

Análisis territorial y planeamiento

Blanca MARTÍN CORTÉS

Diploma de Estudios Avanzados en Geografía. Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN: El análisis científico técnico y el correspondiente diagnóstico territorial son el fundamento necesario para la formulación de propuestas en la práctica planificadora. La superación de la crisis epistemológica y metodológica que atraviesa la planificación territorial pasa necesariamente por recuperar la racionalidad del proceso. Las peculiaridades del marco legislativo urbanístico junto con otros factores vinculados a la práctica planificadora ponen de manifiesto la necesidad de cambio para mejorar el instrumento planificador. A modo de conclusión se formulan algunas propuestas que podrían contribuir a impulsar este cambio.

DESCRITORES: Análisis territorial. Planeamiento urbanístico. Marco legislativo. Participación pública. Indicadores.

1. Introducción

La práctica planificadora, actividad regulada en España por la Administración, se acomoda generalmente a las fases secuenciales preestablecidas formalmente por la normativa legal y su desarrollo¹, a partir de mediados del siglo xx cuando se aprueba la primera ley del Suelo Estatal que adopta el esquema y metodología de planificación de las principales leyes urba-

nísticas europeas de los años cuarenta, que le habían servido de modelo (TERÁN, 1999:242-4)².

En su formulación teórica, se sustancia en tareas de análisis de información urbanística, establecimiento de las conclusiones que condicionan la ordenación del territorio, definición de criterios y objetivos para la ordenación, análisis de alternativas y justificación del modelo territorial elegido.

Recibido: 07.01.2011; Revisado: 23.04.2012
e-mail: bmartincortes@hotmail.com

La autora agradece a los evaluadores anónimos del manuscrito original sus útiles comentarios y sugerencias.

¹ Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956 y Real Decreto 2159/1978, de 23

de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (Art. 38).

² Leyes italiana de 1942, francesa de 1943 y británica de 1947.

El análisis territorial o *survey*³ es la práctica que, institucionalizada como requisito indispensable de todo plan por la *Town and Country Planning Act* en 1947⁴ y trasladada como concepto al marco legislativo estatal, se considera imprescindible para alcanzar el conocimiento suficiente sobre las características y condicionantes del territorio, detectar sus problemas y oportunidades y plantear posibles alternativas de planeamiento ajustadas a la realidad territorial y basadas en una justificación científico-técnica proporcionando a la planificación una estructura lógica (BENABENT, 2004:50-2; DE TERÁN, 1982:110 y ss.; GALIANA Y VINUESA, 2010:21-7; SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 1999:144-8).

La dinámica territorial de los últimos quinquenios, caracterizada por un crecimiento difuso y aparentemente ilimitado de los desarrollos urbanos y las infraestructuras sobre el territorio, la sobreexplotación de recursos naturales, los desequilibrios territoriales cada vez más acusados, la sobreproducción de viviendas y la inadecuación a las demandas sociales entre otros factores, conducen a pensar que no se está llevando a cabo de manera eficiente ese análisis territorial dando lugar en muchos casos a modelos poco imaginativos, irracionales e injustificados, además de insostenibles, que poco tienen que ver con el objeto tradicional del planeamiento.

En este artículo se reflexiona sobre algunas de las posibles causas de esta ausencia o ineficacia del análisis territorial aplicado al planeamiento y se buscan respuestas factibles de cara a su consideración en un nuevo marco metodológico cuyo objetivo principal sea recuperar la racionalidad de la práctica planificadora.

2. Justificación del análisis territorial en la planificación

Conocer adecuadamente la realidad territorial requiere ser consciente de todos los condicionantes que configuran la situación de partida y

cuáles son las deficiencias y conflictos que demandan solución. Esto permitirá ir configurando una imagen objetiva de la realidad en un momento dado, deducir su posible evolución tendencial y considerar la aparición de nuevos condicionantes, aunque esto introduzca un inevitable grado de incertidumbre en la planificación (EZQUIAGA, 1994:72).

El conocimiento científico-técnico fundamenta los criterios objetivos que, junto con los criterios ideológicos de carácter político, y por tanto sujetos a un cierto grado de subjetividad, permitirán definir los objetivos con los que se ha de dar solución a las distintas cuestiones detectadas a abordar por el planeamiento.

En muchos casos, la documentación de los instrumentos de planeamiento se limita a incorporar un mero compendio de «información urbanística» descriptiva, obtenida en las fases iniciales del ejercicio, carente de análisis o llevado a cabo de manera errónea o incompleta, del que difícilmente se pueden extraer conclusiones útiles que permitan un conocimiento acertado de la realidad territorial para la definición y elección de alternativas y propuestas coherentes de planificación.

Cabe por tanto preguntarse el porqué de esta limitación en la adquisición de conocimiento y su incorporación en la toma de decisiones, el porqué el componente racional científico-técnico del planeamiento es subestimado y desdeñado: ¿es el marco legislativo el causante de esta situación? ¿Resulta el análisis y diagnóstico territorial poco útil por la falta de calidad? ¿Porque no hay interés técnico ni voluntad política?

La oportunidad que brinda el momento actual de *impasse* urbanístico, motivado entre otros factores por la crisis económica internacional junto con el cuestionamiento del modelo de crecimiento territorial insostenible que se está dando en España⁵ en la última década, y la crisis del planeamiento «tradicional» (DE TERÁN, 1997:9-27; EZQUIAGA, 1998:7-33; FONT, 2002-2003:77-81) en el que la deficiencia de

³ Metodología sistémica propuesta por Geddes en *Cities in Evolution* (1915), esbozada por Unwin en su *Town Planning in Practice* (1909) y completada por Abercrombie en *Town and Country Planning* (1933) en la que presenta la necesidad del análisis (*survey*) como modo de diagnosticar los problemas y preparar el planeamiento destacando además la necesidad de una amplia educación cívica que permita afrontar ese diagnóstico.

⁴ Norma que es el resultado de la reflexión teórica sobre la conveniencia de elaborar una política de ordenación del territorio de alcance regional y de contenido estratégico controlada por el Gobierno central británico, que

suministró las líneas maestras del planeamiento urbanístico moderno con la puesta en marcha de una planificación global e integrada capaz de afrontar con éxito los grandes proyectos de reconstrucción tras la II Guerra Mundial.

⁵ Informe AUKEN sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas. (2008/2248(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//ES>

análisis territorial es determinante en cuanto que facilita la ausencia de fundamentación, parece un momento oportuno para plantear alternativas renovadas a la práctica planificadora que permitan alcanzar una mayor racionalidad como requisito para la defensa de modelos territoriales sostenibles.

3. La complejidad del análisis territorial

La complejidad del análisis territorial deriva de la propia naturaleza cambiante del objeto de estudio. El territorio, resultado de la interacción del hombre con el medio físico, es el espacio donde se establecen las relaciones causales y de intercambio entre los diferentes subsistemas lo cual requiere el análisis de las múltiples y diversas relaciones que se establecen entre ellos.

El análisis debe integrar todos los aspectos que condicionan el territorio y los flujos relacionales que se establecen entre ellos y su ámbito de influencia. Con objeto de lograr un análisis acertado la información de partida debe ser omnicomprendensiva pero no indiscriminada. Sólo la necesaria para poder basar en ella el objeto principal del planeamiento. El exceso de información puede llegar a ocultar la realidad, y tampoco ésta ha de ser demasiado sintética, sino que ha de ajustarse a la realidad territorial y permitir establecer una metodología de análisis bien fundamentada (EZQUIAGA, 1994:5). El análisis territorial ha de incorporar además aspectos de futuro mediante ejercicios de prospectiva que permitan minimizar las incertidumbres del planeamiento (FERNÁNDEZ-GÜELL, 1997:6).

El aumento de conciencia ambiental y la consideración de nuevos aspectos territoriales en el planeamiento, relativos a aspectos del medio físico (integración de la ciudad en el medio rural, conservación de espacios naturales, valoración del paisaje, diseño de zonas verdes, cambio climático, etc.) y del medio socioeconómico (nuevas dinámicas sociodemográficas, calidad de vida, integración social, desequilibrios espaciales, inadecuación de equipamientos, etc.) entre otros, han in-

troducido nuevos parámetros que si bien aumentan la complejidad del análisis, adecuadamente tratados por expertos, permiten establecer unas estrategias de planificación más coherentes con la dinámica territorial y con la ordenación completa de los usos del suelo frente a aquellos planes basados en análisis territoriales débiles obtenidos a partir de variables territoriales simples y limitados al suelo urbano y urbanizable.

Hoy día el planeamiento persigue la consecución de objetivos de sostenibilidad, eficacia y equidad en un proceso complejo en el que el conocimiento científico-técnico aportado por el equipo redactor del plan, de carácter pluridisciplinar, se suma al resultante de la consulta obligada al resto de administraciones afectadas y público interesado⁶. Proceso que además de diagnosticar sobre la dinámica territorial, y las necesidades y demandas de sus habitantes, ha de hacerlo para consensuar a todos los agentes (técnicos, políticos, agentes sociales y económicos públicos y privados) que intervienen en la toma de decisiones que afecta a la planificación del territorio.

4. La debilidad metodológica del análisis territorial en el marco legislativo autonómico

Esta complejidad hace que no parezca razonable plantear una metodología genérica para la elaboración de planes, con una gran diversidad de objetivos consecuencia de las peculiaridades y complejidad territoriales (TRAPERO, 1994:9) ni consecuentemente para el análisis de las variables que inciden en él.

Sin embargo la práctica planificadora en España ha heredado un modelo metodológico «forzado» por el Reglamento de Planeamiento de 1978 en el que se establece la documentación⁷ que ha de conformar los Planes Generales⁸ y en la que se ha de fundamentar las determinaciones del planeamiento y se determinan los contenidos⁹ mínimos que han de nutrir la «Memoria» del Plan en la que:

⁶ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

⁷ Art 37: Memoria y estudios complementarios, Planos de información y de ordenación urbanística del territorio, Normas urbanísticas, Programa de actuación y Estudio económico y financiero.

⁸ Instrumento clave y esencial en el planeamiento urbanístico español, de carácter preceptivo, necesario para la ordenación general e integral del conjunto del territorio. Plan «originario», no requiere formulación previa de ninguna otra figura de planeamiento, y «necesario», en cuanto constituye la «llave» de los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

⁹ Art. 38 del RP de 1978.

«...se han de establecer, las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, el análisis de las distintas alternativas posibles y la justificación del modelo elegido, junto con las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo refiriéndose a los siguientes extremos:

- Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formación.
- Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, que deberán considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, y en todo caso los siguientes:
 - Planeamiento vigente con anterioridad.
 - Resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.
 - Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas y otras.
 - Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.
 - Usos a que el terreno esté destinado, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo.
 - La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana.
 - Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e histórico-artísticos, existentes en el ámbito territorial del Plan.
 - Análisis de la posible incidencia de la legislación específica del patrimonio histórico-artístico y de la de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses y defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.
 - Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.
 - Obras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano, en especial las previstas en el Plan nacional de ordenación, planificación económica y social y, en su caso, en el Plan director territorial coordinación, así como las de cualquier otro plan o proyecto de los órganos de la Administración del Estado, o de los entes locales, o institucionales, que tengan relación con el territorio objeto de planeamiento.
- Objetivos y criterios de la ordenación del territorio.

- Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas.
- Justificación del modelo de desarrollo elegido y descripción de la ordenación propuesta.
- Justificación razonada del sistema de ponderación empleado para la elección de los parámetros aplicables en la obtención del aprovechamiento medio.
- También se especificarán las circunstancias... en relación con la revisión del Plan...».

De acuerdo con el modelo secuencial de planeamiento que se deriva del Reglamento, la «Memoria» no debería limitarse a presentar series de datos o de «información urbanística» sino que debería conformar un documento claro y coherente cuyo contenido permita establecer las relaciones secuenciales de análisis y diagnóstico territorial que habrían de permitir el establecimiento de objetivos y criterios de ordenación y fundamentar razonadamente las propuestas del Plan en un marco consensuado.

El conocimiento científico-técnico de la realidad territorial junto con las experiencias y teorías que aporta la historia, los criterios técnicos objetivos procedentes de las distintas disciplinas y organismos involucrados en la planificación territorial y los criterios ideológicos y por tanto sujetos a un cierto grado de subjetividad, procedentes de los planteamientos políticos y del resultado de la participación pública permitirán ir estableciendo los objetivos con los que se han de solucionar las distintas cuestiones a abordar.

El análisis de la información habrá de estar presidido por los objetivos que guían el proceso de elaboración de planeamiento los cuales irán siendo revisados, matizados o cambiados en función del resultado del análisis y que serán la base para la formulación de las propuestas de ordenación. El conocimiento de la realidad territorial es un proceso constante y continuamente retroalimentado que debe ser dinámico, adaptable y adecuado a cada circunstancia y territorio concreto.

Tras la transferencia de competencias en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas en 1978, cada Comunidad Autónoma adquirió la potestad de establecer su propio marco legislativo en materia de urbanismo y de desarrollar su correspondiente Reglamento de Planeamiento lo que permitía introducir modificaciones en la «metodología forzada» para el desarrollo del Planeamiento.

Sin embargo, de las diecisiete Comunidades Autónomas sólo siete¹⁰ han desarrollado un Reglamento de Planeamiento propio, manteniendo el resto el Reglamento de Planeamiento de 1978 como instrumento vigente al que acompañan en algunos casos de normas o instrumentos¹¹ complementarios para el desarrollo del mismo.

A continuación se valoran las aportaciones que recogen estos nuevos Reglamentos o instrumentos de desarrollo del planeamiento autonómico respecto a la estructura de partida del RP de 1978, el cual sigue vigente en diez¹² Comunidades, estableciéndose como referente básico para la práctica urbanística a pesar de su antigüedad y obsolescencia.

FIG. 1/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA.**
Legislación vigente en materia de suelo, ordenación del territorio y urbanismo en aquellas CC.AA que mantienen vigente el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (actualizado a fecha 23-04-2012)

CC.AA.	Ley OT y actividad urbanística
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. – Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. – Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanística de Aragón. – Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 8/2003 de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears. – Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística. – Ley 6/1997, de 8 de julio, de Suelo Rústico. – Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares. – Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> – Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. – Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de Modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. – Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. – Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

¹⁰ Asturias, Castilla La Mancha, Castilla León, Cataluña, Extremadura, Navarra y Valencia.

¹¹ Normas o Instrucciones Técnicas de Planeamiento, Pliegos de Prescripciones Técnicas, Pliegos de Pres-

cripciones Técnicas en Andalucía, Aragón, Castilla León.

¹² Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y País Vasco.

Fig. 2/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA.**

Análisis de las determinaciones para el planeamiento urbanístico relativas al análisis y diagnóstico territorial (abril 2012) en los nuevos instrumentos reglamentarios desarrollados por las CC.AA. complementarios o en sustitución del RD 2159/1978

ANDALUCÍA

Ley OT y Actividad urbanística	– Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.
Reglamento de planeamiento	– Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
Otros instrumentos normativos	– Pliego de Prescripciones Técnicas para la redacción de Planes Generales. http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/servlet/descargacocept?up=4981

Aspectos destacables para el planeamiento. A falta de un desarrollo reglamentario de la Ley, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Andalucía ha puesto a disposición de los equipos redactores de planeamiento tres guías metodológicas (Pliego de Prescripciones Técnicas) para el desarrollo de los planes generales de municipios en función de su relevancia territorial.

En ellos se detalla ampliamente el contenido que ha de fundamentar las fases de información, análisis y diagnóstico, se hace hincapié en su adaptabilidad a las condiciones propias del territorio a ordenar y en su vinculación a los criterios y objetivos de ordenación los cuales han de basarse en la realidad territorial concreta.

En cuanto a metodología, cabe destacar la propuesta de una serie de fases operativas para la consecución del plan entre las que se destaca la incorporación de dos fases optativas previas a la fase preceptiva de información, análisis y diagnóstico, que sirven tanto para establecer las bases metodológicas y operativas (Programa de Trabajo) a lo largo de todo el proceso de redacción del Plan General como para generar un primer debate (Documento previo: Problemas urbanísticos, criterios y objetivos de ordenación) entre agentes involucrados en el planeamiento, técnicos, Ayuntamiento, Consejería y otras Administraciones (en esta fase parece quedar excluida la sociedad civil), y que permitirá elaborar un documento previo cuyo objetivo sea dirigir las actuaciones prioritarias, permitir la identificación de problemas, incluso orientar y depurar la información urbanística.

El Pliego de Prescripciones establece el Contenido sustancial y documental para cada fase de redacción, facilitando la tarea al equipo redactor ayudando a la concreción de contenidos para las fases posteriores de información, análisis y diagnóstico.

ARAGÓN

Ley OT y Actividad urbanística	– Ley 3/2009, de 25 de marzo, Urbanística
Reglamento de planeamiento	– Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. – Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.
Otros instrumentos normativos	La Ley aragonesa ha previsto la aprobación de la directriz especial de urbanismo y la creación de la norma técnica de planeamiento (NOTEPA) de carácter vinculante. Esta última responde al propósito de normalizar técnicamente los instrumentos de planeamiento con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento, y junto con la directriz especial de urbanismo está llamada a convertirse en el marco técnico que simplifique el sistema de planeamiento urbanístico de Aragón.

Fig. 2/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA.** (continuación)**ARAGÓN**

Otros instrumentos normativos Por otra parte, esta norma técnica de planeamiento es fundamental para unificar criterios para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico estandarizando la cartografía de utilidad urbanística, la terminología y los conceptos urbanísticos generales, con la finalidad de reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación y de facilitar su integración en los sistemas de información territorial y urbanística de Aragón.

<http://portal.aragon.es/portal/page/portal/DGA/OPUT%20NAV%20Dptos%20Destacamos/NOTEPA..pdf>

Aspectos destacables para el planeamiento. La Ley, para posibilitar su utilización en todos los casos, establece contenidos diferenciados del plan general, atendiendo al tamaño de los municipios. Habida cuenta de la gran dispersión del mapa municipal Aragonés, se ha distinguido a los pequeños municipios, de menos de 500 habitantes, y, parcialmente, también a los de menos de 2.000 habitantes, cuyo contenido se flexibiliza notablemente.

En los contenidos exigidos al PGOU la Ley Aragonesa establece unos criterios previos vinculados al desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica exigiendo consideración de la ponderación entre el desarrollo y la sostenibilidad ambiental y económica del planeamiento y su evaluación ambiental.

En la NOTEPA llama la atención los criterios de entrega de la documentación en la que se hace mención explícita al «Documento de Información Urbanística» como documento no propositivo y válido para todo el procedimiento de aprobación del planeamiento, por lo que no es necesario repetirlo en cada entrega. Más adelante disgrega una «Memoria descriptiva» de la «Memoria de Avance» sin requerir relación alguna entre ella ni exigir en ningún caso conclusiones del análisis territorial que fundamente las propuestas.

ASTURIAS

Ley OT y Actividad urbanística – Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Reglamento de planeamiento – Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

Aspectos destacables para el planeamiento. El Decreto exige una fase previa de información pública cuyos resultados deben ser la base del planeamiento.

Los contenidos mínimos de la memoria de información son similares a los que establece el RP de 1978 con algunas matizaciones: exigen al planeamiento municipal un análisis con visión supramunicipal y establece criterios diferenciadores de los municipios que han de incorporar información más detallada al plan entre los que se consideran la población (> 40.000 habitantes) o cuya dinámica de crecimiento en los últimos diez años (más de 10%) o tengan marcada vocación turística que comporte una duplicación de la población en algún periodo del año.

Amplía los contenidos de la memoria con otros estudios relativos a vivienda, movilidad, tráfico, etc.

Exige la determinación de indicadores de sostenibilidad para el análisis ambiental, concepto derivado de la legislación relativa a «Evaluación ambiental de planes y programas» (L9/2006).

CASTILLA-LA MANCHA

Ley OT y Actividad urbanística – Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Reglamento de planeamiento – Decreto 248/2004, de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Fig. 2/ Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA. (continuación)

CASTILLA-LA MANCHA

- Otros instrumentos normativos – Decreto 178/2010, de 01/07/2010, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales.
<http://www.jccm.es/contenidos/porta/ccurl/868/40/Decreto%20Norma%20Tecnica%20de%20Planeamiento.pdf>

Aspectos destacables para el planeamiento. El Decreto 248 mantiene la estructura y contenidos del Reglamento de Planeamiento del 78.

Castilla-La Mancha remite el planeamiento a las Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento.

El principal objetivo de la misma es especificar el contenido de los distintos documentos integrantes de los planes, de manera que resulten óptimamente definidas las determinaciones que constituyen los mismos, en desarrollo y de conformidad con el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, y su Reglamento de Planeamiento, aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre para dotar un grado de homogeneidad y calidad suficiente que facilite no sólo su redacción, tramitación, y posterior aprobación, sino también, y muy especialmente, su más amplia divulgación y acceso.

La NTP establece que los planes diferenciarán claramente los documentos informativos de los de ordenación. No obstante hace mención a que «los documentos de ordenación motivarán e integrarán las decisiones de ordenación a partir de la información recogida». Ésta establece además el objeto y define el contenido de los estudios de los aspectos con incidencia territorial que ha de conformar la «Memoria Informativa». Exige también un diagnóstico final de la información tratada y la «identificación de los problemas actuales y las necesidades a las que debe dar respuesta el nuevo planeamiento» exigiendo así la justificación de coherencia al planeamiento.

CASTILLA Y LEÓN

- Ley OT y Actividad urbanística – Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.
 – Ley 10/2002, de 10 de julio, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo.
- Reglamento de planeamiento – Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo. (anteproyecto de modificación del Reglamento en fase de exposición pública).
- Otros instrumentos normativos – ITPLAN: Instrucción de Normalización del Planeamiento de Castilla y León
<http://www.jcyl.es/web/jcyl/viviendaUrbanismo/>
 – Orden FOM/1602/2008, de 16 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2008, para la aplicación del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León tras la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

Aspectos destacables para el planeamiento. Como novedad singular se definen criterios a observar por todos los instrumentos de planeamiento urbanístico, sobre orientación del crecimiento urbano, delimitación de sectores, sostenibilidad, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, calidad urbana, cohesión social y equidistribución.

La Ley establece densidades máximas de población y edificación, e introduce estándares de sostenibilidad, como el índice de permeabilidad, porcentaje de suelo que deberá estar cubierto de vegetación a fin de contribuir al equilibrio de la atmósfera y las aguas subterráneas. En cuanto a la cohesión social, el planeamiento habrá de propiciarla por dos vías: asegurando niveles mínimos de calidad urbana, mediante la exigencia de reservas para dotaciones urbanísticas, y favoreciendo la mezcla equilibrada de usos, para lo que se regula un índice de variedad urbana. Exige fundamentación de las propuestas en función del análisis y diagnóstico (Art. 111 del Rgto.: «El Plan General de Ordenación Urbana debe contener los documentos de información que sean necesarios para elaborar el análisis y diagnóstico de la situación urbanística del término municipal, servir de soporte a sus propias determinaciones y realizar su evaluación ambiental»).

Fig. 2/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las C.C.AA.** (continuación)**CASTILLA Y LEÓN**

La ITPLAN sigue el esquema trazado inicialmente por el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que diferencia claramente entre Planeamiento General y Planeamiento de Desarrollo. La ITPLAN contiene modelos de fichas de ámbitos y conceptos de planeamiento y detalla los métodos de entrega de la documentación a las Administraciones responsables. En cuanto a contenidos exigidos para la documentación del Plan incluye, además de los del RP del 78, un diagnóstico en el que se analice la tendencia y se establezcan unas conclusiones, y remite la justificación de los criterios y objetivos de ordenación a esas conclusiones y otros criterios definidos en el Art. 81 del RUCyL.

CATALUÑA

Ley OT y Actividad urbanística	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto. – Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.
Reglamento de planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

La normativa catalana, manteniendo la estructura del RP de 1978, presta una atención específica al contenido de la documentación ambiental que, por prescripción legal, tienen que incorporar los instrumentos de planeamiento, estableciendo el alcance de su contenido y determinaciones en congruencia con las características de cada instrumento de planeamiento.

El Reglamento también introduce las precisiones necesarias para facilitar la determinación, por parte del planeamiento general, de las reservas de techo con destino a vivienda protegida y asequible establecidas por la Ley de urbanismo y desarrolla el contenido de la memoria social, que debe permitir evaluar las necesidades sociales de acceso a la vivienda y justificar las determinaciones que el planeamiento general establezca en esta materia. Corresponde también a la memoria social evaluar el impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género, así como respecto a los colectivos sociales que requieren atención específica. Introduce además aspectos relativos a la incorporación de los resultados de la participación ciudadana y la metodología empleada.

EXTREMADURA

Ley OT y Actividad urbanística	<ul style="list-style-type: none"> – Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.
Reglamento de Planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> – Decreto 7/2007 de 23 enero, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento de Extremadura.

Aspectos destacables para el planeamiento. Aunque en la legislación autonómica de Extremadura en materia de urbanismo se hace especial hincapié en el análisis y las consecuencias demográficas, sociológicas y ambientales de las determinaciones establecidas por el planeamiento, en el estudio de la movilidad sostenible y en la incorporación de la evaluación ambiental, partiendo de ésta para analizar las características del territorio, el posterior desarrollo de los contenidos exigidos se limita a trasladar literalmente lo establecido en el RP de 1978, excluyendo además el epígrafe de la incorporación de resultados procedentes de la participación ciudadana quedando consecuentemente bastante limitado respecto a los objetivos iniciales.

Los contenidos exigidos relativos a tráfico y movilidad pasan a la memoria justificativa sin exigencia de realizar los estudios previos de diagnóstico.

NAVARRA

Ley OT y actividad urbanística	<ul style="list-style-type: none"> – Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda. – Ley Foral 4/2008, de 25 de marzo, por la que se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria sexta de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. – Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
--------------------------------	---

Fig. 2/ **Legislación autonómica en materia de urbanismo y reglamento de planeamiento en las CC.AA.** (continuación)**NAVARRA**

Reglamento de planeamiento	– Decreto Foral 85/1995 Reglamento de Desarrollo de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 1994 (vigente en lo que no se oponga a la Ley 35/2002).
Otros instrumentos normativos	– Instrucciones Técnicas de Planeamiento http://siun.navarra.es/contenidos/itp.aspx

Aspectos destacables para el planeamiento. La Legislación foral de Navarra introduce una serie de modificaciones relevantes para la elaboración del Planeamiento general y que resultan novedosas respecto a otros sistemas legislativos autonómicos en materia de urbanismo. Entre ellas destacan las relativas a la nueva configuración del Plan General Municipal, constituido por la «Estrategia y el Modelo de Ocupación» y por la «Memoria Urbanística». Estos dos documentos pueden ser asimilables respectivamente a la «Memoria de Información» y a la «Memoria Justificativa» del sistema de planeamiento estatal por los contenidos que contemplan. Sin embargo, el mero hecho del cambio de denominación ya aporta elementos de cambio, pasando de un concepto relacionado con la información del territorio tal cual, en el caso de la Memoria Informativa, a un concepto de análisis y diagnóstico del territorio en aras del establecimiento de una estrategia territorial del municipio acorde con la planificación superior. Esta situación, también contemplada en la «Memoria Informativa» tradicional recoge un peso mucho mayor en la legislación Navarra al ser el objetivo prioritario del planeamiento, el establecimiento de la «Estrategia y Modelo de ocupación», el cual ha de aprobarse previamente al desarrollo del Plan Urbanístico como tal y cuyo objetivo principal es la introducción de estándares que contribuirán a la mejora de la calidad urbanística de los municipios y a la calidad de vida de sus habitantes.

VALENCIA

Ley OT y Actividad urbanística	– Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística Valenciana.
Reglamento De Planeamiento	– Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

Aspectos destacables para el planeamiento. El Reglamento de la Comunidad Valenciana aúna los contenidos de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la Ley del Suelo No Urbanizable y Ley Urbanística Valenciana dictando las disposiciones para su aplicación. Entre ellas se encuentran las relativas al desarrollo del planeamiento urbanístico. Éste difiere del RP de 1978 en cuanto que la Memoria Justificativa de los instrumentos de planeamiento debe incorporar y justificar los Criterios para la Ordenación del territorio que recoge el Reglamento entre los que se encuentran relativos a calidad de vida (mejora de entornos urbanos, accesibilidad, movilidad y transporte público, acceso a la vivienda), desarrollo sostenible (utilización racional del suelo y de los recursos naturales, recursos hídricos, conservación y restauración del patrimonio, implantación de las infraestructuras y mejora de los recursos energéticos) y gestión territorial (indicadores y umbrales territoriales y ambientales y cuotas de sostenibilidad).

Fuente: Elaboración propia.

Tras el análisis realizado, cabe afirmar que el tratamiento legislativo que se le da a las exigencias científico técnicas de análisis territorial en la redacción de los instrumentos de planeamiento mantiene la misma estructura y contenidos desde el primer Reglamento de Planeamiento de 1978 a pesar de los cambios tanto metodológicos como teóricos que se han ido sucediendo a lo largo del medio siglo que lleva institucionalizada la práctica urbanística en España. En la mayoría de los casos, sólo se han incorporado nuevos conceptos relativos a la sostenibilidad y equidad

territorial en la declaración preambular de intenciones de las leyes urbanísticas revisadas, sin trasladarse posteriormente al desarrollo normativo de éstas (BURRIEL, 2002:11), salvo contadas excepciones.

Permanece un marco regulador que resulta rígido y obsoleto en cuanto a la metodología «forzada» que se extrae de él para la elaboración de planeamiento y que consiste básicamente en la consecución de una serie de fases que dificultan una aproximación integrada, flexible y de carácter continuado al territorio

que permita su adecuada planificación. No responde en la práctica a los objetivos racionales del planeamiento bien por resultar un esquema demasiado rígido difícilmente adaptable a una realidad excesivamente compleja y dinámica (VINUESA, 1995:16), y demasiado generalista en la definición de sus contenidos, lo que facilita la ausencia de justificación de las propuestas.

Son sin embargo, los instrumentos complementarios al desarrollo reglamentario (Normas e instrucciones técnicas de planeamiento¹³) los que recogen y detallan los aspectos más novedosos a tener en cuenta en el desarrollo de los instrumentos de planeamiento tanto a nivel metodológico como en cuanto a contenidos.

5. Otras posibles causas de las deficiencias del análisis territorial

Justificada la «debilidad» legislativa se argumenta sobre otras hipotéticas causas de la deficiencia del análisis territorial.

Los estudios de análisis y diagnóstico territorial en la redacción de planeamiento son, como ha quedado expuesto, exigidos por ley y se asumen como algo necesario para el propio desarrollo de la actividad planificadora como fundamento principal de la misma.

Sin embargo en gran número de casos constituyen documentos poco útiles, o al menos insuficientes, para la justificación de las decisiones de planeamiento dando lugar a propuestas que, en la práctica, resultan poco acordes y respetuosas con la realidad territorial.

A partir de esta hipótesis general interesa verificar, contrastar y reflexionar sobre posibles causas y factores del porqué el proceso de adquisición del conocimiento territorial no se está dando de forma adecuada en la práctica planificadora.

Dada la complejidad del análisis territorial, se requiere un elevado esfuerzo técnico y económico para su realización, apoyado preferentemente por un equipo pluridisciplinar que aporte una visión integrada del territorio. Hoy más que nunca, la consideración en la actividad planificadora de temas transversales, especial-

mente aquellos relativos a la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida, hacen necesaria la contribución de expertos de distintas materias en la redacción de los instrumentos de planeamiento.

No faltan ocasiones en los que la intuición suplanta al análisis técnico científico ante la dificultad y el coste de los análisis, fundamentada en el conocimiento derivado de la experiencia previa adquirida por técnicos y políticos.

Dado el marcado carácter político del planeamiento es fácil imaginar que en no pocas ocasiones el análisis técnico de la realidad pueda no coincidir con los objetivos políticos. El conflicto se resolverá, de acuerdo con la lógica del proceso planificador, en función del grado de conciencia y participación en la toma de decisiones de técnicos, administradores y políticos que tratarán de manera diversa (magnificando, velando u ocultando) aquellos aspectos del análisis y del diagnóstico que puedan condicionar decisiones políticas que interesa que trasciendan o no en función de los intereses de poder estratégicos.

La escasa participación de la sociedad en la toma de decisiones del planeamiento está seguramente relacionada además de con la insuficiencia de conciencia social que exija que se justifique el fundamento técnico de las propuestas con la ausencia de cultura territorial necesaria para entender la práctica planificadora, lo cual permite una mayor laxitud en la falta de justificación de las propuestas. La mala praxis de los procesos de información y participación pública (DELGADO, 2007:17) dificultan a los ciudadanos el acceso a la información y al conocimiento sobre el territorio.

En el sistema administrativo actual, el control de la coherencia del planeamiento se realiza exclusivamente a través de estos ineficaces procedimientos de participación pública y de la consulta a administraciones afectadas y otros agentes interesados. Aparte de esos dos mecanismos no existen otros protocolos de control y fiscalización del proceso administrativo relativo al planeamiento.

Esto, junto con los largos procesos administrativos a los que está sometido el planeamiento, dificulta la vinculación de los objetivos de éste con la compleja dinámica territorial dando lugar a planes deterministas.

¹³ Pliego de prescripciones técnicas para el Planeamiento en Andalucía, Norma Técnica de Planeamiento en Ara-

gón y Castilla La Mancha e Instrucción Técnica en Castilla y León y Navarra.

6. Consecuencias de las deficiencias del análisis territorial

Los estudios de análisis y diagnóstico considerados el fundamento de la planificación, al resultar ineficientes conllevan a su desprestigio y el cuestionamiento de su utilidad. Se ven subestimados y desdeñados, bien por falta de calidad y/o utilidad bien porque no interesa a agentes políticos y económicos, dando lugar a estudios desenfocados respecto al objetivo o mal resueltos, con determinaciones y propuestas incoherentes con la realidad de partida y la estimación tendencial de ésta y que por tanto no resuelven los problemas actuales del territorio ni su futuro.

Esto ha hecho que muchos planes carezcan de suficiente base teórica, conceptual y metodológica dando lugar al cuestionamiento tanto de la validez y necesidad del análisis como incluso de la práctica planificadora. Los instrumentos de planeamiento generados bajo el marco legislativo actual se perciben como ineficientes (regulan lo inadecuado) y resultan incoherentes con la realidad territorial, opacos en la toma de decisiones (no justificadas y difícilmente accesibles a los ciudadanos) y rígidos ante los cambios necesarios para flexibilizar la práctica.

7. Algunas propuestas para el cambio de modelo metodológico

Las insuficiencias observadas¹⁴ animan a formular algunas propuestas, que podrían sustentar una nueva aproximación metodológica al planeamiento bajo un nuevo marco legislativo.

7.1. La insuficiencia terminológica del concepto de análisis y diagnóstico

El marco legislativo autonómico ha heredado en prácticamente todos los casos el nombre de «Memoria Informativa» para el documento en el que teóricamente se ha de recoger el diagnóstico del análisis territorial obtenido a partir de las conclusiones de la denominada

«información urbanística». Esto supone una insuficiencia terminológica que ha devenido en insuficiencias de método.

Como es de sobra sabido, la información no es válida en si misma sino que requiere de un análisis que permita elaborar un diagnóstico coherente con la finalidad del trabajo, y en este caso, establecer unos criterios y líneas de actuación de los que habrán de salir las propuestas de ordenación territorial.

Éstas se apoyan en muchos casos, en otro tipo de justificaciones de carácter intuitivo, político, económico, circunstancial, etc. y que distan mucho de estar justificadas desde un punto de vista científico-técnico.

Hay que diferenciar las etapas de información de las de análisis, y esto debería quedar reflejado tanto en la terminología empleada en la legislación urbanística como en los contenidos. La generalmente denominada «Memoria Informativa» debería denominarse y satisfacer el «Análisis y Diagnóstico Territorial».

7.2. Formalización de los trabajos de información, análisis y diagnóstico

Los trabajos de análisis y diagnóstico territorial suelen llevarse a cabo en las fases iniciales del planeamiento. Constituyen documentos de trabajo iniciales que generalmente quedan en manos de la Administración sin llegar a formalizarse ni someterse a consulta pública. Sus conclusiones¹⁵ son trasladadas a la «Memoria Informativa» de manera excesivamente sintética y generalista a partir de la cual será difícil adquirir un entendimiento de la realidad territorial.

El diagnóstico territorial debe fundamentar las propuestas de ordenación y por tanto debería ser exigible su consideración íntegra en los documentos formales del Plan, siendo así mismo accesible para consulta al público mediante procedimientos adecuados.

El conjunto de los estudios debería tener una doble versión documental. Por una parte los que nutren los documentos justificativos del Plan deberían exponer las conclusiones del análisis y

¹⁴ Insuficiencias detectadas en la práctica urbanística general superadas no obstante por numerosos buenos ejemplos de planes concretos.

¹⁵ Generalmente es el «Documento de síntesis» de la información o del análisis y diagnóstico realizado el que se

somete a una mayor difusión mediante los procedimientos de exposición pública y consultas. En este proceso se suele perder, información de partida útil para el entendimiento y justificación de la misma lo que contribuye al descrédito del diagnóstico realizado.

diagnóstico de manera suficientemente expresiva como para permitir su entendimiento. Por otro lado, los trabajos que hayan servido a este fin, en su versión primaria e íntegra, constituirían una documentación complementaria detallada la cual debería ser auditada por un organismo externo al equipo redactor del Plan y a la corporación local para asegurar su validez científico-técnica con objeto de evaluar la adecuación del análisis y diagnóstico a la realidad territorial¹⁶ ante la ausencia de carácter vinculante de la misma. Se requiere una exigencia normativa que de manera eficiente garantice el fundamento científico técnico de las propuestas y la coherencia del proceso: información-análisis-diagnóstico-propuestas.

7.3. La definición de contenidos

Los contenidos correspondientes a la llamada «información urbanística» descritos en el Reglamento de Planeamiento de 1978 pretenden comprender *todos aquellos elementos con incidencia sobre el territorio, oportunos a considerar en la planificación*. Sin embargo, este índice de contenidos, considerado de mínimos, y máximos en un elevado número de planes, resulta excesivamente generalista y carente de unos objetivos y metodología de análisis suficientemente precisos para garantizar la elaboración de un diagnóstico riguroso¹⁷.

La información contemplada como fundamental para el análisis territorial, en la legislación vigente, diferenciada en función de las características territoriales en algún caso¹⁸, suele incorporar aspectos relativos al medio físico, socioeconómico, al sistema de infraestructuras y servicios, equipamientos y zonas verdes, grado de desarrollo del planeamiento, etc. dejando el análisis relativo a las relaciones funcionales, impacto ambiental, tráfico y movilidad, accesibilidad, vivienda, aspectos sociales, etc. como análisis optativos o a tratar en estudios complementarios. Esto dificulta el tratamiento integrado del conocimiento que permita obtener un diagnóstico acertado que fundamente los objetivos de ordenación.

¹⁶ Los Observatorios Regionales del territorio existentes en muchas CCAA podrían llevar a cabo esas funciones.

¹⁷ No hay que dejar de señalar que en ocasiones, son otros instrumentos complementarios de planeamiento los que recogen de manera detallada la información que los instrumentos de planeamiento deben analizar.

¹⁸ Andalucía, Asturias, Aragón, Cantabria, Galicia, Extremadura y Cataluña diferencian la información requerida en función del tamaño y características propias del territorio.

¹⁹ Cabe proponer como ejemplo los Pliegos de Prescripciones Técnicas para la redacción de Planes Generales de

El planteamiento de la fase de trabajo de análisis y diagnóstico territorial debe orientarse en completa armonía con los objetivos y capacidades operativas de la figura de planeamiento¹⁹.

7.4. Determinación previa de criterios, objetivos y estrategias de ordenación

Los trabajos de recopilación de información urbanística y su posterior análisis para la obtención de un diagnóstico parten en la mayoría de los casos de cero. Es decir, según el procedimiento derivado de los Reglamentos de Planeamiento autonómicos esta suele ser siempre la primera fase de la planificación. Sin embargo, en algunas Comunidades Autónomas²⁰, los Reglamentos o instrumentos complementarios de Planeamiento propios, incorporan la obligación de definir, previamente a los trabajos de redacción del Plan, los criterios y objetivos generales que han de guiar todo el proceso posterior de elaboración del plan (orientación del crecimiento urbano, sostenibilidad, protección del medio ambiente, patrimonio, calidad urbana, cohesión social y equidistribución, etc.). Estos criterios sirven para orientar y depurar el contenido de la información urbanística a analizar, centrandose el objeto de análisis, y facilitando las exigentes tareas de análisis y diagnóstico territorial y la definición de estrategias.

Sería recomendable por tanto que, si no lo hacen los Reglamentos de Planeamiento, sean el resto de instrumentos complementarios para la redacción del planeamiento, los que incorporen necesariamente los criterios y objetivos, específicos para cada caso concreto, que dirijan todo el proceso de razonamiento lógico al servicio del planeamiento.

Los objetivos deberán ir siendo matizados y revisados a lo largo del proceso de planificación en función del resultado del análisis territorial y del resultado de los procesos de participación pública.

Ordenación Urbanística de la Junta de Andalucía, cuyo alcance y profundidad de los contenidos que los sustentan, viene determinado por la naturaleza y características del territorio y los asentamientos humanos, asimismo por la escala del trabajo y propuestas de ordenación. Aprobado por Resolución de la Directora General de Urbanismo de 3 de diciembre 2003.

<http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasyvivienda/portal-web/web/areas/urbanismo>

²⁰ Ej.: Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra.

Esta práctica, indispensable para la obtención de resultados coherentes y adecuados a una realidad territorial cada vez más dinámica y sujeta a mayores incertidumbres, no llega sin embargo a aplicarse con el necesario acierto siendo el resultado un exceso de rigidez y voluntarismo en el planeamiento.

7.5. Mejora del proceso de información y participación pública

La fase de información pública de los instrumentos de planeamiento suele llevarse a cabo en fases avanzadas de su elaboración, y en muchos casos una vez consensuadas y aprobadas las primeras orientaciones del modelo.

La realidad pone de manifiesto que los procedimientos empleados, difícilmente alcanzan el objetivo deseado. Éstos son poco accesibles para la población por causas diversas entre las que destacan: publicidad del periodo de información pública deficiente, en periodos estivales, plazos insuficientes, documentación técnica de difícil comprensión para el ciudadano no experto, comunicación Administración-administrado excesivamente rígida, etc. (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO, 1981).

Ésta, aunque ya se establecía en el Reglamento de Planeamiento de 1978²¹, no acaba de implantarse en la práctica urbanística con una metodología adecuada que permita el acceso y la comprensión de la «información urbanística» a la sociedad (por su complejidad técnica y la falta de métodos y procedimientos adecuados) lo que condiciona su respuesta considerándose generalmente escasa y difícilmente incorporable al proceso de planificación (DELGADO, 2007:17). En la actualidad sólo está reglado el tiempo de exposición mínima de información pública, que ronda en torno a los 30-45 días, pero no los procedimientos.

Con objeto de recoger el conocimiento y las demandas de la población sobre el territorio, debería establecerse una metodología y procedimientos adecuados que permitan la participación pública a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan, fomentando la adquisición con-

tinua de conocimiento y la retroalimentación en todas las fases de la elaboración de éste.

La planificación, lejos de ser un instrumento meramente técnico, debe ser la herramienta para potenciar el territorio y hacerlo competitivo, donde los ciudadanos sean partícipes de un proyecto que cubra sus expectativas sociales, económicas y medioambientales y la Administración lidere el proceso de participación con objeto de obtener el mayor número de perspectivas posible²².

7.6. Integrar la evaluación ambiental estratégica

La participación pública está cobrando un mayor protagonismo a raíz de la reciente aplicación del marco legislativo en materia de evaluación ambiental estratégica²³ cuyo objeto principal es el de promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas.

Mediante los procedimientos derivados de este marco jurídico, es obligatoria, no sólo la realización de Informe de Sostenibilidad Ambiental del plan que se evalúe, que ha de incluir la descripción de las características ambientales, socioeconómicas e infraestructurales y las repercusiones del plan sobre éstas, lo que requiere una visión integral del territorio, sino la puesta a disposición del público del resultado de esta evaluación junto con la información urbanística para consultas y emisión de alegaciones, contribuyendo de esta manera a difundir el conocimiento y análisis territorial y a implementar, aunque sea de forma paralela, la realización de análisis territoriales para la práctica urbanística y la participación pública en la toma de decisiones.

7.7. Justificación de las propuestas

En la comúnmente llamada «Memoria justificativa», los problemas urbanísticos detectados aparecen generalmente expuestos de forma muy sintética e insuficientemente justificada (BU-

²¹ «...La apertura por parte de la Administración Urbanística, de un periodo de información pública con objeto de recoger sugerencias u observaciones de la realidad territorial y sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación futura...»

²² Conclusiones del Grupo de Trabajo 3 del III foro de participación de la juventud en el diseño y evaluación de las políticas de vivienda. Madrid, 16 de diciembre de

2006. Consejo de la Juventud de España y Ministerio de Vivienda.

²³ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y su trasposición según Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente .

RRIEL, 2002:11). Para facilitar su conocimiento y comprensión así como la solución que se propone se deberían presentar debidamente jerarquizados y de manera expresiva (clara y concisa).

Se debería exigir la definición de una metodología que establezca la secuencia clara de planificación: Información, análisis, adquisición de conocimiento, diagnóstico, criterios y objetivos y definición de propuestas (incluidas varias alternativas) bajo un marco de retroalimentación continua. El análisis debe estar presente permanentemente permitiendo que el conocimiento y la información se usen antes, durante y después de la acción (ASCHER, 2003:1).

7.8. Control y fiscalización del planeamiento

En la actualidad no existe ningún mecanismo de control y fiscalización de la actividad planificadora más que el que ejerce la participación pública, la consulta interadministrativa y la administración autonómica encargada de la aprobación última de los instrumentos de planeamiento. En estos procesos la valoración científico técnica de los resultados del planeamiento y su adecuación a la realidad es en muchos casos secundaria frente a otros intereses de índole política, económica o estratégica. La evaluación científico técnica se está llevando a cabo en cierta medida gracias a los procedimientos derivados de la Directiva Europea sobre Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas mediante la cual se pretenden evaluar las consecuencias del desarrollo de planes sobre el medio ambiente y a través de los Observatorios Urbanos, Territoriales, de Sostenibilidad, etc., cuyas funciones habría que potenciar.

Se debería exigir la definición de una metodología que establezca junto con la secuencia clara de planificación, un sistema basado en indicadores que permitan la evaluación continua de la adecuación del planeamiento a la dinámica territorial.

8. Conclusiones

El modelo metodológico inherente al proceso de planificación que se desprende del marco legislativo carece de la definición y los mecanismos suficientes para controlar la coherencia o justificación de las propuestas de planificación respecto a la dinámica territorial.

El tratamiento que se le da al análisis y diagnóstico territorial, considerados procesos clave para

la incorporación del conocimiento territorial al planeamiento es inadecuado y tiene consecuencias muy negativas en el desarrollo territorial.

El marco regulador en relación con el análisis territorial resulta insuficiente, rígido e ineficaz para resolver los problemas territoriales actuales, cada vez más complejos, impredecibles y diversos.

La incorrecta conceptualización del análisis y diagnóstico territorial, enmascarado en las « conclusiones de la información urbanística », la mala calidad o insuficiencia de los estudios de análisis y diagnóstico territorial, que aún resultan en documentos eminentemente descriptivos que no permiten la justificación científico técnica de las propuestas, junto con los deficientes procesos de participación pública y la ausencia de mecanismos de control y fiscalización del planeamiento son elementos que han contribuido a que el análisis y diagnóstico territorial haya sucumbido ante un descrédito generalizado por parte de técnicos y administración competente en la materia.

La creciente demanda social de conocimiento e interpretación del territorio en el marco de una nueva cultura del territorio en la que primen no sólo los aspectos funcionales o de rentabilidad económica sino aquellos que buscan la sostenibilidad ambiental y social y la mejora de la calidad de vida requieren de un cambio metodológico en la práctica planificadora que garantice su racionalidad.

Para ello es clave que el análisis esté presente permanentemente permitiendo que el conocimiento y la información se usen durante todo el proceso de planificación. Ante la acelerada dinámica territorial el análisis y diagnóstico no debería limitarse a la fase inicial del planeamiento sino que debería ser algo constante y continuamente retroalimentado, dinámico, adecuado a cada circunstancia y territorio concreto, permanentemente revisado a lo largo del proceso de planificación, incluso en etapas posteriores a su aprobación definitiva, lo cual permitiría a la planificación adoptar un carácter estratégico (ASCHER, 2003:1) y flexible.

La realidad territorial y el contexto temporal del ámbito objeto del Plan han de alumbrar los criterios que orienten y fortalezcan la coherencia del análisis y el desarrollo de una metodología adecuada²⁴ que debe incluir un proceso participativo.

²⁴ Aspectos contemplados en el recientemente publicado « Libro Blanco de la Sostenibilidad del Planeamiento Urbano » por el Ministerio de Vivienda en (10).

Además sería necesaria la adopción de métodos de seguimiento como los sistemas de indicadores, que permitiesen la evaluación, revisión y reconsideración periódica de objetivos y estrategias del planeamiento²⁵ adecuándolo a la compleja dinámica territorial.

Esas propuestas de cambio metodológico exigen una renovación del marco legislativo. El adecuado conocimiento del territorio mediante la instauración de su análisis y diagnóstico bajo criterios científico-técnicos otorgarían un verdadero carácter territorial a la planificación, todavía hoy carente de una real vinculación con la dinámica del medio que teóricamente ordena; y contribuiría a asegurar el establecimiento de un eficaz modelo de desarrollo territorial de calidad.

9. Bibliografía

- ASCHER, François (2001): *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza (2004), Madrid.
- BENABENT, Manuel (2004): *La ordenación del territorio en España. Una perspectiva disciplinar. Análisis de su objeto, alcance y contenidos propositivos*. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- BURRIEL DE ORUETA, Eugenio (2002): «Análisis geodemográfico y planificación territorial en España». *Revista Estudios Geográficos*, 63 (248-249): 443-470. CSIC, Madrid.
- DE TERÁN, Fernando (1982): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. 1900-1980*. Gustavo Gili, Barcelona.
- (1997): «Resurgam: Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento». *Urban*, 1. DUyOT. ETSAM-UPM, Madrid.
- (1999): *Historia del urbanismo en España: Siglos XIX y XX*. Cátedra, Madrid.
- (2009): «La gran excusa Cerdà». *El País*, 26 de setiembre, Madrid.
- DELGADO PÉREZ, Germán J. (2007): «La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección: Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior». *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto, XI (245). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24512.htm>>
- ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Ministerio de Vivienda. Centro de Publicaciones.
- EZQUIAGA, José María (1994): «El planeamiento municipal». En MOYA, Luis (ed.), *La práctica del planeamiento urbanístico*, 69-138. Síntesis, Madrid.
- (1998): «¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano». *Urban*, 2: 7-33. DUyOT. ETSAM-UPM, Madrid.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel (1997): *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili, Barcelona.
- FONT, Antonio. (2002-2003). «La renovación del planeamiento urbanístico». *Revista Ciudades*, 7. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & Luciano PAREJO (1981): *Lecciones de derecho urbanístico*. Civitas, Madrid.
- GALIANA, Luis & Julio VINUESA (2010): «Definición y evolución del concepto y su práctica». En GALIANA, Luis & Julio VINUESA (coords.), *Teoría y práctica para una ordenación racional del Territorio*. Síntesis, Madrid.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés (1999): *Introducción al urbanismo. Conceptos y métodos de la planificación urbana*. Alianza Editorial, Madrid.
- TRAPERO, Juan Jesús (1994): «La práctica del planeamiento urbanístico en España». En MOYA, Luis (ed.), *La práctica del planeamiento urbanístico*, 19-38. Síntesis, Madrid.
- VINUESA, Julio (1995): «Análisis geodemográfico y planeamiento urbanístico». *Revista Estudios Geográficos*, 56 (218): 147-168. CSIC, Madrid.

²⁵ Cabe mencionar la valiosa experiencia de buenas prácticas empleadas en la Estrategia Territorial de Navarra (http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Estrategia_Plan_Trabajo.asp) y en el Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla (Memoria de Participación: http://www.sevilla.org/plandesevilla/ade/indice_part.html)