controlar el mismo (como refuerza la jurisprudencia y la doctrina constitucional), se favorecen las respuestas en forma de actuaciones muy concretas en el tiempo. La PST era el método

¹⁰ Esta perspectiva marca una novedad en el desarrollo de la OT, y es la utilización de varios instrumentos en el planeamiento sectorial. Mientras que para los instrumentos de la OT de carácter integral (regionales y subregionales) las CC.AA. únicamente desarrollan un instrumento para cada espacio, en el caso de la PS se desarrollan varios instrumentos. Se trata de una aplicación confusa, que va en detrimento de la OT integral a la que sustituye, aproximándose

a su vez al planeamiento de desarrollo y urbanístico. Se trata de un enfoque en el que la PS establece un marco de referencia que ella misma aplica mediante un planeamiento sectorial derivado. Se gana poco respecto de los planes subregionales integrales y, a cambio, se pierde coherencia y visión de conjunto, con los consiguientes costes derivados de la proliferación de instrumentos y de su descoordinación.

perfecto para continuar con una filosofía territorial basada en la práctica urbanística cuando se estaba desarrollando e implantando la nueva normativa autonómica de OT.

En síntesis, pueden diferenciarse dos grandes tipos de comportamientos regionales (Fig. 3); CC.AA. con:

- *Una OT con predominio de los instrumentos de carácter integrado.* Se trata de un modelo en el que los instrumentos de carácter regional y subregional (integrales) son el principal instrumento para la OT, mientras que los aspectos sectoriales resultan derivados y concretan el modelo de los integrales. Los planes sectoriales de OT representan el último escalón de la planificación, al concretar y materializar territorialmente los contenidos de los instrumentos regionales y subregionales para las diversas temáticas propias de la PST. Es propio de las CC.AA. que presentan un modelo de organización piramidal cerrado (de acuerdo a la tipología de BENABENT 2005 y 2006), donde resulta más patente la idea de territorialidad¹¹.
- *Una OT modular o parcial.* Resulta predominante en las CC.AA. con sistemas de planificación con un modelo de organización piramidal abierto o de carácter reticular. Otorgan mayor libertad de actuación a los instrumentos sectoriales, al no estar subordinados a los instrumentos subregionales de carácter integral (piramidal abierta) e incluso sin subordinación a los instrumentos regionales (reticular), a los que pueden incluso modificar. Se pretende así dar soluciones en situaciones y a necesidades particulares. Supuestamente resultan más versátiles y flexibles, al procurar una tramitación de los instrumentos más rápida, lo que casi siempre va en detrimento de la visión de conjunto y en ocasiones de algunas garantías en el procedimiento que sí se mantienen en otros instrumentos.

Carácter Integrado	Andalucía, Cataluña, Navarra y País Vasco
Ordenación modular o parcial	Aragón, Asturias, I. Baleares, I. Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja, C. Valenciana

Fig. 3 / **Caracter de la Planificación Sectorial.**

Fuente: Elaboración propia

¹¹ El concepto de 'integrado' alude a la 'territorialidad', a la capacidad de los instrumentos de ordenación territorial de actuar en un mismo sentido para la mejor utilización del

territorio que ordenan; siendo clave no tanto el resultado final perseguido como el proceso de construcción del comportamiento que lo va a permitir (RAFFESTIN, 1999).

3.2. Resultados del análisis multicriterio. Clasificación de CC.AA. según forma y grado de implantación de la planificación sectorial.

De acuerdo con el método multicriterio aplicado, referido en el segundo punto, es posible realizar una primera clasificación en cuatro categorías en función de las características y las funciones que presenta la PS en las distintas CC.AA. (Fig. 4):

- (> 9 puntos): La PST colabora en el desarrollo de una ordenación integral que permita la consecución del modelo territorial propuesto, con escalas de actuación adecuadas, abordando la amplia mayoría o la totalidad de temáticas sectoriales, con unas claras relaciones jerárquicas.
- (entre 8 y 9 puntos): La PST tiene elevada presencia y relevancia, relacionándose con una planificación subregional de carácter integral de manera dispar. En ocasiones desarrolla los postulados de la OT integral a la cual se subordina, pero en otros casos actúa suplantándola y replicando comportamientos negativos que se alejan del objetivo de la PST.
- (entre 5 y 8 puntos): La PST suplanta a los instrumentos subregionales, que en lugar de establecer ámbitos sobre los que planificar las cuestiones sectoriales para el desarrollo de los objetivos regionales con una vocación estratégica, establecen marcos de referencia sectoriales para controlar a la actividad urbanística (y otras actividades de gran impacto territorial).
- (<5 puntos): La OT se encuentra en estadios incipientes de su desarrollo, o no se ha llevado a cabo, y donde la PST directamente actúa como un instrumento urbanístico para el desarrollo de actuaciones a escalas superiores a la local.

Al analizar los resultados obtenidos en la figura 4 (estado/situación) con los de la anterior figura 3 (carácter), se obtiene una nueva clasificación que recoge la Fig. 5.

Estado de la PS		Comunidades autónomas	Clase	
Implementada		Andalucía, Cataluña, Navarra, País Vasco	A	> 9
Evolución adecuada		Castilla y León, I. Baleares	B	8-9
Evolución intermedia	Evolución mejorable	Asturias, C. Valenciana, I. Canarias	C	5-8
		Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, La Rioja		
A desarrollar		Extremadura, Madrid	D	< 5

FIG.4/ Situación de la Planificación Sectorial.

Fuente: Elaboración propia

	PS Unitaria		PS Compartida	Estado de la PS
	Integrada	Excluyente		
Carácter Integrado	Cataluña, P. Vasco	-	Andalucía, Navarra	Implementada
Ordenación modular o parcial	I. Baleares	-	Castilla y León	Evolución óptima
	-	C. Valenciana	Asturias, I. Canarias	Evolución intermedia
	-	Castilla-La Mancha	Aragón, Cantabria, Galicia, La Rioja, Murcia	Evolución mejorable
	-	Madrid	Extremadura	A desarrollar

FIG.5/ Clasificación autonómica por carácter y estado de la Planificación Sectorial.

Fuente: Elaboración propia

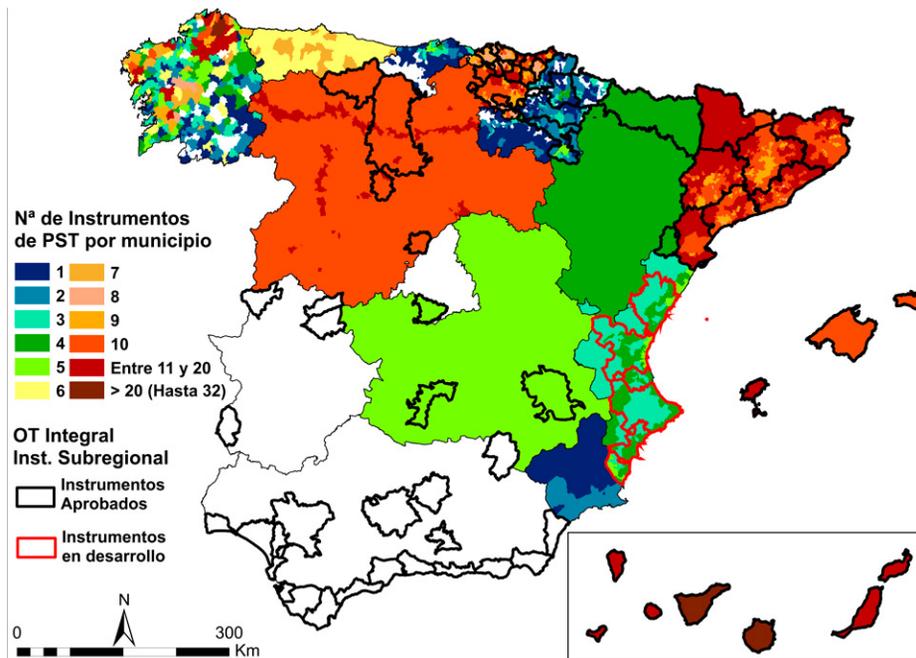


FIG.6/ Territorios con PST y relación con instrumentos subregionales (OT integral).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II

La Fig. 6 presenta la totalidad de instrumentos sectoriales (tanto vigentes como ya derogados) en España con el fin de poder visualizar la prevalencia en número y superficie, frente a espacios con planes subregionales de OT integral¹². De su observación resultan una serie de cuestiones que se exponen a continuación.

3.2.1.-CCAA con una PS unitaria o una PS compartida de carácter integrado

En primer lugar, destacar que las CC.AA. con mayor puntuación responden a una PS unitaria integrada (caso de Cataluña y el País Vasco) o PS compartida (Andalucía y Navarra)¹³. Así pues, el adecuado desarrollo de la PST no dependería del número o frecuencia de instrumentos de carácter sectorial sino del nivel de asentamiento de instrumentos de OT de carácter integrado, a los que aquella se subordina o con los que se coordina. Tanto Cataluña (en el periodo 2006-2010) como el País Vasco (en el periodo 2004-2016) aprueban instrumentos subregionales que cubren la totalidad del territorio regional. En este periodo tiene lugar la tramitación y aprobación de la totalidad de instrumentos de PST; a excepción de los instrumentos ambientales (previos a esta etapa), un instrumento de infraestructura social en Cataluña y un instrumento de infraestructura económica en el País Vasco¹⁴. Mención aparte merece el caso navarro, cuya planificación subregional (2011) se desarrolla muchos años después de que tuviera lugar la aprobación de las PST (desde la década de los 80), con instrumentos más efímeros y menos integrales (frente a Cataluña o País Vasco), pero que, manteniendo esta naturaleza, persiguen una mayor coordinación de las actuaciones.

3.2.2.-CC.AA. con una PS unitaria o una PS compartida de ordenación modular o parcial.

Para estas CC.AA. la situación es heterogénea.

De ellas, solo las Islas Baleares presentan una PS unitaria integrada, con una evolución adecuada, si bien los instrumentos sectoriales pueden llegar a prevalecer sobre los instrumentos de carácter integral de escala subregional. El resto de CC.AA. que presentan una PS unitaria son de carácter excluyente. En el caso de la Comunitat Valenciana el modelo de OT se ha basado hasta la fecha en planes subregionales sectoriales en detrimento de instrumentos de carácter integral, buscando con ello agilizar los trámites y dar salida a cuestiones territoriales puntuales; bien con un enfoque regional que establece un marco de referencia para las actuaciones territoriales que quedan en manos del urbanismo (infraestructura económica, actividades económicas, riesgos...) bien a escalas supramunicipales que se adaptan a espacios donde el inadecuado desarrollo territorial ha llevado a espacios concretos a situaciones límites (el litoral o la Huerta de Valencia son dos claros ejemplos). En esta Comunidad Se está experimentando, sin embargo, un cambio desde 2015 hacia una concepción más integral, en pleno desarrollo actualmente¹⁵. Castilla-La Mancha es un ejemplo de claro predominio del enfoque urbanístico de la OT, lo que explica la escasa promulgación de instrumentos carácter integral (vinculados a las áreas metropolitanas de Albacete y al entorno de Madrid, cuya Área Metropolitana abarca parte del territorio manchego, tratándose de zonas del territorio altamente complejas) frente a los sectoriales (de carácter genérico con el fin de establecer marcos regionales sectoriales para las temáticas de carácter socioeconómico tales como las infraestructuras de transporte, de abastecimiento y vivienda).

En cuanto a las CC.AA. que presentan una PST también de carácter modular o parcial, pero en su caso compartida, destaca Castilla y León. Su evolución es adecuada gracias a una PST que crea su propio marco estratégico, sin suplantar en sus funciones a una incipiente OT integral subregional, aunque son la alternativa preferida, y donde se desarrollan instrumentos

¹² El inventario completo tanto de los instrumentos de planificación sectorial como de planificación subregional puede encontrarse en las bases de datos elaboradas por el grupo de investigación "Gobierno y Desarrollo Local Sostenible" (<http://gdls.blogs.uv.es/bases-de-datos/>). En cuanto a los instrumentos subregionales, para una valoración más detallada ver FARINÓS & al. (2018).

¹³ Mención particular merece el caso andaluz, en la medida en la que la PS no queda incluida dentro de la OT. No obstante, sí tiene lugar una planificación sectorial complementaria que se ciñe a los planes subregionales integrales. También cabe destacar en el caso navarro una visión territorial de la PS, que se ha llevado a cabo tradicionalmente como elemento de coordinación para el desarrollo de actuaciones territoriales sectoriales de forma próxima al urbanismo, que, ante la falta de una OT desarrollada

(década de los 80 y 90), actúa como medio de adecuado desarrollo territorial con un gran número de instrumentos.

¹⁵ Un ejemplo de esta tendencia son los instrumentos que se han desarrollado asociados a l'Horta, espacio de gran valor ambiental y socioeconómico localizado en un entorno metropolitano. Así, el primer instrumento, de carácter sectorial, denominado "*Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de València*", era una respuesta para frenar la presión urbanística acorde con una movilización ciudadana que reclamaba protección de este espacio emblemático. Es sustituido por un nuevo instrumento, integral, denominado "*Plan de Acción Territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València*", tanto para preservar el espacio como planificar y gestionar los usos del suelo y potenciar la economía asociada. Le acompaña la aprobada Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València.

complementarios de carácter sectorial a escala regional, concretados mediante un segundo instrumento sectorial de escala supramunicipal. Asturias representa un caso particular ya que, a pesar de contar con unos adecuados marcos estratégicos (directrices sectoriales), no se ha producido un desarrollo instrumental posterior, quedando como marco de referencia sin adecuada aplicación. Esto da lugar a una situación similar a la de Castilla y León, donde a una serie de instrumentos regionales les acompañan (en menor medida) instrumentos de carácter supramunicipal. Por su parte, las Islas Canarias presentan un modelo complejo, con una amplia batería de instrumentos para dar respuesta a las necesidades territoriales de un ámbito insular (donde el suelo es un recurso más estratégico, si cabe, por su finitud). Se trata de configurar un nuevo modelo territorial sostenible en el que la conservación del medio ambiente pueda coexistir con las demandas socioeconómicas (evolucionando de un modelo agrícola a un modelo turístico como principal actividad económica). En este sentido, y a pesar de un

adecuado desarrollo de una OT integral, la PST ha desarrollado mayoritariamente una actividad cercana al urbanismo (de temática vinculada a las infraestructuras socioeconómicas principalmente, seguida de las cuestiones ambientales, los dos elementos claves del modelo canario).

3.2.3.-Desarrollo de la PS en las CC. AA. según temáticas.

El conjunto más amplio de CC.AA. se caracteriza por una ordenación modular o parcial aplicada mediante una PS compartida con una evolución que hemos caracterizado como mejorable. Es la situación predominante a nivel nacional. Tanto en Galicia (en particular) como en Cantabria, y en menor medida en La Rioja, se ha hecho uso de la PS como si fuera un elemento más de la disciplina urbanística, promulgando instrumentos para el desarrollo de actividades económicas de carácter local (FIG. 7) y las infraestructuras de apoyo para estas actividades productivas (FIG. 8).

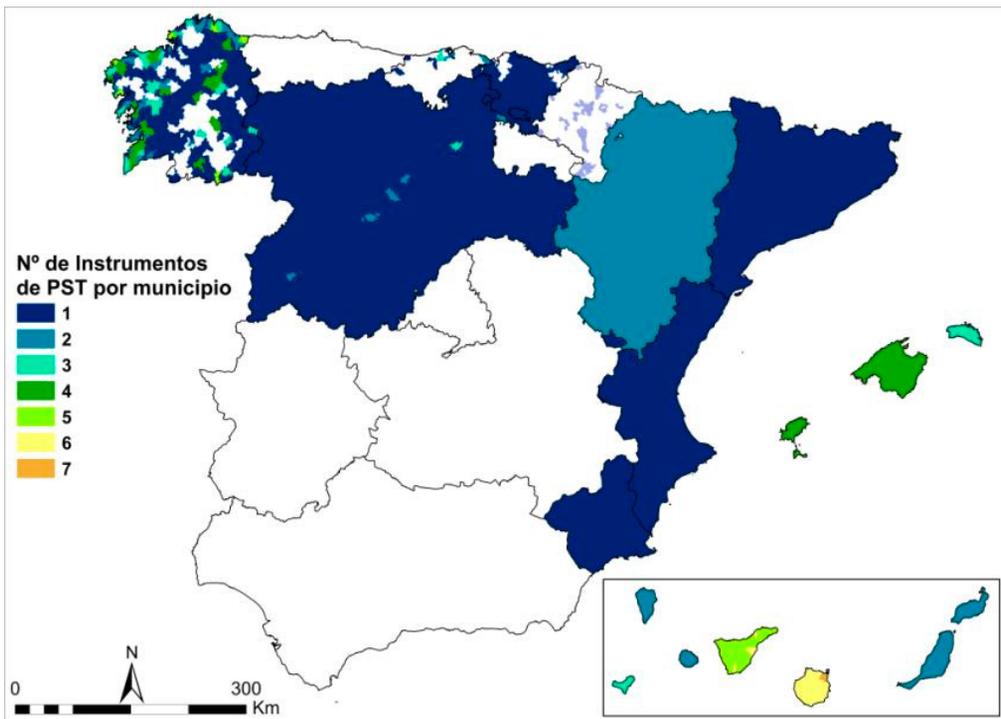


FIG.7/ Territorios con PST vinculada a las Actividades Económicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II

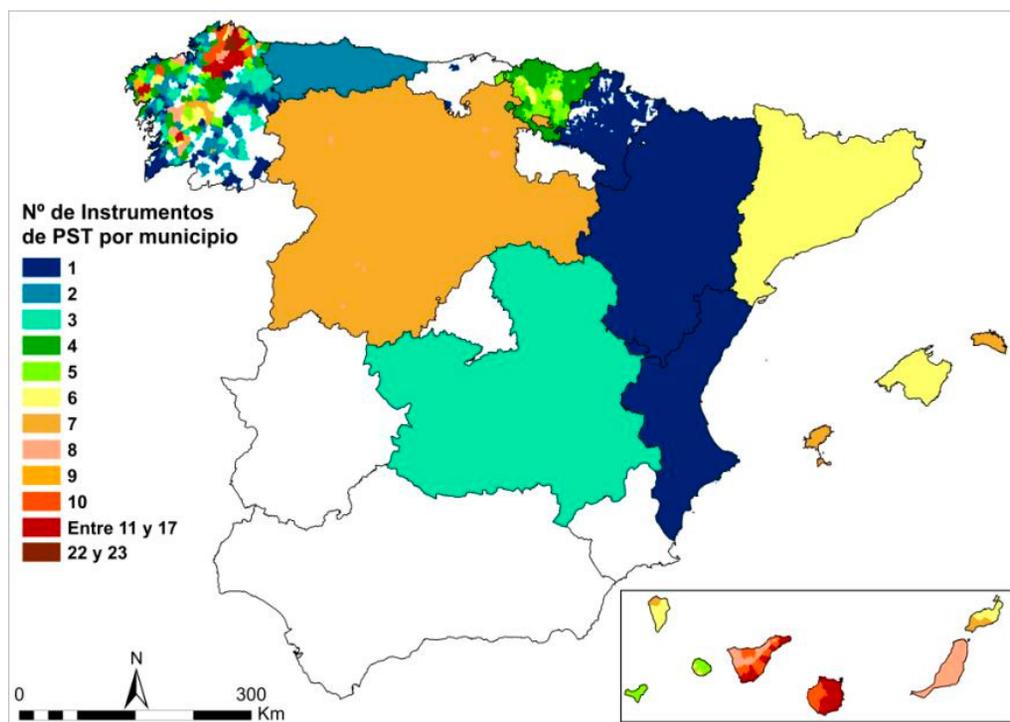


FIG.8/ Territorios con PST vinculada a Infraestructuras económicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II.

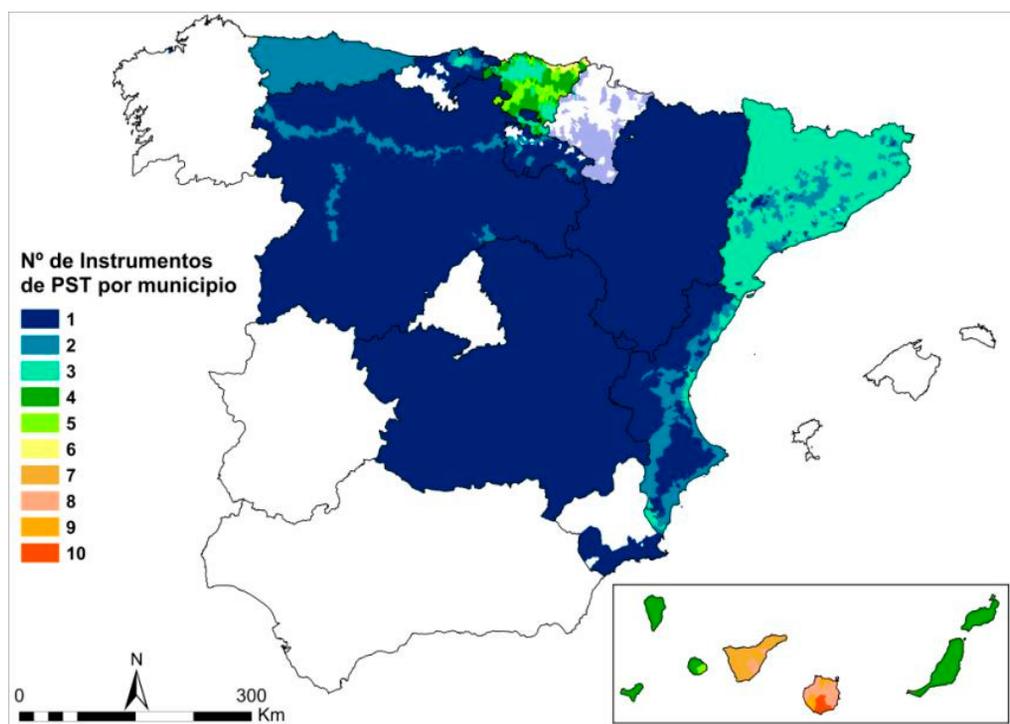


FIG.9/ Territorios con PST vinculada a cuestiones medioambientales

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II.

Mención especial merece La Rioja, con escaso desarrollo de la PS, a través de instrumentos previos a la actual normativa (sin renovación o corrección asociada) para el desarrollo de intervenciones puntuales, a excepción del instrumento de temática ambiental (PEPMAN), que presenta una escala de actuación supramunicipal (única temática en la que no se desarrollan instrumentos o acciones de escala local –Fig. 9).

Murcia plantea tres instrumentos diferenciados, siendo las directrices las responsables de establecer un marco de referencia para el desarrollo posterior de planes y programas de aplicación. Destacar la tramitación conjunta de los instrumentos, independientemente de que su naturaleza sea sectorial o integral. Especial atención merecen Madrid y Extremadura que, ante la falta de información sobre la PS,

únicamente permiten establecer hipótesis acerca de su comportamiento. Madrid no ha desarrollado instrumentos de OT, fiándose esta al urbanismo y a la política de infraestructuras, que en este caso se sobreimpone por ley a la OT. En Extremadura, a pesar de sus instrumentos de ámbito subregional, la PS se plantea de forma similar al caso gallego y cántabro, donde predominan los proyectos más próximos al urbanismo, única disciplina responsable del planeamiento territorial. Destacando del caso extremeño el recuperado interés por su política de planeamiento territorial, manifestada en la tramitación de su instrumento regional de OT (carente del mismo desde la adquisición de la competencia), la recuperación del desarrollo de su planeamiento subregional, y la tramitación y aprobación de normativa destinada a facilitar el desarrollo de la disciplina.

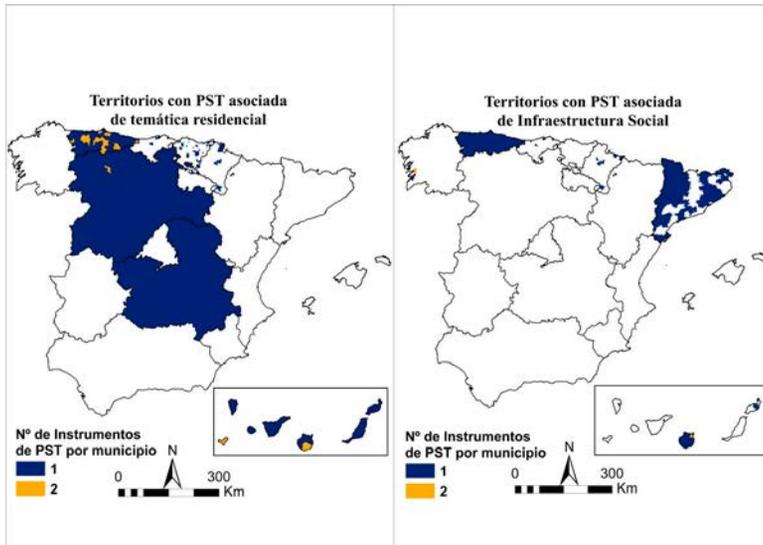


FIG.10/ Territorios con PST vinculada a Infraestructura Social y Residenciales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto GOBEFTER I y II

En relación a la PST de infraestructura social y la PST residencial, se trata de sectores minoritarios, tanto por el número de CC.AA. que elaboran instrumentos en relación a estos temas como por la propia cantidad de instrumentos promulgados (Fig. 10). Responde esta situación a un tratamiento de estas cuestiones desde el planeamiento urbanístico de ámbito local, escala a la que se asocian los desarrollos urbanos y dotacionales de forma mayoritaria, relegando a la OT a un segundo plano. Esto permite abrir un interesante debate acerca del rol que debe tener la OT en las relaciones de coordinación intermunicipales destinadas a encontrar alternativas eficientes para la prestación de servicios (infraes-

tructura social) así como en materia de vivienda, tras el boom especulativo que ha tenido lugar con la burbuja inmobiliaria en España.

4. Caracterización final de la planificación territorial de carácter sectorial en España; opciones de futuro.

Este artículo ha pretendido avanzar en una nueva interpretación de la PS como parte de la política de OT en España. Una PS entendida como planificación sectorial de carácter territorial (PST) que actúa como instrumento de OT destinado a la planificación de aspectos concretos del

sistema territorial, de manera sinérgica con el resto de la OT para la consecución del modelo territorial de cada región. La PST debe ser el marco de referencia de las actuaciones, coordinando urbanismo y OT en ámbitos temáticos (sectoriales) de aplicación, que en las escalas supramunicipal y regional tienen particular funcionalidad. Y todo ello sobre la base de la necesaria coordinación intersectorial y entre administraciones responsables de concretar las actuaciones planteadas para cada ámbito: regional, subregional o municipal. Tras el análisis y diagnóstico que se ha realizado podemos establecer tres categorías a la hora de tipificar su puesta en práctica en España:

- **La PS Guía.** Casos de Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Cataluña, Madrid y País Vasco. Presentan un único tipo de instrumento sectorial (el plan principalmente) para desarrollar y concretar las determinaciones contenidas en los instrumentos de rango superior (planes o directrices subregionales de carácter integral) que incluyen las determinaciones que regulan los aspectos sectoriales. Presenta un ámbito territorial variable, destacando el provincial o comarcal, a excepción de los aspectos de carácter medioambiental, cuya distribución no atiende a criterios administrativos. Presentan vigencia limitada en el tiempo (sin llegar a ser efímeros, como sucede con los proyectos o actuaciones puntuales), actuando como marco de referencia para su desarrollo por los instrumentos del planeamiento urbanístico, a los que limitan y subordinan. Así, un determinado instrumento sectorial puede regular los aspectos sectoriales de cada territorio ganando en eficiencia administrativa; esto reclama una fuerte apuesta política y la definición de un explícito modelo territorial. Representa, dentro del contexto español, la alternativa más próxima a una OT integrada, donde la PST pretende aportar una vocación práctica, ante una OT altamente estratégica, facilitando además el desarrollo del urbanismo como planeamiento derivado.
- **La PS de Aplicación:** Casos de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Murcia y Navarra. Presentan varios tipos de instrumentos sectoriales complementarios. Un primer instrumento de referencia establece zonas óptimas para un desarrollo

regulado a partir de otros instrumentos con clara vocación de aplicación (proyectos, principalmente). Los instrumentos de referencia pueden llegar a comprender ámbitos incluso regionales, mientras que los segundos, de desarrollo, se concentran en ámbitos de aplicación particular (local). Implica una producción de instrumentos más numerosa, de corta duración, que tras la aplicación de las medidas, su revisión no busca tanto su prolongación como verificar el cumplimiento de objetivos (seguimiento o monitoreo). Este aparente confort de una PST más laxa conlleva la necesidad de desarrollar mayor número y tipos de instrumentos, con el esfuerzo y dedicación de recursos que ello implica. Esfuerzos como el necesario compromiso político para su óptima aplicación, no siempre realizados. Es el principal síntoma de la situación de la OT en España, todavía en evolución y que no se ha separado de una disciplina urbanística que pierde eficiencia en el desarrollo de actuaciones que sobrepasan sus funciones y escala.

- **La PS Complementaria:** Caso exclusivo de Andalucía. Representa la clara apuesta por una OT integral. La PST no se incluye en el sistema de instrumentos de la OT regional, sino que es llevada a cabo por instrumentos particulares fuera de los departamentos responsables de la OT a nivel regional. Su única vinculación con la OT es la realización de procedimientos y evaluaciones comunes para una PS que no se vincula directamente con la OT pero a la que se subordina por definición, y que sirve de referencia para un posterior desarrollo de las actuaciones que llevará a cabo la propia OT y el urbanismo a partir del planeamiento derivado.

Queda un largo camino por recorrer en materia de OT en general y de PST en particular. La capacidad para actuar a las escalas que cada problema reclama, con instrumentos focalizados temáticamente, pero con la debida coordinación entre administraciones responsables de los distintos instrumentos de planificación presentes en el mismo territorio, debe ser el modelo a seguir. Mediante una adecuada coordinación y beneficiosa coexistencia entre planes sectoriales e integrales. De nuevo la coordinación (cuyos procedimientos deberán hacerse explícitos), junto una hoja de ruta clara (en forma de modelo territorial explícito) y un claro orden de relación entre instrumentos, con legislación no conflictiva (REVUELTA, 2014), son las condiciones de

garantía para una planificación territorial eficiente.

La consecución de esa planificación territorial eficiente pasa, necesariamente, por la mejora de una PS hasta ahora utilizada para facilitar el crecimiento económico a toda costa, apostando por la continuidad de un modelo en el que el urbanismo y lo sectorial (incluso en materia de desarrollo sostenible –FARINÓS, 2017–) resultan predominantes y configuran el modelo territorial a seguir, respondiendo a intereses que ni son generales ni muchas veces se han explicitado, negociado y acordado previamente. Son los instrumentos sectoriales los elementos predilectos para el desarrollo de una supeditada OT que pierde así su razón de ser y su potencial. Corregir este déficit implica la regulación de cuestiones claves para entender los procesos territoriales y establecer un modelo (visión) territorial deseado. Un modelo en el que la PST actúa de manera complementaria a la OT y no suplantándola como ha sucedido hasta el momento.

Es esta consideración integrada y coherente del enfoque sectorial dentro de la visión de conjunto la que resulta más potencial y útil; para la que ya existen distintas aproximaciones y experiencias, como se ha demostrado con el análisis realizado en el estricto marco español, y que también podrá ser comparable en un futuro, por analogía, con las experiencias de otros sistemas de planeamiento a nivel europeo e internacional. El objetivo: avanzar hacia una OT más coherente e integral (lo que la bibliografía internacional cita como 'comprehensive' y 'smart') adaptada a nuestro contexto

5. Bibliografía

- BENABENT, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Kora, Sevilla.
- BOUAZZA, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo: un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio*, Atelier, España.
- CHICA, A. & SANTOS, E.L. (1999): «Entendimiento del Espacio Geográfico en las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio», en: *Eria*, 49: 159-176. Universidad de Oviedo, España.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2018): «La Ordenación del Territorio en España en busca de su identidad. Estudio comparado del modelo territorial», en Joaquín FARINÓS (coord.), Joaquín FARINÓS & Enrique PEIRÓ (eds.). *Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*, 927-959, Tirant Humanidades, Valencia.
- FARINÓS, J. (2007): «Planificación de infraestructuras y planificación territorial», en: *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 44: 32-43. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, España.
- (2015): «Administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno» en Antonio SERRANO (coord.), Joaquín FARINÓS, (ed.). *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo. Relatoría, Ponencias y Comunicaciones*, 321-334, PUV-FUNDICOT, Valencia.
- (2017): «Gobernanza territorial sin territorio», en Joaquín FARINÓS & Antonio SERRANO (eds.). *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio*. 111-130, PUV, Valencia.
- & GARCÍA JIMÉNEZ, M.J. (2016): «Coherencia y compromiso político para la OT en España; una revisión de la situación por CC.AA», en Ramón García Marín, Francisco Alonso, Francisco Belmonte & Daniel Moreno (eds.). *Actas XV Coloquio Ibérico de Geografía. Retos y tendencias de la Geografía Ibérica. Retos y tendencias de la Geografía Ibérica*. 1159-1167, Universidad de Murcia-AGE-APG, España.
- & GOMIS, A. (2017): «La contribución de las fórmulas existentes de cooperación intermunicipal en la equidad territorial: el caso de la Mancomunitat de la Ribera Alta», en: *Estudios Geográficos*, 78: 283: 465-491. Instituto de Economía, Geografía y Demografía (CSIC). Madrid.
- & GARCÍA, M.J. & ALDREY, J.A. (2018): «Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español», en Joaquín FARINÓS (coord.), Joaquín FARINÓS & Enrique PEIRÓ (eds.). *op. cit. ant.*, 959-1061.
- FERNÁNDEZ, G. (2002): «Una metodología de ayuda a la toma de decisiones discreta», en: *Revista Rect@*, 1: 5-28. ASEPUMA.
- MUNDA, G. (2004): «Métodos y procesos multicriterio para la evaluación social de las políticas públicas», en: *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 1: 31-45, REDIBEC, Ecuador.
- NELLO, O. (2011): «El planeamiento territorial en Cataluña», en: *Cuadernos Geográficos*, 47: 131-167. Universidad de Granada, España.
- PEIRÓ, E. (2016): «Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: Una aproximación», en FUNDICOT (ed.). *Nuevos tiempos, nuevos objetivos. Relatoría, Ponencias y Comunicaciones*. Islas Canarias.
- (2017): *Análisis de los planes territoriales sectoriales en España. Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas*, PUV. España. Serie Estudios y Documentos N°20.
- REVUELTA, I. (2014): «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», en: *Revista de Administración Pública*, 193: 83-126.
- SERRANO, A. (2018): «La Ordenación del Territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias», en FARINÓS, J. (coord.), FARINÓS, J. y PEIRÓ, E. (eds.) *op. cit. ant.*, 849-927.
- WINTGENS, L. (2003): «Legisprudencia como nueva teoría de la legislación», en: *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 26: 261-287, Universidad de Alicante, España.