

# Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas

Andreas HILDENBRAND SCHEID

Geógrafo y Politólogo, Asesor Técnico en la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

**RESUMEN:** El artículo analiza la política de ordenación del territorio en los Länder alemanes durante las últimas décadas y desde la unificación del país en 1990. Su intención es resaltar aquellos elementos que puedan ser de mayor interés para la práctica de esta política en las CC.AA. Debido al alto grado de comparabilidad entre Alemania y España en cuanto a la organización territorial del Estado y la dimensión territorial de sus regiones, se estima que dentro de la experiencia internacional son las experiencias de los Länder las que ofrecen el punto de referencia más valioso para la formulación e implementación de políticas de ordenación del territorio por las CC.AA. El análisis se centra en la organización administrativa de esta política y en su coordinación con las políticas sectoriales de incidencia territorial. De soluciones adecuadas en este campo dependerá, a juicio del autor, en gran parte la eficacia de la ordenación del territorio.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo ofrece una *visión sintética de la política de ordenación del territorio en Alemania durante las últimas décadas, incluyendo las evoluciones más recientes a partir de la unificación del país en 1990*. Es fruto de un estudio más amplio sobre la experiencia internacional comparada en ordenación del territorio, redactado por el autor en 1992, por encargo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y en colaboración con el Grupo Entorno, en el marco del trabajo «Propuesta Metodológica para la Elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía» (1).

Recibido: 23-06-94.

(1) Este estudio analizó las experiencias en ordenación del territorio en 15 países. Abordó el marco jurídico, las cuestiones procedimentales y la organización administrativa de la ordenación del territorio, y, ordenado por tres grandes bloques

El *objetivo principal* del artículo es *destacar aquellos elementos de la experiencia alemana que puedan ser de mayor interés para la práctica de la ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Por varias razones, dentro del panorama internacional, son sobre todo los Länder alemanes a través de sus experiencias los que pueden aportar una valiosa fuente de inspiración y reflexión para la formulación e implementación de políticas de ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas (CC.AA.).

En primer lugar, porque Alemania y España son comparables en cuanto a la *organización territorial del Estado* y la escala o

temáticos (sistema urbano-relacional, sistema socio-productivo y sistema físico-ambiental), los contenidos materiales de 19 planes regionales y 9 planes subregionales.

Una versión sintética y actualizada de dicho estudio se publicará como libro (HILDENBRAND, 1995).

*dimensión territorial de sus regiones.* El sistema federal alemán ha sido un modelo de referencia importante para los padres de la Constitución de 1978 cuando se trataba de diseñar en el Título VIII de la Constitución los elementos principales del Estado de las Autonomías. Además, en el debate científico y político sobre el desarrollo futuro de este Estado el sistema federal alemán se sigue considerando como *el* modelo de referencia, apostando, por ejemplo, por la aplicación en el Estado de las Autonomías de los instrumentos y técnicas del federalismo cooperativo alemán (NOHLEN/HILDENBRAND, 1992; 41 y ss.). Esto hace que las CC.AA. encuentren en los Länder alemanes en lo que se refiere a competencias legislativas (en materias de incidencia territorial y otras materias) y recursos financieros sus homólogos más claros entre las regiones con autonomía política en Europa. Respecto a la dimensión territorial de las regiones, no cabe la menor duda de que los 16 Länder alemanes (superficie media: 22.296 km<sup>2</sup>) son en cuanto a superficie muy cercanas a las 17 CC.AA. españolas (superficie media: 29.691 km<sup>2</sup>). Por ejemplo, el territorio del mayor Land alemán, Baviera, corresponde a un 81% del territorio de Andalucía, y el territorio de Cataluña alcanza un 89% del territorio de Baden-Württemberg.

En segundo lugar, porque Alemania (y, hasta cierto punto, también Suiza y Holanda) ofrece entre los países europeos *la implantación más sólida de la ordenación del territorio como política pública.* Esta implantación sólida se manifiesta en la larga historia (los inicios de la ordenación del territorio se remontan ya a la época anterior a la II Guerra Mundial) pero, sobre todo, en la *continuidad* y la *generalización* que posee la ordenación del territorio en este país. Desde que en 1950 se aprobó en el Land de Renania del Norte-Westfalia la primera ley de ordenación del territorio, todos los 16 Länder, los homólogos de las CC.AA. españolas, han aprobado al menos una vez una ley de ordenación del territorio. Todos cuentan con un plan territorial regional, y en todos existen planes territoriales subregionales que cubren la totalidad del territorio de cada Land. Además, los 11 Länder de la antigua Alemania occidental nunca abandonaron la práctica de

elaborar planes territoriales, de modo que en muchos de ellos (e. Baviera, Baja Sajonia, Renania-Palatinado) asistimos actualmente a la aprobación de la «tercera generación» de planes territoriales regionales. Por otra parte, todos los cinco nuevos Länder orientales aprobaron entre 1991 y 1992 su primera ley de ordenación del territorio y ya han puesto en marcha la elaboración de sus planes territoriales de ámbito regional y subregional. Consecuencia de esta sólida implantación de la ordenación del territorio como política pública en los 16 Länder es que el caso alemán ofrece una gran riqueza y diversidad de soluciones adoptadas y resultados obtenidos en cuanto a la regulación jurídica, la organización administrativa y la formulación, los contenidos materiales y el proceso de implementación de la política de ordenación del territorio.

En tercer lugar, porque en Alemania el *peso político de la ordenación del territorio* y la atención que recibe dicha política ha crecido de manera significativa *en los primeros años de los 90.* La apertura a la democracia y economía de mercado en los países de la Europa central y oriental, algunos de ellos (Polonia, República Checa) vecinos de Alemania, la ampliación de la Unión Europea por Austria, Finlandia, Suecia, países vecinos o bastante cercanos a Alemania, y, sobre todo, la unificación alemana en 1990 llevaron consigo problemas e implicaciones territoriales que constituyen nuevos retos para la actual y futura política de ordenación del territorio en Alemania. Por otra parte, el desarrollo de una amplia conciencia ambiental en la sociedad alemana a lo largo de las dos últimas décadas ha hecho que la preservación del medio ambiente figure entre las políticas públicas de mayor relevancia. Este aumento del prestigio de la política medioambiental también ha repercutido positivamente en la reputación de la ordenación del territorio, porque en la práctica ésta última ha sido capaz de señalar a la opinión pública que desde la perspectiva y los planteamientos específicos de la ordenación del territorio se puede aportar una importante contribución a la preservación de la calidad medioambiental. Esta contribución se manifiesta claramente en la mayor presencia de los contenidos ambientales en

los planes territoriales, en la unión de las políticas de medio ambiente y ordenación del territorio en el mismo Ministerio en la mayoría de los Länder y en la creación de un procedimiento integrado de evaluación de impacto territorial y ambiental.

Otro factor que corrobora el creciente peso político de la ordenación del territorio en Alemania, es el hecho de que el Gobierno alemán aprovechó la *presidencia alemana de la Unión Europea* durante el segundo semestre de 1994 para *dar nuevos impulsos a las iniciativas comunitarias en el campo de la ordenación del territorio*. En la reunión de los ministros responsables de la ordenación del territorio, celebrada en Leipzig en septiembre de 1994, la Comisión de la CE presentó el documento *Europa 2000 +* y se llegó a debatir un borrador del futuro *Esquema de desarrollo del territorio comunitario*.

## 2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Alemania es un Estado federal compuesto por 16 Estados miembros (*Länder*) de la Federación (*Bund*). Los Länder tienen órganos propios de ejecución (Gobierno y Presidente del Land), legislación (*Landtag*) y jurisdicción. La Constitución de 1949 (*Grundgesetz/GG*) garantiza a los Länder una posición fuerte. Los Länder tienen la mayoría de las competencias respecto a la administración y la justicia, y también en el campo de la legislación su margen de acción es muy amplio. Según art. 70 GG los *Länder* tienen la competencia en todas las materias que no estén reservadas a la potestad legislativa de la Federación que puede ser de tres tipos:

1) legislación exclusiva (art. 71 y 73 GG),  
2) legislación básica (art. 75 GG),  
correspondiendo la legislación de desarrollo a los Länder, y 3) legislación concurrente (art. 74, 74a), pudiendo legislar los Länder mientras y hasta dónde la Federación no haga uso de su potestad legislativa. En las materias de ordenación del territorio, suelo, protección de la naturaleza, gestión del paisaje y aguas los Länder pueden ejercer la legislación de desarrollo, correspondiendo a la Federación la legislación básica. Así, a diferencia del Estado de las Autonomías donde las CC.AA. ostentan en materia de ordenación del territorio la competencia legislativa plena, el constituyente alemán prefirió reservar la regulación de las cuestiones básicas al legislador federal. No obstante, *los Länder alemanes son, como las CC.AA., los auténticos protagonistas de la política de ordenación del territorio*, ya que en la práctica la Federación juega un papel subsidiario y muy discreto en este campo. Hasta 1965 no se aprobó la Ley Federal de Ordenación del Territorio, cuando ya la mayoría de los Länder de la Alemania occidental tenía aprobado su Ley de Planificación Territorial. Además, el legislador federal hizo un uso moderado de su competencia, dejando un amplio margen de acción a la legislación de los Länder.

No obstante, los nuevos problemas y retos para la ordenación del territorio que se derivan de la unificación de Alemania (2), de la apertura a la democracia y economía de mercado de sus países vecinos de la Europa central y oriental y del avance del proceso de integración europea, así como los nuevos impulsos para la ordenación del territorio desde la Unión Europea, los problemas de una política europea de transportes, la inmigración masiva y la creciente competencia

(2) Los principales problemas y retos que plantea la unificación alemana para la ordenación del territorio son: 1) el fuerte incremento de los desequilibrios económicos regionales entre los Länder occidentales «prósperos» y los Länder orientales «pobres», 2) la reconstrucción de ejes de transporte en dirección Oeste-Este, 3) la creación de una estructura de asentamientos más equilibrada territorialmente para superar la posición dominante de Berlín que debido al sistema de planificación centralista en la antigua República.

Democrática Alemana (RDA) había alcanzado un grado excesivo, 4) la reconversión del obsoleto tejido industrial y el desarrollo de infraestructuras modernas en la Alemania oriental, y 5) la restauración del paisaje y medio ambiente, sobre todo en el Land de Sajonia, hipotecado por la herencia ecológica más

catastrófica de la RDA. Para hacer frente a estos problemas y retos el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio presentó en 1991 el Concepto de Ordenación del Territorio para el Desarrollo de los Nuevos Länder (*Raumordnerisches Konzept für den Aufbau in den Neuen Ländern*, BMBau, 1991). El Concepto definió 12 Áreas de Mayor Potencial para el Desarrollo, a las que deben orientarse prioritariamente las medidas y ayudas de las políticas de la Federación y de los Länder en materia de desarrollo económico regional, vivienda, infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y localización de organismos de las Administraciones públicas. Este planteamiento encontró la resistencia de varios Ministerios federales y de los nuevos Länder orientales.

internacional entre aglomeraciones urbanas en Europa han inducido a la Federación a jugar un papel más activo que hasta ahora en el campo de la ordenación del territorio. En 1992 se publicó el Marco Orientativo de Ordenación del Territorio (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*, BMBAU, 1993), elaborado por el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio en colaboración con los Länder en el seno de la Conferencia de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (MKRO). Con el objetivo de aportar una visión común de los problemas territoriales, que posteriormente puede servir de base para una estrategia de planificación territorial común entre la Federación y los Länder, formula perspectivas, propuestas de soluciones y estrategias para el futuro desarrollo territorial de Alemania en el contexto de la nueva situación en Europa, poniendo un énfasis especial en los problemas de desarrollo de los Länder orientales (3).

Otras materias relacionadas con la ordenación del territorio como carreteras, ferrocarriles, vías de navegación, vivienda y eliminación de residuos son objeto de la legislación concurrente. Una situación peculiar existe para la mejora de la estructura económica regional así como para la mejora de la estructura agraria y la defensa del litoral. Estas materias son objeto de la cooperación multilateral Federación-Länder, introducida en la Constitución en 1969 y llamada tareas comunes (*Gemeinschaftsaufgaben*, art. 91a GG), que, reguladas en sus principios generales por Leyes federales, constituyen un auténtico sistema de coplanificación, codecisión y cofinanciación. Otro elemento importante en que se fundamenta la fuerte posición de los Länder es el Consejo Federal (*Bundesrat*). Es el órgano de representación de los Länder a nivel federal a través del cual participan en la legislación de la Federación,

puediendo ejercer no sólo un derecho de veto suspensivo sino incluso un derecho de veto absoluto respecto a aquellos proyectos de ley que exijan el consentimiento del Consejo Federal. Esta facultad de veto absoluto tiene gran importancia práctica ya que más de la mitad de todas las leyes, especialmente las que afectan a la soberanía financiera y administrativa de los Länder, requieren el consentimiento del Consejo Federal.

En la mayoría de los Länder existen los Distritos de Gobierno (*Regierungsbezirke*) como nivel superior y los Distritos rurales (*Landkreise*, parecidos a las comarcas) y urbanos como nivel inferior de la Administración periférica del Land. Los 426 Distritos 2 rurales (más 117 ciudades que no pertenecen a ningún distrito) y los 16.068 Municipios (*Gemeinden, Städte*) juegan un doble papel, ya que al mismo tiempo son entes locales y órganos de la ejecución de tareas de los Länder.

La *Ley Federal de Ordenación del Territorio (LFOT)* de 1965 reformada en 1989, y el Reglamento Federal de Ordenación del Territorio (RFOT) de 1990 son la legislación más importante a nivel federal. La LFOT deja a los Länder un amplio margen de acción. Sus contenidos más destacables son: 1) las ideas guías para el desarrollo territorial de Alemania (art. 1), 2) el amplio catálogo de principios de la ordenación del territorio (art. 2), 3) los preceptos para la planificación territorial de los Länder (art. 5), y 4) el procedimiento de evaluación de impacto territorial/EIT (*Raumordnungsverfahren*). La reforma de la LFOT en 1989 reforzó los aspectos medioambientales. Se introdujo el nuevo art.6a sobre la EIT que incluye una primera fase de la EIA (ver punto 6.f) e innovaciones en los art. 1 y 2. Como nueva idea guía se insertó la «protección, el tratamiento cuidadoso y el desarrollo de las bases naturales de la vida». En cuanto a los principios, un ejemplo es la

(3) El Marco Orientativo se estructura en cinco bloques temáticos: 1) estructura de asentamientos, 2) medio ambiente y usos del territorio, 3) transportes, 4) Europa, y 5) tareas de ordenación y de desarrollo. Puede destacarse que dentro de las previsiones sobre la estructura de asentamientos diferencia y desarrolla el planteamiento de las 142 Áreas de Mayor Potencial para el Desarrollo, defendido por el Concepto de Ordenación del Territorio de 1991, abogando por el desarrollo de seis redes de

ciudades ubicadas todas en la Alemania oriental y, a veces, conectadas con determinadas ciudades en la Alemania occidental, a fin de aprovechar efectos sinérgicos de carácter económico e infraestructural. Actualmente las Comisiones de la MKRO están elaborando un Marco de Actuación para la Política de Ordenación del Territorio (*Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*), que desarrollará el Marco Orientativo con medidas concretas.



exigencia de que las actividades agrarias «contribuyan a la protección de las bases naturales de la vida y a la preservación y el desarrollo del paisaje cultural». Respecto a la planificación territorial de los Länder, la LFOT establece, sobre todo, que los Länder elaboren planes o programas para su territorio y que creen las bases jurídicas para la planificación territorial de nivel subregional. Fija lo que se ha llegado a llamar *el principio del contraflujo (Gegenstromprinzip)*, es decir la combinación de la planificación *desde arriba hacia abajo* con la planificación *desde abajo hacia arriba*, que es un *elemento clave de la ordenación del territorio en el Estado federal de Alemania*. En su vertiente *desde abajo* este importante principio se manifiesta, por un lado, en el deber de dar a los Municipios o Mancomunidades participación en la elaboración de los objetivos del programa o plan territorial del Land, y, por otro, en el deber de realizar la planificación territorial a nivel subregional o por Mancomunidades o, cuando se elige otra forma de organización, con la participación de los Municipios, Mancomunidades o sus asociaciones a través de un procedimiento formal. En su vertiente «desde arriba» el principio se refleja en la obligación de los Municipios o Mancomunidades de adaptar sus planes urbanísticos a las previsiones de los planes territoriales de nivel subregional y regional.

*Las leyes de planificación territorial de los Länder desarrollan la LFOT y concretan sobre todo:* 1) los principios de la ordenación del territorio, 2) el contenido mínimo, la eficacia jurídica y el procedimiento de elaboración y aprobación del plan territorial del Land y de los planes territoriales de nivel subregional, 3) la organización de la planificación subregional, estableciendo sus órganos y en muchos casos también sus ámbitos territoriales, 4) los órganos de planificación territorial del Land y 5) el procedimiento de EIT y otras técnicas de coordinación (p.e. el catastro de ordenación del territorio) para garantizar el cumplimiento de los objetivos y principios de la ordenación del territorio.

Una de las innovaciones en las leyes de ordenación del territorio más recientes (p.e. Renania del Norte-Westfalia 1989, Brandeburgo 1991) es la inserción en su texto

de cláusulas de prevalencia de los intereses de la protección del medio ambiente sobre otros en caso de conflictos entre diferentes usos del territorio, siempre cuando exista un peligro para la vida y la salud de la población o la garantía para las generaciones futuras de las bases naturales de la vida.

En España es un hecho alentador que las CC.AA. poco a poco hacen uso de su margen de acción en materia de ordenación del territorio, como lo manifiestan las leyes de ordenación del territorio aprobadas hasta la fecha en 12 de las CC.AA. (CIUDAD Y TERRITORIO/Estudios Territoriales, núm. 95-96/1993). Sin embargo, el hecho de que, después de 11 hasta 15 años de autonomía, según el caso, sólo dos CC.AA. tienen aprobado su plan territorial regional (Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de la CA de Asturias, Directrices de Ordenación Territorial de la CA del País Vasco) y otra (Cataluña) está iniciando el trámite parlamentario de su plan (Plan Territorial General de Cataluña) indica que la política de ordenación del territorio en la agenda de los Gobiernos autonómicos no goza de la misma atención que en el caso de los Länder.

### 3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

#### 3.1. Federación

A nivel federal existen una Comisión Delegada del Gobierno de Ordenación del Territorio (*Raumordnungskabinett*) y una Comisión de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo del Parlamento. El Ministerio competente en la ordenación del territorio es el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo. Su función principal es la coordinación y evaluación de las actuaciones de los Ministerios sectoriales a la vista de los principios de la ordenación del territorio del art. 2 de la LFOT. En el organigrama del Ministerio se han creado unidades administrativas para las políticas en materia de economía, transportes, medio ambiente, agricultura y energía para facilitar la

coordinación con los Ministerios responsables de estas políticas. Otro instrumento de coordinación horizontal es la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio (*Interministerieller Ausschuss für Raumordnung/IMARO*). Por otra parte, el Ministerio está representado en la Comisión Interministerial de Política Económica Regional (*Interministerieller Ausschuss für Regionale Wirtschaftspolitik/IMNOS*). Como órgano consultivo, de participación y asesoramiento existe el Consejo Asesor de Ordenación del Territorio (*Beirat für Raumordnung*), compuesto por representantes de los entes locales, empresarios, sindicatos y expertos de diferentes disciplinas.

La Conferencia de los Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung/MKRO*) es el órgano para la coordinación vertical entre la Federación y los Länder. Con regularidad aprueba Resoluciones (*Entschliessungen*) y Acuerdos (*Beschlüsse*) sobre cuestiones relevantes de la ordenación del territorio. Un cierto papel en la cooperación Federación-Länder en materia de ordenación del territorio comienza a jugar el Consejo Federal, como indican la creación (1991) en su seno de una Comisión para la Ordenación de Territorio, Construcción y Urbanismo y el hecho de que en 1992 el Consejo Federal emitió un Informe sobre el documento comunitario «Europa 2.000».

En el campo de la política regional (STRASSET, 1991) la Federación actúa en forma de cooperación multilateral conjuntamente con los Länder («tarea común» según art. 91a GG). Un Consejo Común de Planificación (*Gemeinsamer Planungsausschuss*), compuesto por representantes de los Länder y de los Ministerios federales, entre ellos el Ministerio federal competente en ordenación del territorio, delimita las áreas de promoción y decide los topes máximos de incentivos. Estas áreas de promoción y las áreas propias de promoción de los Länder figuran en los planes territoriales de nivel regional y subregional. Debido a la nueva situación creada por la unificación de Alemania, el Consejo Común de Planificación decidió en 1991 la reducción de las áreas de promoción en los Länder

occidentales y declaró zona de promoción la totalidad del territorio de los cinco Länder orientales. Por otra parte, el Consejo de la CE aprobó en 1990 un Reglamento que permite a los Länder orientales beneficiarse de las ayudas de los Fondos estructurales de la Unión Europea.

### 3.2. Länder

Una cuestión importante es la posición que la ordenación del territorio ocupa en el organigrama de un Gobierno, ya que determinados modelos organizativos ofrecen mayores ventajas para la función de coordinación horizontal, la fuerza política de la ordenación del territorio o la integración entre las políticas de ordenación del territorio y medio ambiente. No obstante, no debe olvidarse que las soluciones adoptadas en la práctica no siempre corresponden a estos u otros criterios técnicos sino, con no poca frecuencia, también a consideraciones personalistas o de «aritmética» política, sobre todo, cuando estamos ante el caso de Gobiernos de coalición.

Actualmente en la Administración de los Länder el modelo de organización mayoritario (en 10 de los 16 Länder) es la adscripción de la ordenación del territorio al mismo Ministerio que ostenta también la competencia para la protección de la naturaleza y el medio ambiente. A este modelo, seguido en los Länder Baviera, Berlín, Bremen, Hesse, Renania del Norte-Westfalia, Sarre y Schleswig-Holstein de la antigua RFA, se dió también preferencia en tres de los cinco nuevos Länder de la antigua RDA (Brandeburgo, Sajonia, Turingia) al crear una Administración completamente nueva en materia de medio ambiente y ordenación del territorio (EISEN, 1993). En cuanto a las CC.AA. son el País Vasco, Navarra, Asturias, Castilla-León, Extremadura, y Cantabria las que agrupan en la misma Consejería las competencias en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo.

Este modelo organizativo fomenta la coordinación entre las políticas de medio ambiente y ordenación del territorio, que son políticas diferentes con objetivos específicos cada una, pero también políticas con

determinados objetivos y rasgos comunes (carácter horizontal plurisectorial, enfoque sistémico o integral, orientación a largo plazo, preservación de los recursos naturales). Por ello, es recomendable la *unidad de gestión administrativa* de ambas políticas que no sólo facilita la *coordinación* sino también permite generar y aprovechar mejor *efectos complementarios y sinérgicos*.

Pionero de este modelo de organización ha sido el Land de Baviera que creó ya en 1970 su Ministerio para el Desarrollo Territorial y el Medio Ambiente que se ha mantenido hasta hoy sin cambios. Quizas el modelo más interesante es el del Land de Hesse que recientemente ha creado un Ministerio de Desarrollo Territorial, Vivienda, Agricultura, Actividad Forestal y Protección de la Naturaleza. La idea de este modelo, que se sigue similar en el Land de Renania del Norte-Westfalia, es reforzar la ordenación del territorio a través de la unidad de la gestión administrativa de una gran parte de las actividades que suelen usar grandes áreas del suelo. Además, este modelo de organización facilita la integración de la protección de los valores ecológicos y de la preservación del paisaje en las actividades agrarias, cuya responsabilidad en este sentido se ha destacado expresamente en la reforma de la LFOT en 1989.

En algunos Länder existen *otros modelos de organización*: 1) la inserción de la ordenación del territorio en el Ministerio de Economía (Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Württemberg, desde 1993), 2) su adscripción al Ministerio del Interior (Baja Sajonia, Baden-Württemberg hasta 1992), 3) su integración en la Cancillería de Estado (Presidencia del Gobierno, Renania-Palatinado) o su adscripción directa al Presidente del Land (*Schleswig-Holstein*), o 4) la creación de un Ministerio de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (Sajonia-Anhalt). La incardinación en la Presidencia del Gobierno o la adscripción directa al Presidente del land es entre muchos profesionales de la planificación territorial en Alemania el modelo organizativo preferido por, al menos tres razones (FÜRST/RITTER, 1993; 77): 1) la ordenación del territorio adquiere un mayor rango político, porque puede aprovechar la autoridad del

Presidente del Land, 2) la política horizontal de la ordenación del territorio se ubica en aquel órgano administrativo al que corresponde (tradicionalmente) la competencia de la coordinación horizontal y de la integración de los intereses y planteamientos de los diferentes Ministerios sectoriales, y 3) la ordenación del territorio disfruta de las ventajas de encontrarse en el órgano administrativo que dispone de la mayor densidad de información. Parece que en la CA de Navarra la creación de una Consejería de la Presidencia e Interior, Administración Local, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente intenta combinar las posibles ventajas de la integración en la Presidencia del Gobierno con las que ofrece la unidad de gestión administrativa en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. Además, la incorporación en la misma Consejería de las competencias en materia de Administración local e Interior puede ofrecer ventajas para la implementación de la planificación de nivel subregional. Por ejemplo, el fomento de la creación de áreas metropolitanas, comarcas o mancomunidades como entes locales que a su vez asuman tareas de planificación territorial, intentando, a su vez, conseguir una cierta coincidencia entre ámbitos administrativos y ámbitos funcionales.

En los Länder alemanes *no existe ningún caso* en que la ordenación del territorio ha sido adscrito a un *Ministerio parecido a las Consejerías de Obras Públicas* (Andalucía, La Rioja, Valencia, Castilla-La Mancha, Baleares) o de Política Territorial y Obras Públicas (Cataluña, Galicia, Murcia).

Sólo a nivel de la Federación existe con el Ministerio de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo un modelo organizativo prácticamente idéntico. La ventaja de este modelo puede ser conseguir con mayor facilidad la coordinación entre la política ordenación del territorio y las políticas sectoriales de incidencia territorial (carreteras, vivienda, obras hidráulicas, etc.) por estar todas estas políticas «en la misma casa».

Pero las ventajas que se derivan de la coordinación «dentro de la misma casa» sólo pueden producirse cuando el propio Ministro o Consejero de Obras Públicas o Política Territorial considere en su agenda política la

ordenación del territorio como una tarea relevante y cuando las Direcciones Generales de las políticas sectoriales con incidencia territorial dentro de la misma Consejería estén dispuestas a asumir en sus actuaciones criterios de la ordenación del territorio. En este contexto, la experiencia alemana no es muy alentadora. Algunos ministros que dirigieron el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo, creado en 1974, no aprovecharon suficientemente la ventaja de esta organización administrativa de lograr en «la propia casa» la coordinación entre la ordenación del territorio y las políticas sectoriales, sino que «arrinconaron» la ordenación del territorio en un segundo plano, dando preferencia en su agenda a la actuación en las políticas sectoriales ejecutoras de grandes inversiones cuyos resultados (p.e. viviendas construidas) el electorado percibe con mayor facilidad que el «silencioso», difícil y conflictivo esfuerzo de la ordenación del territorio.

La incardinación de la ordenación del territorio en un Ministerio o una Consejería de Obras Públicas es un modelo organizativo aconsejable, hasta cierto punto, para regiones menos desarrolladas, como, por ejemplo la CA de Andalucía (DG de Ordenación del Territorio y Urbanismo dentro de la Consejería de Obras Públicas y Transportes), en las que la planificación territorial todavía tiene que poner un mayor énfasis en la función de desarrollo de la ordenación del territorio (p.e. implantación de infraestructuras viarias con criterios territoriales para articular e integrar el territorio y mejorar la accesibilidad de determinadas áreas) que en las regiones desarrolladas, como los Länder alemanes occidentales, con una dotación de infraestructuras y equipamientos bien desarrollada y territorialmente equilibrada. No obstante, como las funciones de la política de ordenación del territorio para la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales cobran cada vez más importancia, la unidad de gestión administrativa de las políticas de ordenación del territorio y medio ambiente, por ejemplo, en el seno de una Consejería de Ordenación del Territorio (incluyendo urbanismo) y Medio Ambiente,

resulta ser a largo plazo el modelo organizativo más adecuado tal y como lo confirma la experiencia internacional comparada.

Para la implementación de la política de ordenación del territorio el modelo de organización habitual en los Länder es un sistema de tres niveles. A nivel del Land, el responsable de la ordenación del territorio es el Ministerio competente como máxima autoridad administrativa (*Oberste Landesplanungsbehörde*). Los niveles intermedios e inferiores están formados por las unidades de la Administración periférica del respectivo Land, es decir, los órganos (*Bezirksregierung, Regierungspräsidium*) de los Distritos de Gobierno (*Regierungsbezirke*) como autoridades superiores (*Höhere o Obere Landesplanungsbehörden*) y los órganos (*Landratsämter, Kreisverwaltungen*, etc.) de los Distritos (*Kreise*) como autoridades inferiores (*Unterste Landesplanungsbehörden*). A los ministerios competentes corresponden la elaboración del plan territorial regional, la coordinación de las actuaciones de incidencia territorial del Land y la aprobación definitiva de los planes territoriales subregionales. Las autoridades superiores ejercen determinadas tareas de control (p.e. en algunos Länder la realización del procedimiento de EIT) así como funciones de asesoramiento y coordinación respecto a la planificación territorial subregional.

La importancia que se da en Alemania a la ordenación del territorio se refleja claramente en el organigrama y la plantilla de los Ministerios competentes en la materia. En el Land de Baviera, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Medio Ambiente destina dos de sus 10 Direcciones Generales a la ordenación del territorio. Cada una de ellas se divide en 7 Servicios. Según datos de la MKRO trabajaron en 1988 en Baviera 124 titulados superiores en los órganos de la planificación territorial regional y subregional. En el Land de Baden-Württemberg eran 82 y en el Land de Renania del Norte-Westfalia 77 titulados superiores. Frente a estas dotaciones de recursos humanos en los Länder alemanes, las dotaciones en las CC.AA. suelen ser muy inferiores y claramente insuficientes. Uno de los factores explicativos puede ser que las



Administraciones de las CC.AA. comparadas con las de los Länder son aún jóvenes y, por tanto, poseen todavía un cierto potencial de crecimiento de sus recursos humanos en determinadas áreas. Pero no se puede negar que la infradotación de la ordenación del territorio en recursos humanos en las CC.AA. es otro indicador que revela el papel de «cenicienta» de la política de ordenación del territorio entre las políticas de las CC.AA.

En la mayoría de los Länder existe como *órgano consultivo y de participación* un Consejo Asesor de Planificación Territorial (*Landesplanungsbeirat*). Estos órganos, compuestos por expertos en las materias relevantes para la ordenación del territorio y representantes de los entes locales, sindicatos, empresarios y otros agentes económicos y sociales (p.e. asociaciones ecologistas), suelen elaborar informes sobre el proyecto, la implementación y la modificación o revisión del plan territorial regional. Algunos Länder (p.e. Hesse) tienen también Consejos Asesores de Planificación Territorial a nivel subregional. Las CC.AA. se han dotado de órganos similares, por ejemplo, el Consejo Asesor de Política Territorial del País Vasco (órgano de participación), la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (órgano consultivo y de coordinación) o el Consejo Asesor de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Murcia (órgano de consulta, coordinación e impulsión).

Para la *coordinación horizontal interdepartamental* en materia de ordenación del territorio los Länder han ensayado diversos modelos de organización (FÜRST/HESSE, 1981; 68 y ss.): 1) coordinación a través del Consejo de Gobierno, 2) a través de Comisiones Delegadas del Gobierno, 3) a través de Conferencias de los Secretarios de Estado, 4) a través de Comisiones o Grupos de Trabajo Interministeriales (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein/IROK), 5) a través de Grupos de Trabajo ad hoc, 6) a través de los denominados «*Spiegerlrferate*» (Baviera, Hesse, Baja Sajonia), que son unidades administrativas específicas dentro de la Cancillería del Estado federado (*Staatskanzlei*) o del Ministerio responsable en planificación territorial, que reflejan como un espejo el organigrama ministerial del

respectivo Land y 7) a través de Comisionados de Planificación (*Planungsbeauftragte*; Hesse, Baja Sajonia, Renania-Palatinado, Schleswig-Holstein), que actúan como encargados del Ministerio competente en ordenación del territorio y de los ministerios sectoriales en los órganos plurisectoriales de coordinación. Muchos de estos modelos de organización han desaparecido o se les da menor importancia. Se apuesta hoy menos por la organización de las estructuras (creación de órganos específicos) y más por la organización del proceso (regulación de las interacciones desde el punto de vista metodológico, temporal y procedimental, *management* de proyectos), siendo la relevancia de la coordinación mayor para la coordinación de proyectos concretos que para la elaboración de planes territoriales abstractos con un horizonte temporal a largo plazo (FÜRST/RITTER, 1993; 58 y 85).

### 3.3. Nivel subregional

*Alemania ofrece en el panorama internacional el sistema más desarrollado y completo de planificación territorial a nivel subregional.* Dejando aparte determinados casos especiales (los Länder de Hamburgo, Bremen, Berlin, Baja Sajonia, Sarre y Schleswig-Holstein), existen *dos modelos básicos de organización.*

El *primero* es el modelo en el que los entes locales son los protagonistas, ya que es una *Mancomunidad de Planificación Territorial* en cada subregión (*Regionalverband, Regionale Planungsgemeinschaft*) la que elabora y aprueba inicialmente el plan territorial subregional (*Regionalplan*). Este modelo existe en su forma más pura en el Land de Baden-Württemberg y, con ciertas modificaciones, también en Renania-Palatinado, Sajonia, Turingia, Mecklenburg-Vorpommern y Brandeburgo. En Baden-Württemberg (SCHMIDT, 1991) cada una de las 12 Mancomunidades de Planificación Territorial Subregional posee para la elaboración del plan subregional y las demás tareas técnicas un aparato administrativo propio encabezado por un director (*Verbandsdirektor*), un funcionario elegido por la Asamblea de la respectiva Mancomunidad (*Verbandsversammlung*) por un periodo de 8 años. La Asamblea es el órgano de

decisión política (p.e. aprobación inicial del plan subregional o su modificación) y, como un Parlamento, se estructura en grupos políticos. Sus miembros son elegidos por los órganos de representación de los entes locales.

En *el segundo modelo* el Land ejerce una intervención mayor. La elaboración del plan territorial subregional y las demás tareas técnicas son realizadas en cada subregión por el *Servicio de Planificación Territorial* de los órganos (*Bezirksregierung, Regierungspräsidium*) del nivel superior de la *Administración periférica del Land*, siguiendo las directrices técnicas del Ministerio competente en ordenación del territorio y de acuerdo con las decisiones de las Asambleas. Es el modelo de los Länder de Hesse (HAIDER, 1991) Renania del Norte-Westfalia, Baviera y Sajonia-Anhalt, existiendo ciertas peculiaridades en cada caso. Pero de todas formas, *queda garantizada en este modelo la participación de los entes locales* a través de una Asamblea en cada subregión (Hesse: *Planungsversammlung*, Baviera: *Versammlung des Regionalverbands* Renania del Norte-Westfalia: *Bezirksplanungsräte*). Estas Asambleas subregionales, compuestas por representantes de los entes locales cuya elección corresponde a los órganos representativos de los mismos, toman todas las decisiones de naturaleza política. También en este caso las Asambleas forman grupos parlamentarios que corresponden a los partidos políticos representados.

Cada uno de estos dos modelos de organización de la planificación territorial subregional tiene sus *ventajas y desventajas*. El modelo de las Mancomunidades ha sido recomendado por la Academia para la Investigación y Planificación Territorial (ARL, 1991), un prestigioso organismo de asesoramiento científico en materia de planificación territorial, para la implementación administrativa de la planificación subregional en los nuevos Länder de la Alemania oriental. Con la excepción de Sajonia-Anhalt todos estos Länder han asumido dicho modelo. Las *ventajas del modelo de las Mancomunidades* son: 1) una mayor participación de los políticos locales, 2) una conexión más estrecha de la planificación subregional con el

planeamiento urbanístico, lo cual fomenta la incorporación de la pericia de expertos locales y de concepciones de desarrollo diseñadas desde la perspectiva local, contribuyendo así a incrementar la aceptación de las decisiones de la planificación subregional, 3) un mayor grado de cumplimiento de los asuntos supramunicipales por los municipios y 4) una más clara articulación y aglutinación de los intereses políticos de la subregión (creación de una «conciencia e identidad subregional») frente a las planificaciones y programas de ayuda del Land. Como desventaja de este modelo ha de señalarse que existe el peligro latente de que los «egoísmos localistas» de los entes locales hacen perder de vista la perspectiva subregional con el consiguiente debilitamiento de los intereses generales de nivel superior. El *otro modelo*, en el cual el nivel superior de la *Administración periférica del Land* tiene un mayor protagonismo, se critica como «poco participativo» o «demasiado dirigido desde arriba». Pero también posee ventajas: 1) una más fácil implementación de las previsiones de la planificación territorial del Land, 2) una mayor posibilidad de que los intereses de la subregión se impongan a los intereses particulares de los entes locales y 3) las ventajas de información mutua y de coordinación que se derivan de la unidad de la gestión administrativa. Esta unidad se debe al hecho de que en los Länder no existen como en las CC.AA. Delegaciones Provinciales para cada uno de los ministerios del Land, sino que en cada Distrito de Gobierno existe una única Administración periférica de nivel superior en la que se integran tanto el Servicio de Planificación Territorial como la mayoría de los Servicios responsables de planificaciones sectoriales con incidencia territorial.

En principio, *las CC.AA. pueden operar con los mismos dos modelos básicos de organización de la planificación territorial subregional*. Dónde existe entre los Municipios una suficiente capacidad de percibir la dimensión supramunicipal de determinados asuntos y una suficiente voluntad de cooperación intermunicipal, puede darse preferencia al modelo de Mancomunidades. No obstante, en al menos tres casos sería necesaria que la Administración autonómica tenga la iniciativa y proceda a la elaboración

de los planes territoriales subregionales, ofreciendo, naturalmente, a los Entes locales un cauce adecuado de participación: 1) cuando los Municipios se resistan a asumir ellos mismos una visión supramunicipal, o sea, el interés general superior, y, por tanto, no se muestran dispuestas a elaborar un plan subregional, 2) cuando las discordias entre los municipios impidan la creación de Mancomunidades u otras formas de cooperación, y 3) cuando la tarea de elaborar un plan supere la capacidad financiera y técnica de los Entes locales.

En la *delimitación de las subregiones* algunos Länder (p.e. Hesse, Renania del Norte-Westfalia) buscaron la identidad entre los ámbitos administrativos y los ámbitos de planificación territorial. Esta identidad se vio facilitada en aquellos Länder (p.e. Baden-Württemberg, Baja Sajonia) en que las reformas de los ámbitos territoriales de los Distritos rurales durante los años 70 se sirvieron de criterios de la planificación territorial. Otros Länder (p.e. Baden-Württemberg, Baviera, Renania-Palatinado, Sajonia, Turingia) delimitaron sus subregiones según los criterios funcionales de la planificación territorial. Las subregiones son áreas con relaciones funcionales y económicas equilibradas, cubren todo el territorio de un Land y, por regla general (Baviera, Baden-Württemberg, etc.) son idénticas a los ámbitos funcionales de los centros superiores (*Oberzentren*) del sistema de lugares centrales. Pero también en la delimitación según criterios funcionales se ha procurado lograr la coincidencia con las delimitaciones administrativas. Así, en ningún Land las subregiones cortan los límites de los Distritos rurales, que son los ámbitos del nivel inferior de la Administración periférica de un Land.

En las 12 leyes de ordenación del territorio de las CC.AA. llama la atención la práctica *ausencia del tema de la coordinación de las planificaciones subregionales entre CC.AA. limítrofes*. Sólo la Ley de Aragón de 1992 hace una referencia expresa a las Comunidades Autónomas limítrofes, previendo la posibilidad de firmar Convenios. Parece que las CC.AA. siguen operando con una lógica «vertical», hacia arriba frente al Estado y hacia abajo frente a los Municipios (MENÉNDEZ REXACH,

1992; 253), y, a su vez, demuestran una *mentalidad todavía poco proclive a la coordinación y cooperación horizontal entre CC.AA. en el Estado de las Autonomías* (NOHLEN/HILDENBRAND, 1992; 41 y ss.). Esta situación contrasta fuertemente con la legislación federal y regional en Alemania y Suiza que contempla e, incluso, exige (Suiza) la coordinación y cooperación entre Cantones o Länder y subregiones (Alemania) vecinas para compatibilizar sus respectivas planificaciones territoriales. En varios casos se ha llegado a crear órganos planificadores comunes, como, por ejemplo, entre los Länder de Baden-Württemberg y Baviera que firmaron en 1973 un Tratado para instaurar una Mancomunidad común de planificación territorial en la subregión transfronteriza Donau-Iller.

#### 4. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO TERRITORIAL Y OTRAS TÉCNICAS DE COORDINACIÓN

##### 4.1. Consideraciones previas

Para que la ordenación del territorio tenga eficacia y éxito en la práctica es *necesario que las medidas de las políticas sectoriales de incidencia territorial y del planeamiento urbanístico respeten, asuman y desarrollen los diferentes tipos de determinaciones* (p.e., normas, directrices, recomendaciones en la Ley de Ordenación del Territorio de la CA de Andalucía de 1994) *establecidas en los planes territoriales regionales y subregionales*.

Con frecuencia se observa una cierta resistencia de los Municipios y de las Administraciones sectoriales a las «intervenciones» de la planificación territorial en su campo de decisión y actuación. Además, esta resistencia puede contar con el apoyo de influyentes grupos de presión relacionados con las grandes inversiones de las políticas sectoriales, mientras que la ordenación del territorio, una política no inversora y bastante desconocida en la opinión pública, pocas veces encuentra el respaldo de grupos de presión influyentes.

Respecto a este problema, que en el fondo es *el problema crucial de la coordinación entre la ordenación del territorio y las demás*

políticas públicas que inciden sobre el medio físico (MENÉNDEZ REXACH, 1992), la *experiencia alemana* destaca en el panorama internacional por su *gran riqueza de técnicas* destinadas a garantizar el cumplimiento real de los objetivos de la ordenación del territorio establecidos en los planes territoriales.

#### 4.2. El deber de comunicación e información y el catastro de ordenación del territorio

En primer lugar, ha de señalarse el *deber de comunicación e información (Mitteilungs- und Auskunftspflicht)* establecido en la legislación de todos los Länder. Por ejemplo, el art. 18 de la Ley de Planificación Territorial de 1983 del Land de Baden- Württemberg dispone que todas las Administraciones y agentes públicos responsables de planificaciones han de comunicar a las autoridades administrativas de ordenación del territorio del Land y a las Mancomunidades de Planificación Territorial Subregional sus planificaciones y medidas de incidencia territorial previstas, o aquellas otras de las cuales hayan tenido conocimiento. Además la legislación de los Länder prevé que otros titulares de planificación, sean públicos o privados, deben, a requerimiento de las autoridades administrativas competentes en ordenación del territorio del respectivo Land, facilitar información sobre sus planificaciones y medidas de incidencia territorial. Por otra parte, las Administraciones y agentes públicos responsables de planificaciones pueden recabar información de las autoridades administrativas de ordenación del territorio del Land sobre el estado material y procedimental de las planificaciones y medidas de incidencia territorial. Las autoridades administrativas superiores de ordenación del territorio de prácticamente todos los Länder gestionan un *catastro informatizado de ordenación del territorio (Raumordnungskataster)* en el cual quedan registradas todas las planificaciones y medidas de incidencia territorial.

#### 4.3. El deber de observación

En segundo lugar, la LFOT (art. 5.4) y la legislación de los Länder fijan el *deber de*

*observación (Beachtungspflicht)*, según el cual todas las Administraciones públicas y corporaciones, entidades y fundaciones de Derecho público deben observar, al realizar planificaciones y medidas de incidencia territorial, los objetivos de la ordenación del territorio establecidos en planes de ordenación del territorio vinculantes.

#### 4.4. Las cláusulas de ordenación del territorio

En tercer lugar, se opera con las *cláusulas de ordenación del territorio (Raumordnungsklauseln)* que figuran en muchas leyes sectoriales de incidencia territorial de la Federación (p.e. Ley Federal de Carreteras, Ley Federal de Residuos, etc.) y de los Länder (leyes de carreteras, leyes forestales, etc.). Conforme a estas cláusulas, las actuaciones desarrolladas en aplicación de cada Ley tienen que tener en cuenta u observar los principios y objetivos de la ordenación del territorio (el caso de las *cláusulas materiales*) y, en algunos casos, estas actuaciones han de ser elaboradas con la participación de las autoridades administrativas responsables de la ordenación del territorio (el caso de las *cláusulas formales*).

*Parece que en el Estado de las Autonomías la opción de las cláusulas de ordenación del territorio del modelo alemán ya no es viable o al menos plantearía serias dificultades, porque se ha emprendido un camino totalmente diferente.*

Mientras en Alemania el legislador federal insertó en numerosas leyes sobre políticas sectoriales de incidencia territorial cláusulas de ordenación del territorio para garantizar la observación de los objetivos de la ordenación del territorio establecidos por los Länder en sus planes territoriales, en España el legislador estatal no tuvo tanta consideración con las CC.AA. Aprobó varias leyes (Ley de Aguas de 1985, Ley de Costas de 1988, Ley de Carreteras de 1988, Ley sobre la Conservación de los Espacios Naturales de 1989) que exigen que las determinaciones de los planes sectoriales y ambientales deben ser respetados por los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos.



En cuanto a la legislación autonómica, los homólogos de las cláusulas de ordenación del territorio de las leyes de los Länder son muy escasos. Por ejemplo, la Ley de Carreteras de 1991 de la CA de Madrid (art. 10) dispone que la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial implicará la necesidad de adaptar las previsiones y criterios del Plan de Carreteras a las determinaciones de las propias directrices; y la Ley de Carreteras de 1993 de la CA de Aragón (art. 13) establece que el Plan General de Carreteras deberá coordinarse con la ordenación territorial. Más frecuente es en la legislación autonómica, siguiendo un cierto mimetismo de la legislación estatal, el *sometimiento de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos a las disposiciones de la planificación sectorial y ambiental*. Un ejemplo muy claro son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), previstos por la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y varias leyes autonómicas (p.e. Ley 4/92 de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, Ley Forestal de Andalucía de 1992, Ley 2/1989 sobre el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía).

Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORN deben adaptarse a éstos y, mientras no se haya efectuado dicha adaptación, las disposiciones de los PORN prevalecen sobre las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial o física.

Someter los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos a la obligada conservación de las disposiciones de la legislación sectorial y ambiental, resulta comprensible en cuanto a los instrumentos urbanísticos, teniendo en cuenta la aplicación, en muchos casos poco modélica, del planeamiento urbanístico en España. Pero por otra parte, no es tan comprensible, por no decir totalmente *contradictoria* con los fines de la ordenación del territorio, *que las cláusulas de prevalencia de la legislación sectorial y ambiental se hicieron también extensos a los instrumentos de ordenación del territorio strictu sensu*, es decir, planes territoriales de ámbito regional y subregional. Está claro que la prácticamente inexistencia de estos planes y,

en general, el escaso peso y desarrollo de la ordenación del territorio como política pública en las CC.AA. durante los últimos años ha contribuido a esta situación contradictoria y al hecho de que las cláusulas de ordenación del territorio han quedado como una técnica prácticamente inédita.

#### 4.5. La incorporación de los planes sectoriales de incidencia territorial en la ordenación del territorio

La problemática en torno a las cláusulas de ordenación del territorio demuestra a su vez que *el «llegar tarde» de los planes territoriales respecto a los planes sectoriales de incidencia territorial ya hechos, es uno de los grandes problemas de la política de ordenación del territorio de las CC.AA.* Las planificaciones sectoriales de incidencia territorial ya están aprobadas y en fase de implementación pero aún no están aprobados los planes territoriales como marco de referencia territorial. En el mejor de los casos, es la propia planificación sectorial la que en sus decisiones sobre localizaciones o trazados ha tenido en cuenta criterios de la ordenación del territorio. El hecho de que esto es posible se ha demostrado en la CA de Andalucía, dónde el Plan General de Carreteras de 1987 ha asumido los criterios y prioridades propuestas por la ordenación del territorio (p.e. respecto a la conexión de los diferentes centros del sistema de ciudades). En el peor de los casos, la planificación sectorial manifiesta una actitud de resistencia a planes territoriales que pretenden introducir a posteriori estos criterios en las actuaciones sectoriales de incidencia territorial.

*Para resolver este tipo de problema de coordinación* las leyes de planificación territorial de Baden-Württemberg (art. 4), Baviera (art. 15) y Sajonia (art. 11) prevén la figura de los *planes o programas sectoriales (Fachliche Entwicklungspläne, Fachliche Programme und Pläne)* que han de elaborarse según el mismo procedimiento que los planes territoriales y deben tener en cuenta los objetivos y principios de la ordenación del territorio. Además se establece el requisito de que sobre los contenidos de estos planes o programas se debe conseguir un común

acuerdo (*Einvernehmen*) con el Ministerio del Land competente en materia de ordenación del territorio. Según las leyes de Baden-Württemberg y Sajonia, estos planes sectoriales pueden contener objetivos para proyectos de incidencia territorial que sean de relevancia para el Land, indicando áreas para tareas específicas y áreas que deban quedar libres para trazados o localizaciones.

En algunas CC.AA. las leyes de ordenación del territorio prevén instrumentos parecidos para incorporar los planes sectoriales de incidencia territorial en la ordenación del territorio; por ejemplo, los *Planes Directores Sectoriales* en la Ley balear de 1990, los *Planes Territoriales Sectoriales/PTS* en la Ley vasca de 1990 y los *Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio* en la Ley andaluza de 1993. En este caso la regulación más completa la ofrece la Ley vasca (art. 17) que establece respecto a los PTS las siguientes exigencias: 1) Consulta previa del Departamento responsable de la ordenación del territorio sobre las distintas alternativas de localización, 2) justificación de la compatibilidad de la alternativa elegida con la ordenación del territorio, 3) informe preceptivo de los PTS por el Departamento responsable de la ordenación del territorio y de la Comisión de Ordenación del Territorio, y 4) nulidad de los contenidos de los PTS que resulten contradictorios con los instrumentos de ordenación territorial.

#### 4.6. El deber de adaptación

En cuarto lugar, se ha establecido el deber de adaptación (*Anpassungspflicht*) del planeamiento urbanístico a las previsiones de los planes territoriales de nivel subregional y regional. Conforme al art. 1.4 del Código Federal de Urbanismo y la legislación de los Länder, los *Planes Directores de Urbanismo (Bauleitpläne)* deben adaptarse a los objetivos de la ordenación del territorio y planificación territorial.

#### 4.7. La prohibición de planificaciones y medidas contrarias a la ordenación del territorio

En quinto lugar, la LFOT (art. 7) y la legislación de los Länder prevén la *prohibición*

*de planificaciones y medidas contrarias a la ordenación del territorio (Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Massnahmen)*. Se establece que, una vez iniciada la elaboración, modificación o derogación de objetivos de la ordenación del territorio, una planificación o medida de incidencia territorial, considerada contraria a los objetivos de la ordenación del territorio (p.e. como resultado de un procedimiento de EIT), puede ser prohibida temporalmente por el Ministerio del Land competente en ordenación del territorio cuando exista el peligro de que dicha planificación o medida haga imposible o dificulte considerablemente la ejecución de los objetivos de la ordenación del territorio. El período de prohibición no puede ser superior a 2 años. En la práctica apenas se tuvo que hacer uso de esta posibilidad de prohibición.

#### 4.8. El procedimiento de evaluación de impacto territorial

El procedimiento de *evaluación de impacto territorial/EIT (Raumordnungsverfahren)* tiene un cierto parecido con los procedimientos previstos en las leyes de ordenación del territorio de las CC.AA. de Asturias (evaluación de impacto estructural), Murcia (evaluación de impacto territorial), Aragón (análisis territorial del impacto) y Andalucía (informe sobre planes o actividades de intervención singular con incidencia en la ordenación del territorio).

La EIT, cuyos detalles y posibles aportaciones a la planificación territorial de las CC.AA. el autor ha señalado en otra ocasión (HILDENBRAND, 1992), tiene dos objetivos: 1) la *coordinación* de las actuaciones con incidencia territorial con otras actuaciones de incidencia territorial desde el punto de vista de los criterios de la ordenación del territorio, y 2) la *evaluación de la compatibilidad* de una actuación con incidencia territorial con los objetivos de la ordenación del territorio establecidos en la legislación y los planes de ordenación del territorio de nivel regional y subregional de los Länder. Mediante la EIT se identifica, describe y evalúa el tipo, la intensidad, el alcance y la duración de los probables *efectos de una actuación* (plan, programa, proyecto, medidas)

sobre los factores relevantes para la ordenación del territorio (*raumordnungsrelevante Faktoren*). Estos factores son sobre todo el sistema de lugares centrales, los ejes de desarrollo, las vías de comunicación y otras infraestructuras de carácter lineal, los equipamientos y servicios, y los usos del territorio. La evaluación de los probables efectos de una actuación sobre estos factores ha de efectuarse para «todas las variantes o alternativas (incluyendo el caso zero) de localización o trazado propuestas por el titular de la planificación o medida» (art. 6a 1 de la LFOT).

Según la LFOT de 1989 y el RFOT de 1990 sólo se someten a la EIT aquellas actuaciones que tienen una incidencia territorial y a la vez son de importancia supramunicipal. En la legislación de los Länder *se define en que consiste concretamente esta incidencia territorial*. Por ejemplo, la Directriz del 26 de junio de 1991 del Land de Hesse sobre la ejecución de la EIA (*Richtlinie, vom 26. 6. 1991*) establece que la incidencia territorial se determina en función de: «la extensión de la superficie del suelo usado, la magnitud de la inversión, los efectos en el ámbito de influencia de la actuación, los efectos para el desarrollo regional, los efectos para el clima, las emisiones y las inmisiones, la incidencia en otras áreas y localizaciones, el efecto visual» (es decir, el paisaje), «los efectos para el transporte, las influencias sobre las posibilidades de realización de otras planificaciones de incidencia territorial que concurren con la respectiva planificación o medida».

Los impactos territoriales y ambientales se identifican, describen y evalúan para todas las actuaciones que figuran en el listado del art. 1 del RFOT (infraestructuras e instalaciones del transporte y del sector energético, depuradoras, proyectos mineros y turísticos) y otras que los Länder han indicado adicionalmente en sus leyes de planificación territorial, por ejemplo, grandes superficies comerciales, torres y otras instalaciones de radiotransmisión, y campos de golf.

La EIT termina con un Informe (*Landesplanerische Stellungnahme*) de la autoridad administrativa de ordenación del territorio competente del Land, en el cual se

presenta el resultado de la EIT. El resultado debe ser tenido en cuenta por todas las Administraciones o agentes públicos responsables de planificaciones y medidas con incidencia territorial en el posterior procedimiento de autorización u otorgamiento de licencia realizado por la Administración sectorial que ostente la competencia sustantiva en la materia a la que pertenece la actuación evaluada. Tener en cuenta significa que dicha Administración debe considerar de manera debida el resultado de la EIT en el proceso de decisión, en el cual se realiza una valoración y ponderación (*Abwägung*) de todos los aspectos e intereses que están en juego. También el planeamiento urbanístico tiene la obligación de incorporar en su procedimiento de valoración y ponderación el resultado de la EIT.

En la EIT existe una *amplia participación institucional y pública*. Por ejemplo, la mencionada Directriz del Land de Hesse de 1991, prevé, por un lado, la participación de los entes locales, de las instituciones y agentes públicos responsables de planificaciones y de las asociaciones reconocidas por la Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Gestión del Paisaje y, por otro, la participación pública, pudiendo presentar alegaciones y sugerencias cualquier ciudadano hasta 2 semanas después de la terminación del plazo previsto (1 mes como mínimo) para la exposición de los documentos de la EIA.

Importante es que la Ley Federal de Impacto Ambiental de 1990 estableció en su art. 16 dedicado a la EIT la posibilidad de incluir en la EIT un primer nivel de la EIA. Este primer nivel de EIA es una evaluación macro de los impactos ambientales que aplica una «red de análisis de malla gruesa», mientras el segundo nivel, realizado por la Administración sectorial competente en cada caso, es una evaluación micro con carácter más detallado. Así, en Alemania estamos ante un *procedimiento integrado de evaluación de impacto territorial y ambiental* (KÖHL/ORTGIESE 1994). Esta integración tiene en cuenta la estrecha relación existente entre los aspectos ambientales y la ordenación del territorio y *fomenta la coordinación* entre las políticas en dichas materias. Además ofrece ventajas en

términos de *ahorro de costes burocráticos* porque el mencionado art. 16 prevé expresamente que el procedimiento de autorización u otorgamiento de licencia puede prescindir del segundo nivel de la EIA cuando el anterior procedimiento de EIT ya ha evaluado de manera suficiente los impactos ambientales. A la vista de estas ventajas resulta aconsejable que las mencionadas CC.AA. que conocen un procedimiento similar a la EIT tomen en consideración la posibilidad de una integración parcial, como en el caso alemán, y/o de una mayor coordinación entre ambos procedimientos mediante su incardinación en la misma Consejería que ostenta la competencia en las materias medio ambiente y ordenación del territorio.

#### 4.9. Técnicas informales de coordinación

Todas estas técnicas anteriormente comentadas, que forman el grupo de las técnicas formales de coordinación, se combinan en Alemania cada vez más con *técnicas informales* o «blandas» de coordinación, es decir, *diversas formas de información, asesoramiento y cooperación*. Su necesidad se justifica, por un lado, por la creciente complejidad política y material del proceso de planificación territorial debido a los profundos cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos y, por otro, por la capacidad insuficiente de coordinación de los instrumentos clásicos de la ordenación del territorio («inoperancia en la práctica de regulaciones jurídicas», «planes que no se cumplen o para el cajón de olvidos», etc.).

Las técnicas informales intentan facilitar la aceptación de los objetivos de la ordenación del territorio mediante la *puesta en marcha de procesos creativos y cooperativos de comunicación y reflexión*, involucrando en ellos a Municipios, sindicatos, empresarios,

universidades u otros agentes económicos y sociales, a fin de *obtener un consenso* entre todos los tomadores de decisiones con incidencia territorial y *generar efectos sinérgicos*. Como ejemplos de estas técnicas informales pueden citarse la celebración de «*mesas redondas*» (*Runde Tische*) o «*conferencias subregionales*» (*Regionalkonferenzen*) y los *Dictámenes ad hoc* para problemas específicos de determinadas áreas de una subregión (*Teilraumgutachten*), utilizados sobre todo en Baviera y elaborados por expertos externos a iniciativa de los Municipios y con financiación conjunta del Land y de los Municipios interesados. Al fin y al cabo, con la aplicación de técnicas informales se trata de dar al público, conforme al principio de una planificación democrática, la más amplia participación posible y un papel activo en el diseño del futuro desarrollo territorial.

Sobre todo en *España*, donde la *ordenación del territorio* sigue siendo más bien una *política desconocida para la sociedad*, hay que *profundizar en estas técnicas* porque pueden *aumentar la conciencia de los ciudadanos sobre la necesidad y utilidad de la política de ordenación del territorio*, haciéndoles ver que dicha política tiene mucho que ver con la solución de problemas claves del espacio de su vida cotidiana. No obstante, todas estas técnicas informales sólo pueden constituir técnicas complementarias. Las técnicas e instrumentos clásicos de la planificación del territorio (el Derecho con normas de fuerza obligatoria, planes territoriales vinculantes, EIT) siguen siendo imprescindibles para velar por el cumplimiento de los objetivos de la ordenación del territorio (ARL 1991). *Este cumplimiento, naturalmente, sólo se consigue cuando existe una voluntad política clara de dar a la ordenación del territorio el peso político que le corresponde en el conjunto de todas las políticas públicas.*

#### BIBLIOGRAFÍA

ARL (Akademie für Raumforschung und Landlanung) (1991): *Zur Durchsetzung raumordnerischer Erfordernisse in Deutschland*. Hannover (Sobre la implementación de los objetivos de la ordenación del territorio en Alemania).

ARL/DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (1992): *Perspektiven einer Europäischen Raumordnung (Perspectives de l'aménagement du territoire Européen: Perspectives of regional development policy in Europe)*, Hannover/Paris.



- BMBAU (1991): *Raumordnungskonzept für den Aufbau in den neuen Ländern (Concepto de Ordenación del Territorio para el Desarrollo de los nuevos Länder alemanes)*.
- (1993): *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*. Bonn (versiones en inglés y francés: *Guidelines for Regional Planning; Guide de l'Aménagement du Territoire*).
- CIUDAD Y TERRITORIO/Estudios Territoriales, núm. 95-96/(1993), «Nuevos horizontes en el urbanismo».
- EISEN, A. (1993): Zur Entwicklung der «Umweltverwaltung in den neuen Bundesländern. Ein Vergleich der Bundesländer Sachsen und Brandenburg», en: *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 16, pp. 677-688 (*Sobre el desarrollo de la administración ambiental en los nuevos Länder. Un estudio comparativo de los Länder de Sajonia y Brandeburgo*).
- FÜRST, D., HESSE, J.J. (1981): Landesplanung, Düsseldorf (*La planificación territorial de los Länder*).
- FÜRST, D., RITTER, E.H. (1993): *Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss*, Düsseldorf (*La planificación territorial de los Länder y la planificación territorial subregional*).
- HAIDER, H. (1991): «Planificación territorial regional y subregional en el Land de Hesse», *Seminario Europeo de Ordenación del Territorio y Planificación Regional*, Sevilla, 21 y 22 de noviembre de 1991, organizado por la D.G. de Ordenación del Territorio de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, ponencia.
- HILDENBRAND, A. (1992): «El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía», en: *Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública*, 10, 27-53.
- (1995): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Junta de Andalucía (Consejería de Obras Públicas y Transportes)/Universidad de Sevilla. Colección Kora (dirigida por Juan Luis Suárez de Vivero), en prensa.
- KÖHL, W./ORTGIESE, M. (1994): *Raumordnungsverfahren mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung*, Universität Karlsruhe (*El procedimiento integrado de evaluación de impacto territorial y ambiental*).
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1992): «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», en: *Documentación Administrativa*, 230-231, abril-septiembre 1992, IV. Administración y Constitución: El principio de coordinación, pp. 226-296.
- NOHLEN, D., HILDENBRAND, A. (1992): «Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien (*Regionalismo y descentralización política en España*)», en: Nohlen, D., González Encinar, J.J. (eds.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien (El Estado de las Autonomías en España)*, Leske + Budrich, Opladen, pp. 9-44.
- SCHMIDT, D. (1991): «La planificación territorial subregional en el Land Baden-Württemberg», *Seminario Europeo de Ordenación del territorio y Planificación Regional*, Sevilla, 21 y 22 de noviembre de 1991, organizado por la D.G. de Ordenación del Territorio de la Consejería de Obras Públicas, comunicación.
- STRASSET, G. (1991): «La relación entre la política de ordenación del territorio y la política económica regional en la República Federal de Alemania», *Seminario Europeo de Ordenación del Territorio y Planificación Regional*, Sevilla, 21 y 22 de noviembre de 1991, organizado por la D.G. de Ordenación del Territorio de la Consejería de Obras Públicas, comunicación.

## ABREVIATURAS

ARL = (Academia para la Investigación y Planificación Territorial) Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

BMBau = (Ministro Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo) Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.

CA = Comunidad Autónoma.

CC.AA. = Comunidades Autónomas.

EIA = Evaluación de Impacto Ambiental (Umweltverträglichkeitsprüfung).

EIT = Evaluación de Impacto Territorial (Raumordnungsverfahren).

LFOT = Ley Federal de Ordenación del Territorio (Bundesraumordnungsgesetz).

MKRO = (Conferencia de los Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio) Ministerkonferenz für Raumordnung.

PTS = Planes Territoriales Sectoriales.

RFOT = Reglamento Federal de Ordenación del Territorio (Raumordnungsverordnung).