

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: CONCEPTUALIZACIÓN Y DINÁMICA RECIENTE EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Alfonso M. Doctor
Área de Geografía Humana
Departamento de Historia II
Universidad de Huelva
Campus El Carmen
Av. Fuerzas Armadas, s/n
21071 Huelva (España)
adoctor@uhu.es

1. EL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Si bien es cierto que, como realidad práctica, las comunidades humanas han ido actuando sobre el territorio desde su mismo asentamiento en él, de manera consciente - y, en ocasiones, preconcebida o planeada, por lo que puede decirse que han ido ordenándolo -, como disciplina científica propiamente dicha la Ordenación del Territorio es aún joven. Dicha juventud hace que, a la hora de definirla, sus contenidos no estén todavía completamente delimitados (Pujadas y Font, 1998, 11), lo que da lugar a que sus definiciones o nociones sean múltiples y relativamente diversas, dando lugar a cierta inconcreción conceptual (Zoido, 1998).

A tal multiplicidad contribuye también la variedad de formas que pueden revestir las acciones sobre el territorio, o, dicho de otra manera, la diversidad de actuaciones ejecutadas por la Administración que tienen incidencia sobre el mismo. Efectivamente, la actividad ordenadora es desempeñada, de una u otra forma, por casi la totalidad de los ámbitos de las Administraciones públicas, pues muchas de sus decisiones sectoriales tienen evidente incidencia sobre el territorio.

De entre la diversidad de acepciones antes citada, tres resultan definatorias de lo que es la Ordenación:

- Asignación de usos específicos a cada porción del territorio (Directrices Regionales de Cantabria, 1990: “*distribución racional de las actividades de acuerdo con las reales capacidades potenciales y con las vocaciones específicas del territorio*”), resultado de una elección entre alternativas diversas,
- Asignación de unos recursos escasos a unos objetivos determinados (Serrano, 1981), y
- Establecimiento de los derechos y limitaciones a imponer a la propiedad del suelo.

Es necesario, no obstante, incorporar otros elementos secundarios para acotar adecuadamente el concepto de Ordenación del Territorio. Uno de ellos es el finalista, es decir, la determinación del objeto último de las actuaciones ordenadoras, que no es otro

que la adecuada resolución o satisfacción de las necesidades de los seres humanos, mediante *“la mejora de las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas”* (Acosta y Burraco, 1998, 73). Resulta importante, en este punto, advertir del riesgo de adoptar un enfoque puramente desarrollista -según el que la Ordenación del Territorio consistiría sólo en la transformación óptima del espacio regional, desde un punto de vista estrictamente económico- que no contemple la sostenibilidad como elemento clave.

Esta negación de que la organización del espacio se subordine por completo a objetivos económicos a corto plazo, sin contar con los elementos sociales, culturales y ambientales, es patente en la definición más aceptada¹ de Ordenación, que sigue siendo la recogida, en 1983, en la Carta Europea (CEMAT, 1983), según la que la Ordenación del Territorio es la *“expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”*, globalmente integradas. La Carta completa su definición con dos nociones-marco a las que otorga capital importancia: el principio democrático que ha de impregnar la actividad ordenadora –cuya plasmación es el principio de participación ciudadana- y su carácter prospectivo, es decir, la necesidad de considerar las tendencias y escenarios a largo plazo.

El objetivo de la Ordenación, la organización física del espacio, viene determinado, en la Carta Europea, por tres principios rectores, que han marcado la política territorial europea durante los dos últimos decenios: la organización espacial de las actividades según criterios de eficiencia, el equilibrio interregional y –el más relevantes desde el punto de vista ambiental- la conservación de la biodiversidad y de los procesos ecológicos esenciales, según criterios de sostenibilidad. Atendiendo a este último, la Ordenación del Territorio no debe, simplemente, situar los elementos propios del desarrollo, sino determinar el grado de dicho desarrollo según las características del medio físico (De Mesones, 1999, 27).

Estos principios rectores han informado los objetivos fundamentales atribuidos a la Ordenación del Territorio en las diferentes legislaciones regionales españolas, habiendo incorporado además el de la preservación del patrimonio cultural, entendido en sentido territorial –paisajes rurales y asentamientos urbanos tradicionales-, en parte por sus ventajas ambientales inherentes, y en una evolución seguida también por las Directrices comunitarias, plasmada finalmente en el documento de Estrategia Territorial Europea (ETE).

Como acertadamente recuerdan Acosta y Burraco (1998, 89), no debe confundirse Ordenación del Territorio con organización del territorio. Los autores citados otorgan a esta última un componente meramente administrativo, con lo que se estaría hablando, en sentido estricto, de la organización administrativa del territorio. Tampoco deben confundirse los términos organización del territorio y estructura territorial, incorporando este último un matiz físico con el que no cuenta el primero. Ha de distinguirse también, finalmente, entre Ordenación del Territorio y planificación, siendo la primera, en realidad, subconjunto de la segunda. La planificación es una actividad desarrollada tanto por organismos privados como públicos. Desde el punto de vista de estos últimos, la planificación es una *“forma (...) de actuación que pretende (...) dirigir procesos y*

¹ Acosta y Burraco (1998, 73).

toma de decisiones mediante la incidencia en la libertad de decisión de los destinatarios” (Acosta y Burraco, 1998, 81) (figura 1).

Establecido el concepto de Ordenación del Territorio, conviene definir si se trata de una disciplina científica pura (Sáenz de Buruaga, 1982), de una técnica administrativa, de una actividad política, o bien de una combinación de ellas. En esta línea, algunos autores distinguen entre Ordenación como praxis política y las disciplinas científicas que, teniendo el territorio como ámbito de estudio, le aportan puntos de vista objetivos – dicho esto sin que presuponga la aceptación de un marco teórico eminentemente positivista, adecuadamente criticado por diversos autores², y poco apropiado para el desarrollo de los procesos de ordenación- a tener en cuenta durante el proceso de toma de decisiones. En desacuerdo con tal contraposición, la Carta Europea refunde estas dos acepciones con la labor puramente administrativa, integrando los tres elementos antes citados.

A partir de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, las diferentes conceptualizaciones han seguido haciendo hincapié en el componente político. Es el caso de la definición realizada por Gómez Orea (1994) como “*expresión física de un estilo de desarrollo*”, muy similar a la de la Carta Europea, así como de otras muchas (Pardo, 1996, 1; Grupo Aduar, 2000), especialmente en lo referente a la cuestión capital de la identificación de los problemas territoriales a resolver mediante el proceso de ordenación. Así, la ideología política dominante determinaría el diseño y ejecución de las actuaciones sobre el territorio (figura 2), que darían lugar a una determinada organización del mismo. Esta estructura territorial resultante debería ser analizada por las disciplinas científicas implicadas, informando los resultados de dicho análisis el diseño de ulteriores planes de ordenación.

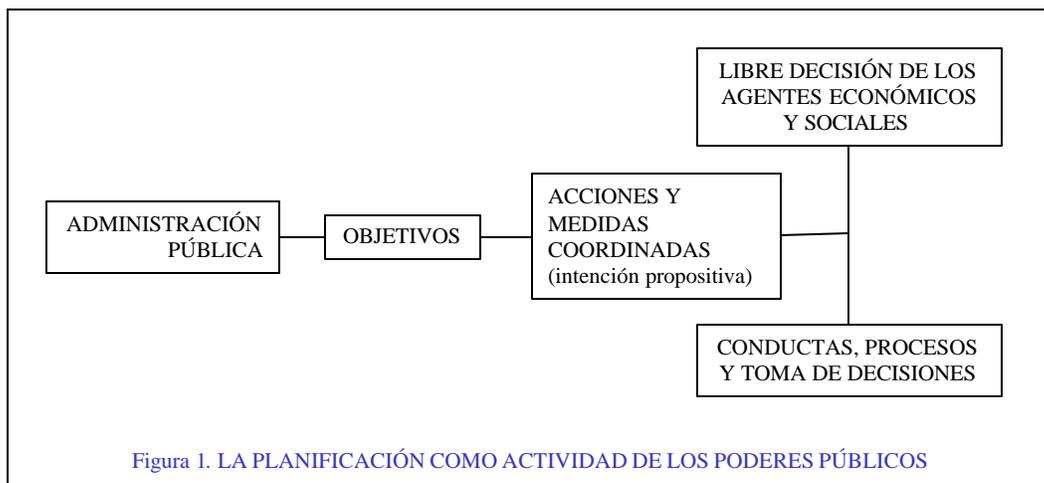


Figura 1. LA PLANIFICACIÓN COMO ACTIVIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS

² Feyerabend (1986 y 1989), Lakatos (1993). Feyerabend va más allá de la mera crítica del concepto de objetividad, reivindicando el papel del sujeto -de lo subjetivo- en la ciencia. En el otro lado de la colina, el mismo Popper (1982) minusvaloró implícitamente el concepto de lo objetivo, que se corresponde más, en su teoría, con lo unánimemente aceptado por la comunidad científica que con lo absoluto e indiscutible. La puesta en cuestión del principio de objetividad es especialmente pertinente en los procesos actuales de ordenación territorial.



Pero, asimismo, dicha estructura territorial, fruto del proceso ordenador, daría lugar también a determinados cambios en la escala de valores sociopolíticos, lo que transformaría los contenidos de la ideología política dominante, modificando, a su vez, los contenidos y determinaciones de ulteriores planes de ordenación. Un ejemplo de ello se encuentra en el énfasis en la adopción de políticas de desarrollo centradas en el crecimiento acelerado del sector industrial, que genera una serie de impactos ambientales que dan lugar, a su vez, a la expansión de posturas favorables a la protección y mejora ambientales, que determinan, finalmente, la adopción de políticas sostenibles.

2. DINÁMICAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS RECIENTES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Nuevas demandas al planeamiento

De largo alcance temporal es uno de los factores que más ha determinado la evolución reciente del planeamiento: el protagonismo de la preservación del medio ambiente. Como ya se ha dicho, la Carta Europea de Ordenación del Territorio incluyó entre sus principios rectores la conservación de la biodiversidad y de los procesos biológicos esenciales, según criterios de sostenibilidad, recogiendo así el sentido de una demanda social creciente. Así, los contenidos ambientales han pasado de la ausencia (Bifani, 1988) a una presencia e importancia progresivas en los instrumentos de ordenación, especialmente, dentro del ámbito de la Unión Europea (UE), en los estados de su zona central, como Alemania, Austria o Suiza (Scheid, 1996). De hecho, en el caso alemán, la toma de conciencia ambiental fue uno de los factores determinantes de la eclosión de la Ordenación del Territorio durante los años noventa.

Aunque, inicialmente, la protección ambiental se plasmó en instrumentos de ordenación de alcance espacial limitado -espacios naturales protegidos-, actualmente se trata de una noción que informa el conjunto del planeamiento territorial, desde los documentos de ámbito comunitario (ETE) hasta los planes urbanísticos, tal como se viene propugnando desde hace ya bastantes años (CEMAT, 1983; Parejo, 1988, 415; Ávila, 1998, 231-315;

Allende, 2000, 197-207). Dentro del conjunto de las cuestiones ambientales, el paisaje en concreto es un elemento cada vez más valorado en los procesos y documentos de planeamiento, siendo entendida su calidad cada día más no sólo en términos de pura belleza sensorial y de conservación pasiva, sino también de patrimonio cultural a preservar de manera dinámica, mediante una adecuada e integral gestión territorial. Otra consecuencia positiva de esta demanda de calidad ambiental es la ordenación en positivo que actualmente se aplica al Suelo No Urbanizable en el planeamiento urbanístico.

Hay que señalar, en cualquier caso, que aunque la introducción de criterios ambientales en los documentos de ordenación ha sido relativamente rápida y satisfactoria, su aplicación real en el desarrollo de los mismos viene siendo todavía bastante desigual, abundando más las sombras que las luces. Como señala Quero (2001, 113), existe un *“abuso retórico de las nociones de sostenibilidad y medioambiente en contradicción con las propuestas reales de los planes”*, especialmente en zonas de turismo de costa (COPT, 1999).

La demanda de políticas territoriales sostenibles que realiza la sociedad, finalmente, debe serle devuelta en términos de educación ambiental, pues la adopción de políticas respetuosas con el medio ambiente debe basarse, de manera primordial, en un cambio de actitudes y comportamientos por parte de los ciudadanos.

Autores como Parejo (1997) o Simmonds (1997) definen el momento actual como de reformulación de esquemas (deconstrucción-construcción) en el urbanismo, caracterizado por un declive del instrumento legislativo. Dicho declive obedecería a cuatro razones básicas:

- La identificación de los conceptos de ciudad y región, en el marco de los procesos de metropolización,
- La mayor demanda de información y participación ciudadanas en el ámbito local,
- La posibilidad, para los gobiernos locales, de utilizar otros instrumentos no legislativos para el gobierno urbano, y
- El fracaso de los Planes Generales de Ordenación Urbana (Ezquiaga, 1998).

Por todo ello, una cuestión candente durante los últimos años están siendo las propuestas de flexibilización del planeamiento, tanto en sus contenidos como en los procedimientos de modificación, de manera que, en el caso concreto de los planes urbanísticos, se conviertan en *“una mera base de referencia, en la que se enmarcarían el análisis y discusión de cualquier posible actuación”* (Rodríguez-Avial, 2002). Dichas propuestas están consiguiendo, en algunos casos, que los contenidos del planeamiento urbanístico evolucionen hacia una mayor flexibilidad, de manera que puedan ser fácilmente adaptadas a bs cambios y necesidades fluctuantes del entorno, como se aprecia en documentos como la revisión de los Planes Generales de Madrid o Sevilla (OPS, 2001).

No cabe duda de que la tendencia descrita acarrea el riesgo de vaciado de contenido del planeamiento urbanístico, cuyo protagonismo en la conformación real del territorio y en la adopción de políticas sostenibles es superior al de los demás instrumentos de

ordenación. Debe atenderse, en este sentido, a que las recomendaciones no acaben desplazando la necesaria primacía de normas y directrices.

Desde un punto de vista metodológico, la adopción de soluciones más genéricas podría ser interpretada, en parte, como consecuencia de la creciente demanda del cuerpo social de participar en la labor ordenadora, demanda en relación inversa con el tamaño de la unidad territorial considerada. Ciertamente, se están produciendo algunos, aunque tímidos, avances en este sentido, aunque la participación ciudadana real permanece estancada en la mayoría de los casos.

El incremento de la participación pública obliga a hacer hincapié en los objetivos, criterios generales y elementos estructurantes del territorio sobre el planeamiento de detalle; a acentuar, en suma, la primacía del elemento político sobre el técnico. El planeamiento urbanístico va otorgando, pues, más importancia a la acción que a la regulación.

Si la participación de los agentes sociales en las labores de ordenación es una saludable conveniencia (Allende, 2000; DG Calidad y Evaluación Ambiental, 2000), aplicación del carácter democrático que le atribuye la Carta Europea, la coordinación con los demás niveles administrativos es una necesidad insoslayable, tal como se recoge en las conclusiones del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (2001, 38). Dicha coordinación ha de establecerse en una doble dirección: con el nivel superior que representa la Administración estatal –que es responsable de diversas competencias con incidencia territorial–, y con el inferior de los municipios, para evitar las frecuentes tensiones con ellos.

La participación social y de otros niveles de la Administración tiene la ventaja, decisiva en el proceso de ordenación, de facilitar la posterior ejecución de los planes, evitando conflictos entre diferentes actores sociales, entre éstos y los gestores públicos, y entre éstos últimos entre sí, que se han convertido en uno de los problemas de mayor trascendencia, actualmente, de la gestión territorial. Es más, puede afirmarse, como se recoge en las conclusiones del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (2001, 43) que las claves del éxito de las políticas de ordenación son la participación y la coordinación o concertación, lo que acrecienta la importancia de la fase de gestión o aplicación del planeamiento (Font, 2001), actualmente considerada la clave del proceso de ordenación.

Si bien estrictamente el equilibrio territorial no es una nueva demanda, concurren en la actualidad, con gran fuerza, dos hechos que, al ampliar el marco espacial de competencia entre ciudades, regiones y estados, incrementan los desequilibrios: los procesos de integración económica entre estados (cuyas consecuencias territoriales en el caso europeo han sido tratadas, con mayor o menor profundidad, por Seers y Vaitos, 1980, Méndez, 1997, o Pujadas y Font, 1998, entre otros) y la globalización. El triunfo del neoliberalismo sobre las posturas keynesianas no favorece la superación de este tipo de problemas, al primar la competitividad sobre la equidad interterritorial.

En este contexto, el peso de la cohesión territorial sobre las tendencias centrípetas debe ser adecuadamente incrementado en los procesos de ordenación en todas sus escalas, desde la supraestatal a la local, compensando, en este último caso, el tradicional desequilibrio campo-ciudad acentuado por la evolución actual del sistema. Las

propuestas de ordenación actuales abogan para ello por el desarrollo endógeno -en el que los recursos patrimoniales han de jugar un papel decisivo, tanto de cara al fomento del turismo como al surgimiento y atracción de empresas-, la diversificación de los espacios rurales –introduciendo nuevas actividades como la agricultura ecológica y extensiva, el agroturismo, o la producción energética no contaminante- y la definición de una nueva asociación campo-ciudad, en cuya instrumentación el planeamiento ha de jugar un papel decisivo (ETE, 1999).

En el caso de la Unión Europea, dicha cohesión ha sido uno de los objetivos tradicionales de su actuación territorial, habiendo implementado para ello un conjunto de actuaciones articuladas en la Política Regional Europea. Sus resultados han sido bastante satisfactorios. Así, si en 1986 las 25 regiones más atrasadas de la UE tenían un PIB medio igual a sólo el 52 % del medio comunitario, en 1996 este porcentaje se había elevado hasta el 59 %. Igualmente, en 1986 el PIB total de las 25 regiones más ricas equivalía a 2.7 veces el de las 25 menos desarrolladas, mientras que en 1996 se había reducido a sólo 2.4 veces. En los cuatro estados beneficiados por el Fondo de Cohesión –Irlanda, Portugal, España y Grecia-, en concreto, el PIB medio por habitante pasó del 67.6 % del medio comunitario en 1988 al 78.8 % en 1998.

La existencia de problemas transnacionales –contaminación, infraestructuras hidráulicas, etc-, muchos de ellos de carácter ambiental o íntimamente relacionados con ello, exige soluciones igualmente transnacionales. En el caso de las cuestiones planetarias, dichas soluciones han de articularse en el mismo nivel (Conferencias de Río y Johannesburgo, Protocolo de Kioto). Por el contrario, las que afectan a territorios concretos han de ser abordadas en el marco de actuaciones pluriestatales de ámbito limitado. Entre estas últimas, pueden ser destacadas dos: la gestión de los recursos hídricos, previniendo inundaciones y sequías, y la conservación ambiental, en algunos casos (acuíferos, humedales) íntimamente relacionadas.

2.2. Las consecuencias

2.2.1. Creciente interpenetración entre tipos de planes

Las nuevas demandas descritas, así como las variaciones experimentadas, a lo largo de los últimos años, por las dinámicas territoriales y sociales, especialmente las registradas en espacios urbanos, han tenido su correlato en determinadas tendencias de reorientación de los esquemas y práctica del planeamiento. Una de dichas tendencias consiste en la creciente permeabilidad entre los diversos tipos de planes, tanto en lo que se refiere a sus ámbitos temáticos como espaciales.

En cuanto al acercamiento entre instrumentos de planeamiento de diferente escala espacial, el más significativo es la progresiva confluencia entre el planeamiento territorial de escala subregional y el urbanístico –vinculando este último con su entorno geográfico (Font, 2001)-, propugnada por autores como Laborde (1996), De Terán (1997), Troitiño (1998, 205) o Rodríguez-Avial (2002, 73), mientras otros (Ávila, 1998, 313-314) siguen marcando diferencias entre ambos fuera de los ámbitos metropolitanos.

Como ya se significara anteriormente, la tendencia experimentada por el planeamiento urbanístico es a una mayor flexibilidad: un planeamiento meramente estructural que sirva de marco para ulteriores procesos de negociación en el desarrollo de las figuras

derivadas, y permita la realización de actuaciones puntuales determinadas por la coyuntura-con los que Rullán (2003, 166) se muestra muy crítico-, cada vez más importantes (Font, 2001). La introducción de consideraciones coyunturales en la ordenación, que, por definición, es una labor a medio y largo plazo, es, sin duda, discutible, y puede dar lugar a cierto vaciamiento de la trascendencia de los propios planes.

En parte, esta tendencia plasma en la práctica ordenadora la profundización de las relaciones entre la ciudad y su alfoz, con su culminación en los procesos de metropolización, que, en las áreas en que se verifican, van convirtiendo en obsoleta la figura del Plan Municipal de Ordenación Urbana (Ezquiaga, 1998), incapaz de responder de manera plenamente satisfactoria a cuestiones clave, desde el punto de vista de la gestión local sostenible, como la configuración del sistema de espacios libres o, muy especialmente, el crecimiento disperso en zonas periurbanas, con sus nocivos efectos sobre la movilidad. En estos casos, frente a la restricción del planeamiento urbanístico a los límites del municipio, el subregional permite diseñar actuaciones de creación de nuevas centralidades periféricas, situadas sobre los ejes de comunicación más importantes, que articulen la dispersión residencial.

Además de en las áreas urbanas de cierta extensión, el planeamiento urbanístico desintegrado con su entorno se muestra también inadecuado en las zonas más dinámicas, que conocen mayor cantidad de conflictos por el uso del suelo, como son las litorales, afectadas por el desarrollo del turismo de masas y la invasión residencial. En estos casos, la preservación de teselas seminaturales y el planeamiento conjunto de los atractivos (*resorts*) más significativos debe determinarse en una escala supramunicipal. Finalmente, hay que recordar el importante papel que puede jugar el planeamiento subregional en ciertos ámbitos rurales de rango comarcal con problemas de desvertebración y despoblamiento.

En los casos anteriores, hay que señalar el éxito que, progresivamente, va alcanzando la gestión territorial supramunicipal en áreas metropolitanas, aunque no en el resto de los ámbitos, en los que sólo se cuenta con experiencias positivas de tipo sectorial: consorcios y mancomunidades de gestión del agua, residuos y, en menos casos, transporte.

Un argumento muy utilizado es que la tradicional rigidez del planeamiento urbanístico puede suponer un obstáculo para la captación inmediata de inversiones en un escenario de competencia global, por lo que algunas áreas urbanas prefieren adoptar elementos del menos detallado subregional.

De manera análoga, y no desconectada de los avances en cartografía automática, el planeamiento subregional y, en entidades pequeñas, regional, va tomando responsabilidades crecientes en la determinación de los usos del suelo, en una línea propugnada por la propia ETE.

La alusión a los nuevos sistemas de representación y análisis cartográfico hace pertinente señalar la importancia del desarrollo de Sistemas de Información Territorial, por parte de las diferentes Administraciones responsables del planeamiento, para un correcto diseño y control del mismo. En este sentido, conviene señalar que la aplicación de los SIG al planeamiento sólo resulta completamente eficaz cuando se verifica en

todas las fases de su proceso de redacción y ejecución. Desafortunadamente, el desconocimiento que todavía se tiene de la herramienta hace que este empleo sea aún fragmentario. Idéntico desconocimiento, medido en escasez de profesionales avezados, dificulta la necesaria incorporación de esta tecnología a la gestión local en municipios pequeños y medianos.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, la operatividad de los SIG en el planeamiento requiere la incorporación de ciertas capas que, pese a su importancia, no suelen estar digitalizadas y/o accesibles a los profesionales y estudiosos, como, por ejemplo, el registro catastral. De cara al control de la ejecución del planeamiento, resulta también imprescindible la continua puesta al día de las coberturas y bases de datos asociadas, para lo que deben dotarse los recursos humanos necesarios.

La profundización en el contenido ordenador del planeamiento subregional ha dado lugar, empero, a la ralentización de su propio proceso de redacción y aprobación, que se comprueba en casos como Andalucía, Baleares, Cataluña o el País Vasco (Urkidi, 2002; Vega, 2002). A ello ha contribuido la asunción como función principal, por parte del planeamiento subregional, del control de la actuación urbanística municipal – minusvalorando su rol en el desarrollo del territorio-, lo que ha dado lugar al surgimiento y perpetuación de conflictos tanto con las Administraciones locales como con grupos de presión ligados a los sectores productivos, con los que urge implementar instrumentos de consenso o mejorar los existentes (Vega, 2002). Como resultado, existe un desajuste amplio –tanto en términos temporales como en vigor de la actuación- entre el desarrollo y aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio y las dinámicas territoriales reales.

No puede obviarse, en no pocos casos, la concurrencia de una falta de voluntad política por parte de la autoridad de ordenación del territorio para imponer una visión integral del mismo sobre las parceladas de las Administraciones locales, falta de voluntad relacionada, a veces, con la existencia de virreinos políticos en dicho nivel municipal.

En cuanto al frecuente incumplimiento del papel del planeamiento subregional de su función como instrumento de desarrollo del territorio, debe ser relacionado no tanto con una incorrecta confección de las propuestas como con la falta de contenidos relativos a plazos de realización y financiación pública de las actuaciones contempladas, cuya ausencia en los planes supone una carencia de gran importancia, inexcusable desde el punto de vista metodológico.

La estrategia política adoptada por algunas Administraciones refleja la mayor interrelación de contenidos entre los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico. Su plasmación jurídica se verifica en los procesos de desarrollo legislativo territorial registrados en España a partir de la Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional acerca de la Reforma de la Ley estatal del Suelo de 1992. Efectivamente, algunas comunidades autónomas, ante la necesidad de desarrollar legislación propia de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico, han optado por aprobar textos jurídicos que aborden ambas cuestiones simultáneamente, como es el caso de Extremadura. En otros casos, como el de Madrid, la existencia de legislación propia hace que la línea seguida esté siendo la de unificar ambas temáticas en un solo texto legal. Todo ello contrasta con la tendencia que inicialmente habían seguido las

Administraciones autonómicas de desarrollar legislaciones separadas para ambas cuestiones.

Un caso particular a resaltar es el de la Comunidad Valenciana. Su Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística establece un sistema que difumina las relaciones jerárquicas entre los distintos niveles de planeamiento, pues ya no son sólo las figuras de nivel jerárquico superior las que determinan las de inferior, sino también en sentido inverso, con lo que, en términos reales, desaparece la jerarquía entre planes. Es discutible que a esto pueda llamársele planeamiento, por la falta de continuidad temporal que es insoslayable en éste³. Autores como Rullán (1999 y 2003, 164), Roch (2001) o, en menor medida, Parejo (1997) se muestran críticos con este tipo de desregulaciones urbanísticas⁴.

Hay que señalar, en otro orden de cosas, que la articulación regional del Estado español, unida a la falta de competencias en materia de ordenación por parte de la Administración central, da lugar a unos planeamiento y gestión desconectados de realidades territoriales vecinas y pertenecientes al mismo ámbito estatal, evidenciados en casos como el del Parque Nacional de Picos de Europa. Ello podría genera un efecto-frontera que contrasta con la función propia de la Ordenación del Territorio y con las políticas que, a escala europea, se fomentan de cooperación transnacional.

Razones similares justifican la creciente ósmosis entre planeamiento estratégico y urbanístico, el cual va adoptando soluciones progresivamente más abiertas o indicativas, en aras de una mayor flexibilidad.

Dentro de los diversos niveles espaciales cuya ordenación puede acometer el planeamiento –regional, subregional y local– una de las características diferenciales del primero de ellos es la conveniencia de adoptar un enfoque estratégico, en el sentido de integrador (Troitiño, 1998, 201), especialmente a la hora de formular el modelo territorial, que debe ser concebido, también, en términos de estrategia de desarrollo que, en función del papel de la región en su entorno, rentabilice sus recursos propios.

Si bien esto resulta obvio en ámbitos supranacionales (*ETE*, 1999), o regionales de tamaño mediano o grande, como es el caso de Andalucía (*POTA*), no lo es del todo en el caso de las pequeñas, en las que el propio planeamiento regional puede adoptar niveles amplios de concisión, sin necesidad de esperar su despliegue en el nivel subregional. Es el caso de la Comunidad de Madrid, plasmado en su *Plan Regional de Estrategia Territorial*.

En un plano estrictamente metodológico, uno de los elementos del planeamiento estratégico que cada vez cuenta con más aceptación se refiere a la estructura de la fase de análisis en el proceso de redacción propiamente dicha de los planes. Así, si tradicionalmente dicho análisis había consistido en una descripción lo más completa posible de la realidad territorial, cada vez de opta más por incluir en él sólo los aspectos considerados más relevantes de ella, a la manera de los aspectos críticos –y líneas

³ “La planificación urbanística tradicional de la ciudad se ha basado en la capacidad de previsión” (Rullán, 2003, 166).

⁴ Aunque el Prof. Rullán identifica desregulación urbanística con neoconservadurismo, la rigidez del planeamiento ha sido criticada también desde posiciones progresistas (Ayllón, 1995).

estratégicas a las que, posteriormente, dan lugar- definidos en la fase inicial de la redacción de los planes estratégicos.

2.2.2. Nueva estructuración óptima del sistema urbano

Frente a la propuesta generalizada de estructuras rígidamente jerárquicas de la red urbana, tanto en tamaño como en rango, van siendo cada vez más valorados los modelos policéntricos o mallados, más adaptados a la realidad de muchos ámbitos y a cumplimentar la función de prestación de servicios y dinamización de las potencialidades endógenas de su entorno, así como más eficientes ambientalmente. La preocupación pública por el desarrollo de las ciudades medias –de entre 100.000 y 300.000 hab- como contrapeso territorial a la succión demográfica ejercida por las grandes áreas urbanas no es un hecho exclusivamente reciente, aunque sí lo sea su revitalización (Precedo, 2003).

Para garantizar la viabilidad territorial de las ciudades medias es imprescindible su conexión física tanto a los sistemas de telecomunicaciones avanzados como a los centros metropolitanos de rango superior⁵. Las aparentemente antitéticas diferenciación y conformación de redes de cooperación activa de ciudades medias, de las que hay fértiles experiencias en Italia⁶, se configuran como políticas de equilibrio territorial para el futuro.

2.2.3. Aparición de nuevos instrumentos

La pujanza del enfoque estratégico ha sido constante desde la Redacción del Plan de San Francisco (1981). No puede dejar de citarse entre sus causas un elemento como el marco de competencia global entre no ya sólo las grandes metrópolis, sino incluso áreas urbanas de tamaño medio –en un nivel planetario, no nacional-, por la captación de grandes inversiones, privadas o públicas, incluyendo las derivadas de la celebración de grandes eventos culturales y deportivos, todo ello en un marco de incertidumbre acerca del devenir tecnológico, económico y geopolítico (Nogué, 1998, 42-43)⁷.

Efectivamente, una de las características distintivas del proceso de globalización es la mayor movilidad del capital -y con él de las empresas-, lo que acarrea una mayor competencia entre territorios para atraer dichas inversiones. En este contexto, resulta

⁵ Sirvan estas opiniones, expresadas por el Prof. Vilagrasa en el VI Coloquio de Geografía Urbana de la AGE (León, 2002), como homenaje a su memoria.

⁶ Rete Urbana della Rappresentanze (RUR): www.rur.it.

⁷ “La distancia es más relativa que nunca, lo que sitúa a los lugares, a priori, en una similar posición de salida. Cada vez más lugares pueden aspirar a convertirse en el destino de una planta industrial, de un centro comercial o, simplemente, de un turista. Más y más lugares se convierten, progresivamente, en potenciales candidatos a desarrollar muchas y variadas actividades.

Bajo unas condiciones de máxima flexibilidad general, la competencia se convierte en extremadamente dura y, por tanto, el capital ha de prestar más atención que nunca a las ventajas del lugar. Las pequeñas diferencias que puedan presentar dos lugares en lo referente a recursos, a infraestructuras, a mercado laboral, a paisaje, a patrimonio natural, se convierten ahora en muy significativas. Se trata de un proceso de revalorización de los lugares que, a su vez, genera una competencia entre ellos. De ahí la necesidad de singularizarse, de exhibir y resaltar todos aquellos elementos que diferencian un lugar respecto a los demás. ¿Cuál es, si no, el sentido y el objetivo último de los planes estratégicos que se están elaborando actualmente en tantas y tan diversas ciudades.”

necesario determinar las ventajas y desventajas comparativas propias, para posteriormente exhibir las primeras y enmendar las segundas. Todo ello en un marco de cambios –y consiguiente incertidumbre- tecnológicos, económicos y geopolíticos a los que hay que adecuar las funciones desarrolladas por cada territorio, y, más concretamente, por cada ciudad, como líder del desarrollo económico de sus entornos.

El planeamiento estratégico se ofrece también como una herramienta adecuada para abordar la creciente complejidad de los problemas urbanos de una manera flexible, y para satisfacer la demanda de participación en la gestión territorial realizada por los distintos agentes sociales, al fomentar el debate ciudadano abierto. En este aspecto en concreto, no obstante, debe señalarse el carácter elitista de la mayor parte de los planes estratégicos desarrollados en España.

Otra posible ventaja del planeamiento estratégico es la posibilidad de constituirse en referencia para ulteriores instrumentos de ordenación. Si bien tal posibilidad es meramente facultativa, a causa del carácter no vinculante de los planes estratégicos, la participación protagonista en su desarrollo de representantes de las Administraciones públicas y de la oposición política facilita la consecución de sinergias con otros instrumentos de ordenación ya de carácter normativo.

Rullán (2003, 164 y ss.) se muestra crítico con el planeamiento estratégico, que contempla como una vertiente más del proceso desregulador neoliberal. Tal como se ha dicho, la metodología del Plan Estratégico no es completamente democrática, por elitista, pero puede fomentar la participación social real en zonas donde la tradición de intervención del cuerpo social es escasa. Precado (2003, 15 y ss.), por su parte, identifica planeamiento estratégico con competencia de grandes ciudades, contraponiéndolo a cooperación en red. Por ello, opina que no es un modelo de planeamiento apropiado para las ciudades medias. Otros problemas del planeamiento estratégico son el carácter clónico de muchos planes, y su inoperatividad real una vez se han redactado. Estas cuestiones están íntimamente relacionadas con el *efecto-moda* que, en bastantes casos, alienta a su realización.

Aunque la gestión territorial es una competencia local y estatal, debe estimularse un intercambio de experiencias que facilite la definición de las soluciones más adecuadas. El concepto de buena práctica, de origen anglosajón, y su difusión se ha ido convirtiendo en una herramienta muy exitosa en los últimos años, especialmente para el abordaje de problemáticas relacionadas con el medio ambiente. Este proceso se ha verificado tanto en la escala internacional (Conferencias de Río y Hábitat) como, con gran vigor, en la UE, siendo uno de los elementos más importantes de políticas territoriales como la iniciativa LEADER o el instrumento financiero LIFE⁸.

El intercambio de experiencias es mucho más eficiente cuando se realiza en el marco de redes, cuya constitución es especialmente adecuada en el caso de las ciudades pequeñas y medianas, que pueden así realizar significativas economías de recursos y tiempo en el proceso de adopción de las políticas territoriales óptimas.

La importancia de la conexión de espacios de valor ambiental mediante elementos lineales –corredores ecológicos- es una de las líneas actualmente más fértiles en el

⁸ www.europa.eu.int/comm/environment/life.

campo del planeamiento ambiental. El concepto ha empezado a ser incorporado ya al planeamiento integral con experiencias de diseño de redes de espacios en planes subregionales (DOT de Ámbito Subregional de Valladolid y su Entorno)⁹, sin duda el instrumento de ordenación más adecuado para ello, por razones de escala y de masa crítica de teselas a conectar. En algunos casos (Agenda XXI de Zaragoza), la red incluye también los espacios verdes plenamente urbanos.

Esta red de corredores verdes se apoyaría en elementos como vías pecuarias o sotos de ribera -tanto de cauces naturales como de canales-, conectando parques metropolitanos, lugares históricos, áreas de recreo de montes de Utilidad Pública y lugares con alto potencial de vistas, y desarrollando funciones de recreo en la naturaleza (cuya plasmación imposibilitaría, en términos reales, la de conexión ecológica, por más que ésta sea también apuntada).

El protagonismo de los medios urbanos en la generación de impactos ambientales hace evidente que, para su solución, deba actuarse prioritariamente sobre aquéllos (Comisión Europea, 1990). En este contexto, la Conferencia de Río propugnó el desarrollo de procesos locales de introducción de políticas de sostenibilidad, con fuerte participación ciudadana, procesos que se han articulado, fundamentalmente, en el marco de las Agendas Locales XXI.

Las experiencias de Agenda XXI han conocido, en los últimos años, un fuerte impulso en la UE, con más de 2.000 administraciones locales y regionales involucradas¹⁰, gracias, en parte, a lo afortunado de las experiencias pioneras (Vitoria, Calviá).

La Agenda XXI tiene una serie de características que la convierten en un elemento especialmente indicado para mejorar la sostenibilidad de la acción humana sobre el medio, a saber:

- Centra sus actuaciones en el medio urbano, responsable de la mayor parte de los impactos ambientales,
- Promueve cambios en las actitudes personales, imprescindibles para la mejora ambiental local y global, y
- Se basa en procesos de negociación-acuerdo, con lo que los contenidos finales son más fácilmente asumibles por el conjunto social, facilitando su puesta en práctica.

No obstante, concurren también ciertos elementos que desvirtúan dicha idoneidad. El más importante de ellos es el efecto-moda que está en la base de no pocas iniciativas, que responden más a intereses propagandísticos que a un compromiso real de las Administraciones locales con la gestión sostenible. De aquí derivan otros defectos. Desde un punto de vista cronológico, el primero de ellos, no infrecuente en municipios pequeños, es el intento de la corporación local de controlar la participación ciudadana en los Foros. Otro problema es la cierta vacuidad de la posterior ejecución de los acuerdos, circunstancia en la que también influyen los problemas presupuestarios que aquejan a los ayuntamientos hispanos, pero también la falta de voluntad política

⁹ alice.jcyl.es/jcyl/cf/dgvuot/directrices-ot/doas/dotvaent.

¹⁰ Campaña Europea de Ciudades Sostenibles: www.sustainable-cities.org.

antedicha. Es frecuente que los proyectos ejecutados sean los menos comprometidos para el mantenimiento de la política municipal precedente, de tipo más cosmético que de sostenibilidad real. Finalmente, y contra lo que se propugna desde altos foros (conclusiones III Congreso Internacional), la desconexión entre los contenidos de los planes de acción local y los urbanísticos es evidente, incluso tras revisiones de estos últimos posteriores a la realización del Plan de Acción Local, con escasas excepciones, como son los casos de Valladolid¹¹ o Segovia. Pese a lo mayoritario de dicha desconexión, la tendencia parece apuntar a que vaya siendo superada. En la línea de interpenetraciones entre figuras de ordenación diferentes, señalar también algunos casos particulares de ligazón entre Agenda XXI y Plan Estratégico (Zaragoza). Otra tendencia positiva es la creciente realización de Agendas XXI en ámbitos rurales¹².

La aplicación de herramientas de evaluación de impacto a los proyectos con incidencia territorial está ya recogida tanto en documentos estratégicos no vinculantes, como la ETE, como en las legislaciones nacionales y regionales. El primero en ser introducido en ellas –en el caso de España, en la andaluza o asturiana, por ejemplo– fue la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)¹³, cuya aplicación no ha llegado a ser completamente satisfactoria, habiéndose convertido en realidad en un mero trámite (Vegara, 1993), por diversas causas:

- La asunción de la preocupación social por la conservación y mejora ambientales por parte de los actores públicos y privados que protagonizan el desarrollo territorial ha sido, en la mayor parte de los casos, meramente formal, no internalizada,
- Invariablemente, es realizada por el mismo equipo redactor del proyecto, como una fase más del mismo, lo que no garantiza la necesaria independencia de ambos procesos,
- Se aplica una vez que ya está finalizado el diseño del proyecto, empleándose para justificarlo, introduciendo, a lo más, medidas correctoras o compensatorias,
- Las EIA efectuadas suelen consistir en una suma de evaluaciones sectoriales, en lugar de en una sola de carácter integral (Clavero, 2001; Servet y Martínez Azarola, 2002). En buena medida, este problema se debe a la escasa calidad técnica de muchas de las evaluaciones, y no sólo a una inadecuada comprensión de su función, y
- La aplicación de la EIA al planeamiento urbanístico viene siendo escasa, salvo casos excepcionales (Andalucía, en virtud de su Ley de Protección Ambiental).

Se evidencia, pues, la necesidad de que la Evaluación sea completamente independiente del equipo redactor del proyecto evaluado, y que la consideración de sus contenidos tenga lugar previamente a la elección de la alternativa definitiva, y precisamente para llevarla a cabo.

¹¹ www.ava.es.

¹² Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): www.femp.es.

¹³ Directiva 85/337/CEE. Acerca de su aplicación, vid. Gómez Orea (1992).

La resistencia de las Administraciones local y sectorial, así como de determinados grupos inversores, a las determinaciones contenidas en los planes de ordenación, exigen la adopción de medidas para garantizar su cumplimiento. Se trata de un campo muy desarrollado en Alemania (Scheid, 1996), una de cuyas herramientas de más éxito es la Evaluación de Impacto Territorial (EIT).

La función de la EIT es garantizar la coherencia de las políticas sectoriales -entre sí y con la ordenación integral del territorio- y la salvaguarda del principio de sostenibilidad ambiental, sin olvidar su equilibrio con las facetas económica y social. Se aplica a proyectos de infraestructuras de transporte y comunicaciones, hidráulicas, actividades productivas y desarrollos urbanísticos, así como también a actuaciones de protección y mejora ambientales. De ellas se analizan sus efectos -o impacto- económicos, sociales, ambientales y sobre la estructura del territorio, determinándose la alternativa en función de la evaluación de dichos efectos, y estableciéndose, finalmente, las medidas preventivas, de acompañamiento y de seguimiento.

La aplicación de esta herramienta choca, sin embargo, con el problema de su propia inmadurez científico-técnica y de la falta de una base metodológica unánimemente aceptada. Es por ello que su aplicación, hasta el momento, ha sido escasa, en marcos informales, con carácter piloto -lo que, en compensación, permite desarrollos experimentales y abiertos- y preferentemente sobre actuaciones de carácter público.

La EIT es una herramienta diseñada para su aplicación a proyectos concretos, mostrándose ineficaz cuando se aplica a planes y programas, lo que ha llevado al desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)¹⁴, que debe ser incorporada a las legislaciones nacionales antes de julio de 2004.

Cualquiera de las tres herramientas señaladas se constituye en mucho más relevante aún cuando se aplica en Estados cuya formalización legislativa y posterior aplicación del sistema de planeamiento no está aún completada.

Aunque el planeamiento transfronterizo está aún completamente por explotar en el plano normativo, en el ámbito de la UE se han dado ya algunos pasos previos de relevancia, articulados en torno a la iniciativa INTERREG. INTERREG se orienta al fomento de la cooperación transfronteriza y transnacional, cuya gestión independiente no resulta coherente ni con el marco comunitario ni -en el caso de ecosistemas interfronterizos de alto valor ecológico- con los principios básicos de gestión ambiental.

INTERREG II (1994-99) recibió del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que es su única fuente de financiación, más de 3.500 millones € cantidad elevada a más de 4.800 en INTERREG III (2000-2006). Se prevé que esta iniciativa no sólo se mantenga, sino que aumente su importancia, pues con las próximas ampliaciones de la Unión se incrementará la longitud de las fronteras nacionales internas.

INTERREG II favoreció que las autoridades de zonas beneficiadas adquiriesen experiencia en cooperación transfronteriza. Como principal defecto a evitar en

¹⁴ Directiva 2001/42/CE relativa a los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

actuaciones posteriores, evidenció el desarrollo ocasional de proyectos paralelos a ambos lados de las fronteras afectadas.

Por su parte, INTERREG III se estructuró en tres capítulos. De ellos, los mejor dotados económicamente fueron el A (cooperación entre regiones fronterizas) y el B (cooperación transnacional a escala de toda la UE, no solamente entre regiones limítrofes). Dentro del capítulo A se incluyó como temas prioritarios cuestiones como el desarrollo urbano, rural y costero, la protección ambiental –eficiencia energética y fomento del uso de energías renovables, planificación y gestión de espacios fronterizos incluidos en la Red Natura 2000, expansión de las superficies forestales arboladas, protección del medio ambiente costero compatibilizándolo con el desarrollo de un turismo de calidad- y la mejora de redes y servicios de transporte y telecomunicaciones de manera compatible con la protección ambiental, fomentando modos de transporte sostenibles.

Como temas prioritarios más sobresalientes del capítulo B (cooperación transnacional, especialmente entre regiones con desventajas comunes, como pueden ser las de montaña) estuvieron todos los relacionados con la promoción del medio ambiente natural, en particular, los recursos hídricos y el fomento de sistemas de transporte eficientes y sostenibles, y la conservación y promoción del medio ambiente natural –en particular, de los recursos hídricos- y cultural.

Dentro del campo de la cooperación transfronteriza, la integración de las cuestiones ambientales y culturales se ha convertido en objeto preferente, si bien aún no se han articulado los canales necesarios para dicha cooperación sectorial. Hay que recordar la gran calidad ambiental –paisajes naturales, predominio de usos rurales (forestal, agrícola, ganadero), y presencia de patrimonio histórico (fortalezas)- que suelen conservar los espacios fronterizos, gracias a:

- Apoyarse en elementos muy significativos desde el punto de vista de la biodiversidad, como cursos fluviales –a menudo de difícil accesibilidad- o cadenas montañosas,
- Su carácter de *fondo de saco* desde el punto de vista de la actividad económica y de las infraestructuras viarias, y
- Razones de defensa militar.

Algunos de los proyectos desarrollados en el marco de INTERREG, como, por ejemplo, el Douro-Duro, consisten en la elaboración conjunta de un Programa de Acción Territorial que, aunque aún no vinculante, puede servir de base para la posterior ordenación conjunta del territorio. Estas experiencias futuras habrán de aplicarse a ámbitos no demasiado grandes –entre otras cosas, para que el planeamiento pueda ser suficientemente flexible- (II Congreso Ibérico de Urbanismo, 1999, 101), en los que habrá que fomentar las infraestructuras que permeabilicen la frontera y permitan desarrollar los flujos comerciales entre ambos lados. A pesar de estas expectativas, no se está estableciendo aún una coordinación efectiva entre las Administraciones regionales de ordenación del territorio implicadas, por lo que la valoración final de INTERREG no puede ser completamente positiva.

PLANEAMIENTO TERRITORIAL	
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - Creciente demanda ciudadana de información y participación en el ámbito local, y de protección y mejora ambientales. - Incorporación a la totalidad de los documentos de ordenación de la preservación del patrimonio natural y cultural, con especial relevancia del paisaje entendido en sentido amplio y a los arcos del sistema de protección ambiental. - Ordenación en positivo del Suelo No Urbanizable en el planeamiento urbanístico. - Creciente primacía del elemento político sobre el técnico, y de la acción/ejecución sobre la regulación. - Eficacia de las políticas de cohesión territorial en el ámbito de la UE. - Revalorización de modelos urbanos policéntricos o mallados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inconcreción conceptual de la Ordenación del Territorio. - Desigual aplicación real de los criterios ambientales incluidos en el planeamiento. - Escaso desarrollo efectivo de la participación ciudadana. - Insuficiente coordinación (horizontal y vertical) entre Administraciones. - Conflictividad en la aplicación del planeamiento. - Ineficacia real de la EIA.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Dinamización de la Ordenación del Territorio gracias a la implementación de políticas sostenibles a diversas escalas. - Desarrollo de nuevas herramientas de control territorial: EIT y EAE. - Diversificación funcional de los espacios rurales y nueva relación campo-ciudad. - Desarrollo de las ciudades medias, mediante conexión con la red de telecomunicaciones y centros metropolitanos, y conformación de redes de cooperación. - Cooperación transfronteriza. - Intercambio de buenas prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incertidumbre del entorno tecnológico, económico y geopolítico. - Problemas ambientales transnacionales (globales o pluriestatales). - Adopción de un enfoque puramente desarrollista que no contemple la sostenibilidad como elemento clave. - Aumento de los desequilibrios interterritoriales (incluyendo el campo-ciudad) a causa de los procesos formales e informales (globalización) de integración económica, y de la primacía neoliberal de la competitividad sobre la equidad. - Desregulación urbanística e introducción en el planeamiento de consideraciones coyunturales. - Generación de efectos -frontera intraestatales por procesos de descentralización político-administrativa. - Efecto-moda de los nuevos instrumentos de planeamiento. - Elitismo del planeamiento estratégico.
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">- Flexibilización del planeamiento urbanístico.</div>	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, G., y Burraco, M. (1998): *Glosario básico de la ordenación urbanística y territorial*. Sevilla. COPT.
- Allende, J. (2000): *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Bilbao. Universidad del País Vasco.
- Ávila, J.L. (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Bilbao. Universidad de Deusto.
- Ayllón, M. (1995): *La dictadura de los urbanistas. Un manifiesto por una ciudad libre*. Madrid. Temas de Hoy.
- Bifani, P. (1988): *Desarrollo y medio ambiente*. Madrid. MOPU.

- Comisión Europea (1990): *Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano*. Bruselas. Comunidades Europeas.
- CEMAT (Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio) (1983): “Carta Europea de Ordenación del Territorio”. *Estudios Territoriales*, 28, pág. 171-195.
- Clavero, J. (2001): “Especulación urbanística en Grazalema: crítica a la evaluación ambiental del planteamiento urbanístico”. *El Ecologista*, 29, pág. 54-57.
- COPT (1999): *Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz*. Sevilla. Junta de Andalucía.
- De Mesones, J. (1999): “Hacia un nuevo paradigma del planeamiento espacial transfronterizo”. *II Congreso Ibérico de Urbanismo. Ordenación territorial transfronteriza*, pág. 21-34. Valladolid. Junta de Castilla y León.
- De Terán, F. (1997): “Resurgam (invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)”. *Urban*, 1, 9-28.
- DG Calidad y Evaluación Ambiental (2000): *Sistema español de indicadores ambientales: área de medio ambiente urbano*. Madrid. MMA.
- Ezquiaga, J.M. (1998): “¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano”. *Urban*, 2, pág. 7-36.
- Feyerabend, P. (1986): *Tratado contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*. Madrid. Tecnos.
- Feyerabend, P. (1989): *Límites de la ciencia. Explicación, reducción y empirismo*. Barcelona. Paidós/ICE-UAB.
- Font, A. (2001): “La experiencia reciente en Cataluña. Planeamiento urbanístico para el siglo XXI”. *Urban*, 5, pág. 60-82.
- Gómez Orea, D. (1992): *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid. Editorial Agrícola Española.
- Grupo Aduar (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona. Ariel.
- II Congreso Ibérico de Urbanismo* (1999): “Conclusiones”, pág. 99-103. Valladolid. Junta de Castilla y León.
- III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Gijón (2001): “Conclusiones” (www.fundicot.org).
- Laborde, P. (1996): “Dinámica de las ciudades medias y su papel de reequilibrio territorial”. López Trigal, L. (Dir.): *Ciudad y Alfoz. Jornadas de Estudio y Debate Urbanos*, pág. 11-24. León. Universidad de León.
- Lakatos, I. (1993): *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid. Alianza.
- Nogué, J. (1998): *Nacionalismo y territorio*. Girona. Milenio.
- Oficina del Plan de Sevilla (OPS) (2001): *Nuevo Plan General de Municipal de Ordenación. Síntesis del documento oportunidades y estrategias para la ordenación urbana-territorial de Sevilla*. Sevilla. Gerencia de Urbanismo.
- Parejo, L. (1988): “La organización administrativa de la ordenación del territorio”. *Ordenación del territorio y medio ambiente*, pág. 409-439. Bilbao. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Parejo, L. (1997): “La encrucijada actual del urbanismo”. *Urban*, 1, pág. 29-44.
- Popper, K.R. (1982): *La lógica de la investigación científica*. Madrid. Tecnos.
- Precedo, A. (2003): “La ciudad en el territorio: nuevas redes, nuevas realidades”. AGE: *La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas*, pág. 15-33. León. Universidad de León.
- Pujadas, R., y Font, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Madrid. Síntesis.

- Quero, D. (2001): "Andalucía. Después del Tropicalismo". *Urban*, 5, pág. 102-121.
- Roch, F. (2001): "Hegemonía inmobiliaria y desregulación urbanística. El declive del Plan Creador". *Urban*, 6, 9-29.
- Rodríguez-Avial, L. (2002): "El acercamiento actual entre los escenarios del Planeamiento Territorial y Urbanístico". *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política regional, urbanismo y medio ambiente* (www.fundicot.org/grupo08.htm).
- Rullán, O. (1999): "La nueva Ley del Suelo de 1998 en el contexto del neoliberalismo posmoderno". *Investigaciones Geográficas*, 22, pág. 5-21.
- Rullán, O. (2003): "Economía y sostenibilidad de las ciudades: entre la desregulación y la planificación". AGE: *La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas*, pág. 151-168. León. Universidad de León.
- Sáenz de Buruaga, G. (1982): "Sentido de la Ordenación Territorial en la España actual". *Estudios Territoriales*, 7, pág. 62-88.
- Scheid, A.H. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla. Universidad de Sevilla-COPT.
- Serrano, A. (1981): *Ordenación del Territorio I*. Valencia. Universidad Politécnica.
- Servet, R., y Martínez Azarola, N. (2002): "Evaluación de Impacto Ambiental del Planeamiento Urbanístico. La cuestionabilidad de un procedimiento y una metodología de prevención medioambiental". *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política regional, urbanismo y medio ambiente* (www.fundicot.org/grupo08.htm).
- Parejo, L. (1997): "New instruments of urbanism in a new urban epoch". *Urban*, 1, pág. 45-64.
- Troitiño, M.A. (1998): "Crecimiento urbano y conflictividad territorial". *Actas de la Octava Conferencia sobre Investigación Urbana y Regional*, pág. 201-206. Madrid. UN/ECE-HBP y Ministerio de Fomento.
- Urkidi, P. (2002): "La dimensión ambiental de la Planificación Territorial: el caso de las Directrices de Ordenación del Territorio en la Comunidad del País Vasco". *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política regional, urbanismo y medio ambiente*, pág. 469-498.
- Vega, G. (2002): "Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las Leyes de Ordenación del Territorio en España". *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política regional, urbanismo y medio ambiente*, pág. 271-276.
- Vegara, A. (1993): "Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI". *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales*, 95-96, pág. 245-256.
- Zoido, F. (1998): "Geografía y ordenación del territorio". *IBER*, 16, pág.19-31.