

Los instrumentos de ordenación del territorio: seguimiento, evaluación y enseñanzas en el marco ibérico (Portugal-España)

Territorial planning instruments: monitoring, evaluation
and lessons in the Iberian context (Portugal-Spain)

Noelia Ruiz Moya 

noeliaruib@ugr.es

Luis Miguel Sánchez Escolano 

lmescolano@ugr.es

Eugenio Cejudo García 

cejudo@ugr.es

*Departamento de Geografía Humana
Universidad de Granada (España)*

Resumen

La ordenación del territorio ha quedado asentada como una de las políticas fundamentales en la construcción del proyecto europeo. Tras una intensa fase inicial marcada por el diseño normativo y la implementación instrumental, el interés científico y técnico se ha dirigido en los últimos lustros hacia nuevos objetivos, destacando entre ellos el seguimiento y evaluación de los planes desarrollados. Se trata de elementos clave a la hora de generar políticas y herramientas efectivas con capacidad transformadora sobre el territorio. El objetivo de esta investigación es reconocer y

analizar comparativamente la implementación de los mecanismos de evaluación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio en los dos principales Estados de la península Ibérica, tomando como referencia los casos de estudio del Algarve (Portugal) y la Costa Tropical de Granada (Andalucía-España). Para ello, se realiza una evaluación *ex ante* de la relevancia y coherencia de ambos instrumentos y, posteriormente, se analiza la eficacia de los principales indicadores de seguimiento propuestos para el sistema urbano-territorial. Finalmente, se extraen lecciones que permiten avanzar en la creación de herramientas de control interterritoriales favoreciendo la coordinación y gobernanza en estos espacios.

Palabras clave: planificación; cohesión territorial; monitorización y supervisión de planes; Algarve; Costa Tropical de Granada.

Abstract

Spatial planning has been established as one of the fundamental policies in the construction of the European project. After an intense initial phase marked by the regulatory and instrumental design and implementation, in recent decades scientific and technical interest has been directed towards new objectives, highlighting among them the monitoring and evaluation of the plans developed. These are key elements to generate effective policies and tools with the capacity to transform the territory. The objective of this research is to recognize and comparatively analyze the implementation of the evaluation and follow-up mechanisms of the territorial planning instruments in the two main States of the Iberian Peninsula, taking as a reference the case studies of the Algarve (Portugal) and the Granada Tropical Coast (Andalusia-Spain). For this, is carried out an *ex ante* evaluation of the relevance and coherence of both instruments, and is analyzed the effectiveness of the main monitoring indicators proposed for the urban-territorial system. Finally, it will be extract lessons that allow progress in the creation of inter-territorial control tools, favoring coordination and governance in these spaces.

Key words: planning; territorial cohesion; monitoring and supervision; Algarve; Costa Tropical of Granada.

1 Introducción

Desde su fundación en los albores de la segunda mitad del siglo XX la Unión Europea ha tenido dos objetivos esenciales: afianzar la cohesión territorial e incrementar la calidad de vida de sus ciudadanos. Unas metas complejas que rápidamente fueron asumidas por la política regional –y sus herramientas– en su empeño por garantizar el equilibrio espacial y atenuar las desigualdades

socioeconómicas que originaban las continuas ampliaciones del club comunitario (Consejo de Europa, 2001).

Esta primera etapa concluyó en 1986 con la incorporación a la Comunidad Europea de los países de la ribera mediterránea, España y Portugal. Pero eso sí, la ampliación del número de Estados miembros para configurar la “Europa de los 12” supuso el incremento de las desigualdades sociales, económicas y espaciales de la región, obligando a las instituciones comunitarias a elaborar un nuevo marco en la política regional que permitiera gestionar las crecientes disparidades en los niveles de desarrollo (CDTE, 1999; González, 2004).

De este modo, se optó por impulsar el rol de las herramientas de planificación que, tras la conceptualización técnica, administrativa y normativa que promovió la Carta Europea de Ordenación del Territorio sobre dicha materia (CEOT, 1983), fueron consideradas los instrumentos esenciales para articular inversiones públicas necesarias para alcanzar un adecuado desarrollo regional (Hildenbrand, 1999; Giannakourou, 2005; Comisión Europea, 2017). Comienza así la etapa álgida de institucionalización de la planificación territorial en todos los Estados miembros durante el último tercio del siglo XX. Cada uno de ellos incorpora y despliega los instrumentos de ordenación del territorio en sus respectivos ordenamientos jurídicos atendiendo a las dos visiones de referencia teórica que había sobre esta política: o una concepción de la planificación más socioeconómica derivada de los principios franceses del *Aménagement du territoire*, o una ordenación física de los usos del suelo siguiendo el *Zoniering* alemán, siendo esta última la modalidad elegida por los dos países de la Península Ibérica (Zoido, 2010; Márquez et al., 2017).

Esta fase preeminente de la europeización de la ordenación del territorio culmina con la elaboración de la Estrategia Territorial Europea en 1999, que se convierte en el documento de referencia en cuanto a conceptos y métodos sobre la materia y establece las directrices básicas que debían ser consideradas por el resto de las políticas, normativas o instrumentos sectoriales con incidencia espacial en los Estados miembros (CDTE, 1999; Farinós, 2004; Romero, 2004). Sin embargo, esta etapa quedó rápidamente superada por los numerosos cambios políticos, económicos y tecnológicos derivados de la globalización durante los primeros compases del siglo XXI. Con ellos, las políticas europeas -y especialmente su dotación financiera- se centran más en el crecimiento macroeconómico regional, dejando en un segundo plano su tradicional propósito de convergencia, cohesión y equilibrio territorial. Una situación que se advierte con la rebaja presupuestaria contemplada por la política regional para realizar este tipo de actuaciones, que

pasan de representar el 25 % de la inversión pública de la UE en 1980, a menos del 8 % a principios de los 2000 (Newman & Thorneley, 1996; Falaudi, 2003; Farinós 2021).

Además, en estas circunstancias la ordenación del territorio se ve inmersa en un marcado estancamiento conceptual, técnico e instrumental que acaba por relegarla social, económica e institucionalmente, reflejando la crisis que la Comunidad Europea estaba atravesando durante estos años. La política regional —y con ella la territorial— aparece así desdibujada y alejada de sus objetivos fundacionales, que ahora se perciben como prescindibles o sencillamente inalcanzables. La Unión es percibida como un actor débil política, económica y administrativamente, que además fue fácilmente opacada por los impactos de la recesión financiera global que llegó a cuestionar su modelo de bienestar o estabilidad financiera (Collado, 2004; Nel-lo, 2021).

Para afrontar dicha situación, las instituciones europeas han optado en los últimos lustros por reforzar su identidad comunitaria (ratificada en el Tratado de Lisboa de 2009), revisando sus metas y apostando por la reterritorialización de sus políticas en aras de garantizar un desarrollo sostenible más horizontal y participado como el propuesto en la Estrategia Europa 2020, la Agenda Territorial Europea 2030 o los Programas ESPON de Desarrollo Regional y Cohesión Territorial. En todos ellos destaca la necesidad de revitalizar el rol protagonista de la ordenación del territorio en la política regional, especialmente en la inversión comunitaria como elemento clave en la gobernanza democrática de los territorios, coincidiendo con una nueva etapa de anexiones al club (con la entrada de los países del Este) y su necesidad de convergencia con el resto de las regiones miembros (Sykes & Shulze, 2016; Peiró et al., 2020).

Se apuesta así por una planificación espacial de tipo estratégico, más flexible y ágil, con una vigencia temporal y presupuestaria acotada, con revisiones periódicas que, además, encuentra correspondencia en los nuevos e insoslayables procesos de participación ciudadana. En definitiva, una planificación más directa en la toma de decisiones, más operativa y sencilla. Asimismo, se ha abierto la oportunidad de buscar nuevas claves más inteligentes y cercanas a una visión democrática de los procesos administrativos que sirvan para interpretar y construir planes y políticas más efectivas, surgiendo la necesidad de evaluación objetiva de resultados y de su implementación como en cualquier otra política pública. Una etapa que comienza a desvelarse como esencial en los instrumentos de gestión territorial con el fin de reorientar objetivos, fines o propuestas ante cambios en las necesidades espaciales o divergencias en los modelos territoriales previstos (Mascarenhas et al., 2012; Marques, 2018; Garrido, 2020).

Sin embargo, pese a las continuas recomendaciones normativas de la Unión Europea al respecto (Libro Blanco de la Gobernanza, European Spatial Planning Observatory, Plan de Acción Territorial 2020, Agenda Territorial Europea) la mayoría de los miembros aún hoy carecen de mecanismos específicos para la evaluación y seguimiento de la planificación territorial. Aun cuando en numerosas ocasiones estos han tenido un desarrollo semejante y coetáneo en el despliegue legal e instrumental de la ordenación del territorio, tal y como sucede en las dos regiones objeto de estudio de este trabajo (Benach & Walliser, 2011; Valenzuela & Soria, 2011; Marques, 2018; Segura, 2019).

2 Área de estudio y metodología

2.1 Área de estudio

España y Portugal son dos Estados vecinos situados en el extremo más occidental de la ribera mediterránea europea, constituyentes de la parte fundamental de la península Ibérica. Pese a tener una posición geoestratégica privilegiada -entre dos mares y dos continentes, siendo puente cultural con América-, se encuentran en la periferia de los centros de poder económico y político de la Unión Europea. Coetáneos en muchas de sus vicisitudes económicas, sociales, políticas o territoriales, comparten también cronograma en el inicio de sus proyectos de europeización, ingresando ambos a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986 (Romero, 2004; Sykes & Schulze, 2016).

Aunque los dos muestran un nivel de convergencia territorial similar, se reflejan sus significativas diferencias interregionales en los índices de desarrollo, siendo una característica compartida con el resto de los países de la ribera mediterránea europea (Comisión Europea, 2017). Y es que generalmente las áreas septentrionales presentan índices de cohesión más elevados que la media comunitaria, a diferencia de las regiones meridionales. Escenarios que son perfectamente ejemplificados en ambos países con las dos áreas regionales escogidas para la realización del presente estudio: el Algarve portugués y la Costa Tropical de Granada (Figura 1).

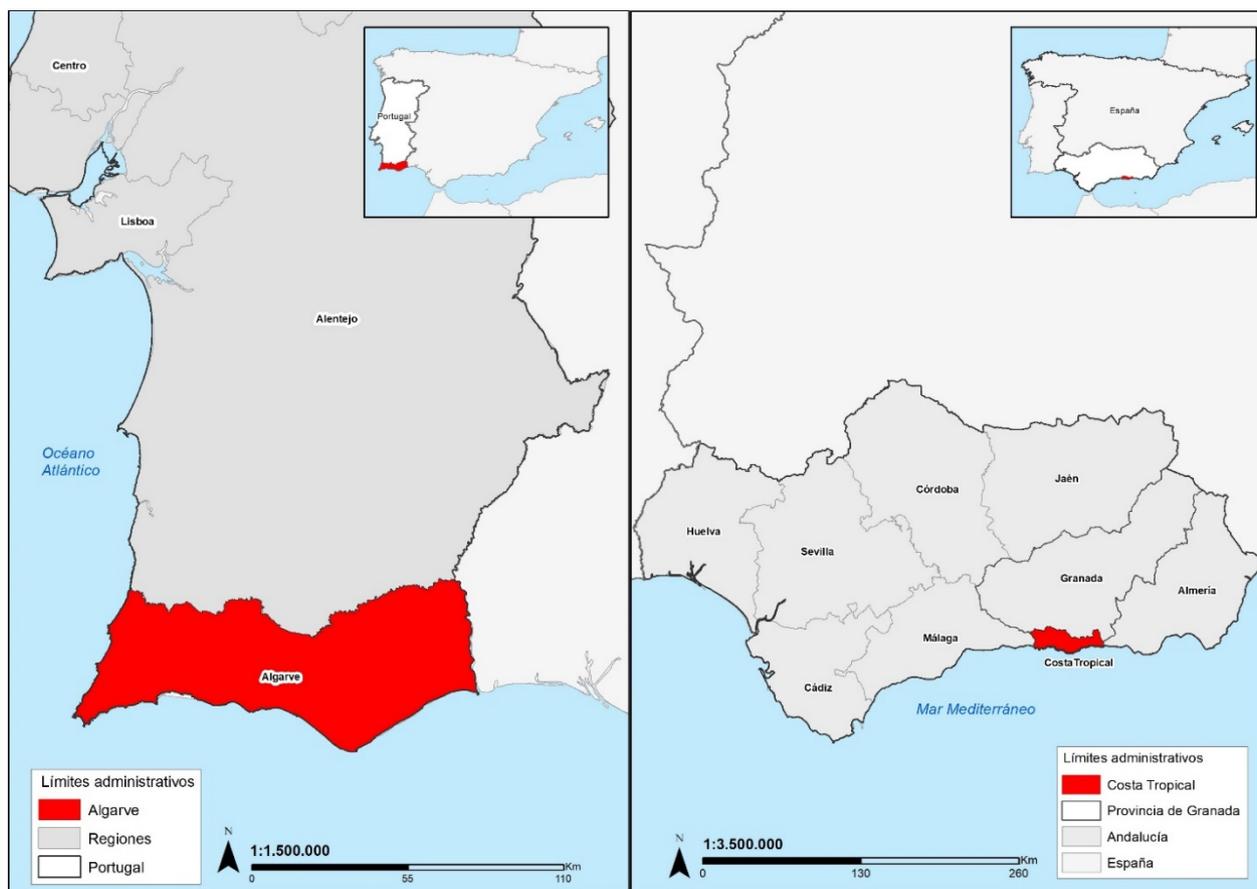
Ambos espacios exhiben niveles de convergencia regional similares que se sustentan en un modelo productivo análogo, donde conviven la agricultura intensiva de regadío en las áreas prelitorales (en la costa lusa por los frutales y en el litoral granadino por el tándem subtropicales-invernaderos) y el turismo de sol y playa en el frente costero, que añade sobre los recursos una fuerte presión urbanística y dotacional (Benach & Walliser, 2011; Sánchez, 2011). Un binomio productivo depredador que ha generado múltiples conflictos espaciales que se han intentado

solventar o reconducir a través del ejercicio de la planificación territorial, sus herramientas y disposiciones (Ruiz & Cejudo, 2022).

Además, como refuerzo a este escenario de desafíos compartidos, ambos espacios cuentan con un instrumento de planificación a escala supramunicipal para favorecer un modelo de desarrollo más sostenible, equilibrado y racional, y que describe objetivos, contenidos y mecanismos de implementación similares. Por tanto, y sin olvidar la evidente diferencia en la escala territorial de aplicación de estos planes, a nuestro entender ambas áreas presentan un desarrollo normativo, administrativo e instrumental de la ordenación del territorio plenamente equiparable, que se acentúa si atendemos al despliegue técnico y jurídico que ha experimentado dicha política en los dos Estados ibéricos (González, 2004; Márquez et al., 2017; Rando Burgos, 2019). Ya que, mientras en Portugal la ordenación del territorio es una estrategia nacional que se desarrolla instrumentalmente a escala regional (como el Algarve), en España, es una competencia transferida a las Comunidades Autónomas (regiones) que la despliegan en ámbitos inferiores con los planes subregionales (como el de la Costa Tropical).

En consecuencia, todo ello habilita la realización de un estudio comparado de ambos espacios donde se valore la resolución de sus desafíos espaciales a través de la efectividad de los modelos de gestión y seguimiento propuestos por sus respectivos planes territoriales.

Figura 1. Mapa de localización del Algarve y la Costa Tropical de Granada en la península Ibérica



Fuente: elaboración propia a partir del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía

2.2 Metodología

La presente investigación tiene como objetivo esencial valorar la eficacia de los instrumentos de ordenación del territorio desplegados en las dos regiones ibéricas, atendiendo a su capacidad para resolver los conflictos espaciales existentes para lograr un modelo de desarrollo más equilibrado.

Para ello, en primer lugar, pretende reconocer, analizar y comparar los corpus jurídicos, normativos e instrumentales en los que se despliega la ordenación del territorio en los dos Estados señalados, ejemplificados a través de los casos de estudio de los planes supramunicipales del Algarve (Portugal) y la Costa Tropical de Granada (Andalucía, España). Estos han sido analizados en profundidad empleando una combinación de métodos hermenéutico-deductivos en los que ha primado la concepción holística y geosistémica del espacio. Así, se han empleado diversas fuentes y procedimientos cuantitativos y cualitativos que nos han permitido analizar la efectividad de los modelos de desarrollo propuestos por ambas herramientas.

A continuación, se ha realizado una evaluación de los mecanismos de control propuestos en cada plan desde su fase de elaboración y diseño (evaluación ex ante) hasta su implementación (evaluación in itinere) a fin de valorar la gestión instrumental que estos han tenido. Una circunstancia que será ejemplificada a través de la evaluación de los índices que proponían para resolver los conflictos recurrentes del sistema urbano-territorial. Finalmente, y tras la composición del diagnóstico territorial e instrumental, podremos extraer lecciones que, basadas en interpretaciones críticas, nos permitan avanzar en la propuesta de creación de herramientas de control interterritoriales que favorezcan la gobernanza de estos espacios.

Antes de comenzar a relatar las diversas etapas por las que ha discurrido el estudio debemos señalar que la gestión pública de política territorial es un proceso complejo y reciente, escasamente atendido a todos los niveles de la Administración. Estas aún continúan empleando como sinónimos los procesos de seguimiento y evaluación de los instrumentos espaciales, siendo su distinción conceptual o metodológica —a nivel académico— aún poco conocida (Ruiz, 2023). Por eso, en primer lugar, hemos realizado una amplia y exhaustiva revisión bibliográfica al respecto utilizando las bases de WOS y SCOPUS. Las escasas aportaciones científicas y académicas sobre estos conceptos en la materia nos han llevado a tomar como referencia las definiciones realizadas por Marques (2011) y Benabent (2022). Entendiendo el seguimiento como un proceso sistemático y periódico cuya finalidad es mejorar la gestión territorial y, la evaluación como el examen del plan territorial en su conjunto durante todas sus etapas procedimentales.

A continuación, se han analizado en profundidad los corpus jurídicos, legales e instrumentales con los que se ha desplegado la ordenación del territorio en los dos Estados, enfatizando en su relación con otras políticas, normativas y herramientas sectoriales con incidencia espacial desde una perspectiva multiescalar (europea, nacional y regional). Tras ello, se ha realizado un análisis detallado de los documentos técnicos y cartográficos que conformaban los dos planes territoriales objeto de este estudio (el PROT del Algarve y el PSOT de la Costa Tropical), clasificando su contenido teórico y normativo en dominios y subdominios temáticos semejantes que posibilitasen su comparación.

Posteriormente, y ya en la etapa de monitorización y seguimiento de cada uno de los instrumentos, se han retomado las acepciones metodológicas señaladas anteriormente por Marques (2011) y Benabent (2022) para abordar su evaluación. Primero, durante su etapa inicial de diseño, elaboración y tramitación (evaluación ex ante) donde hemos analizado la estructura, enfoque y conveniencia de cada herramienta revisando el cumplimiento formal de sus objetivos y la

adecuación de sus propuestas a las necesidades territoriales de cada ámbito verificando los criterios de relevancia y coherencia (Tabla 1).

Tabla 1. Criterios y conceptos para el seguimiento y evaluación de los planes territoriales

| Fase de evaluación | Cuando se realiza | Criterios de evaluación y seguimiento |
|--------------------------------------|---|---|
| Evaluación ex – ante o Inicial | Evaluación sobre la concepción, diseño e implementación primigenia del plan. | Relevancia Coherencia: interna y externa Participación |
| Evaluación in – itinere o Intermedia | Evaluación y seguimiento sobre la ejecución del plan mientras éste sigue vigente. | Gestión Eficacia Eficiencia |
| Evaluación ex – post o Final | Evaluación final transcurrida su vigencia, y ha sido sustituido por otro instrumento. | Utilidad Impacto Sostenibilidad Satisfacción beneficiarios |

Fuente: elaboración propia desde Marques (2011) y Benabent (2022)

La relevancia examina la adecuación de los objetivos propuestos por el plan a los problemas del territorio. Para ello se comprueba la compatibilización exhaustiva entre los objetivos estratégicos y específicos recogidos en cada instrumento con las necesidades territoriales del ámbito clasificadas en matrices DAFO, diferenciadas por dominios y subdominios temáticos (articulación territorial, sistema productivo y sistema ambiental) estableciendo niveles de relación en una escala valorativa de menor a mayor ligazón según el plan (Tablas 3 y 4).

Por otra parte, la coherencia examina la correspondencia entre sus contenidos (interna) y la concordancia entre las determinaciones del instrumento con otros planes o leyes jerárquicamente superiores vigentes en el ámbito (externa). Para la verificación de la coherencia interna, se ha realizado un análisis pormenorizado de los objetivos estratégicos, específicos y las medidas de cada plan diferenciado por dominios y subdominios temáticos en matrices DAFO estableciendo niveles de relación en una escala valorativa de menor a mayor ligazón entre los objetivos y las propuestas de cada uno de los planes (Tablas 5 y 6). Mientras que para la coherencia externa se ha revisado la relación de los objetivos de los dos planes con otras legislaciones e instrumentos a escalas superiores para comprobar su concordancia, asignándole una puntuación según el grado de afinidad encontrado siguiendo la metodología valorativa del criterio de relevancia (Tablas 7 y 8). De este modo, se ha revisado la coherencia del PROT del Algarve con la Estrategia Europea (escala comunitaria), la legislación nacional de referencia (Ley de Bases para la Ordenación del Territorio y Urbanismo) y el Programa Nacional de Política de Ordenación del Territorio. Por su parte, el PSOT de la Costa Tropical se ha revisado respecto a la Estrategia Territorial Europea en

la escala comunitaria compartida por ambos instrumentos, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (su marco legal de referencia) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (documento jerárquicamente superior en la materia).

A continuación, y en una segunda fase, se comprueba la eficacia territorial de las herramientas de ordenación evaluando la ejecución de las medidas que estas contemplaban para resolver las tensiones espaciales que detectaron (evaluación *in itinere*). Para ello, examinamos los mecanismos de seguimiento propuestos por cada instrumento en el dominio urbano-territorial, ya que los conflictos señalados en esta materia eran los prioritarios para ambas regiones. Con este fin elaboramos un indicador específico (evolución de la superficie construida en el último lustro) que permita comparar la eficacia de ambos planes usando las fuentes estadísticas disponibles para cada caso: la Direção-Geral do Território (en Portugal) y el Instituto Estadístico y Cartográfico de Andalucía (Andalucía-España). Finalmente, como destino del esfuerzo científico emprendido, este es discutido para obtener una serie de enseñanzas y reflexiones de base crítica sobre el estado diferencial y la efectividad de la ordenación del territorio en el marco Ibérico, especialmente en lo concerniente a la fase de evaluación y control de esta política pública.

3 Resultados

3.1 La Ordenación del Territorio en la península Ibérica: desarrollo conceptual, normativo e instrumental

El desarrollo de la planificación territorial en España y Portugal deriva de la definición conceptual comunitaria que establece la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) aprobada por el Consejo Europeo de ministros del rango, que fue celebrado en Torremolinos en 1983, pese a contar con experiencias planificadoras previas e independientes en cada uno de los países señalados que se articularon entorno al urbanismo o a la política regional (Consejo de Europa, 1983). Aun así, la Carta fue el hito que inició el desarrollo de la ordenación del territorio en la Europa comunitaria, siendo considerada desde entonces como una de las políticas fundamentales para alcanzar un desarrollo espacial equilibrado (Hildenbrand, 1999; Rando, 2019). Unos principios que fueron asumidos con rapidez por los distintos Estados miembros, que iniciaron la configuración del marco normativo e instrumental de la política siguiendo una versión muy depurada de los preceptos teóricos alemanes (*Zoniering*) donde la ordenación de los usos del suelo era la preocupación esencial. Una visión imperante también en la Estrategia Territorial Europea (1999), documento común de referencia que guio el ordenamiento jurídico de esta disciplina en todos los Estados miembros, incluidos los dos de la península Ibérica. Este

documento establecía las directrices normativas generales de la ordenación del territorio (conceptual, metodológica y administrativamente) para alcanzar una óptima cohesión regional (CDTE, 1999; Romero, 2004; Falaudi, 2010).

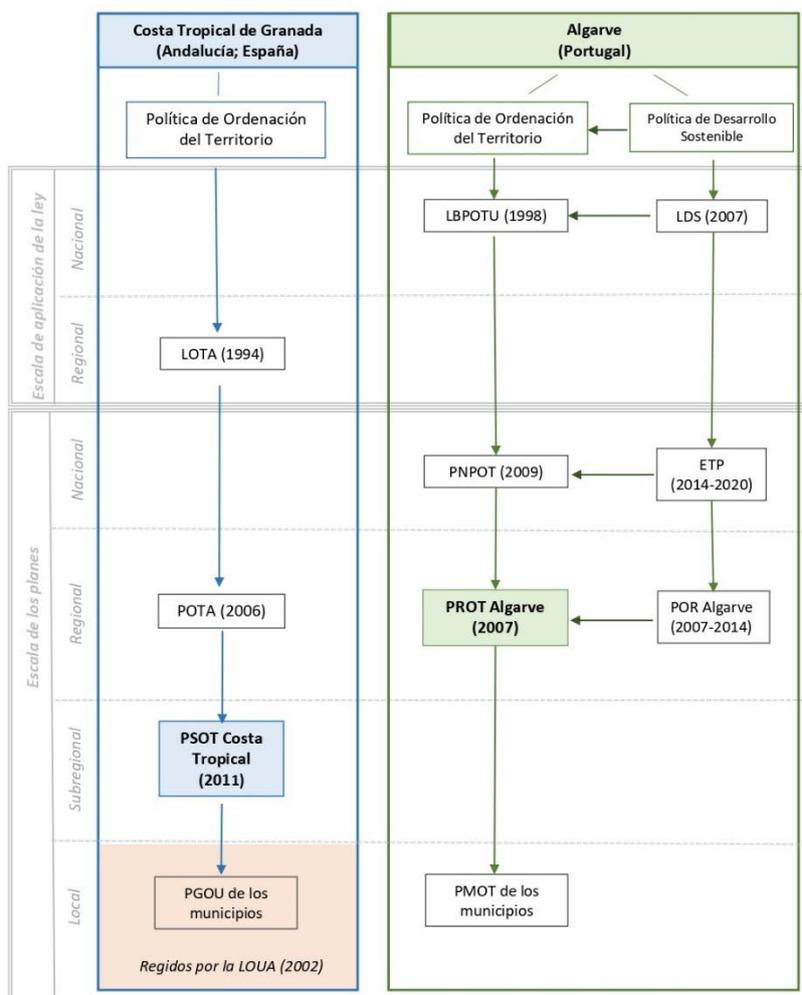
En este contexto, España y Portugal tuvieron un despliegue jurídico e instrumental de la planificación territorial semejante adscrito al desarrollo conceptual, técnico y político que propuso la Estrategia Europea y a las propias circunstancias sociales, económicas o históricas que atravesaron ambos Estados aun cuando su organización administrativa fue distinta. Mientras Portugal instituye una Administración plenamente centralizada (pese a su configuración transcontinental con las Regiones Autónomas de las Azores y Madeira) con muy pocas funciones derivadas a las instituciones regionales (Assembleia da República, 2007; Alves, 2015); España se configura como un Estado descentralizado con múltiples competencias básicas transferidas a las distintas Comunidades Autónomas (sanidad, educación, ordenación del territorio, urbanismo o vivienda) (Zoido, 2010; Rodríguez & Sánchez, 2016).

Por tanto, en el caso luso, la ordenación del territorio es una competencia legislativa otorgada por el artículo 165.1.z de la Constitución (1976) a la Asamblea General (escala nacional) desarrollada normativamente a través de la Ley de Bases para la Ordenación del Territorio y Urbanismo (LBOTU) de 1998 (que experimentó una modificación puntual en 2007). En ella se establece un esquema de planeamiento jerárquico y cerrado con un despliegue instrumental en cascada, muy similar al modelo andaluz (Figura 2). El Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio (PNPOT) ocupa la cúspide del sistema definiendo las directrices territoriales básicas del país, concretadas a escalas inferiores (en ámbitos regionales) a través de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (como el del Algarve) o con instrumentos urbanísticos locales como los Planes Municipales de Ordenación del Territorio (Assembleia da República, 2007; CCDRA, 2007; Arango, 2012).

Mientras tanto, en el modelo español las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo están transferidas por el artículo 148.1 de la Constitución (1978) a las diferentes Comunidades Autónomas, debiendo ser asumidas y ratificadas por ellas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En el caso andaluz, se asumió y suscribió su desempeño en el Estatuto de 1981, desarrollando su propio corpus jurídico a través de un sistema muy parecido al del resto de comunidades, o incluso, al propio modelo portugués (Figura 2). La referencia legal básica en la materia —hasta la reciente aprobación de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad Territorial de Andalucía (LISTA) en diciembre de 2021—, ha sido la Ley de Ordenación del Territorio de

Andalucía de 1994 (LOTA). Esta se implementaba de manera jerarquizada a través de instrumentos de planificación a escala regional o subregional cuyas determinaciones siempre prevalecerían frente a los planeamientos urbanísticos municipales que se regían por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, 2002) (Parlamento de Andalucía, 1994; Zoido, 2010).

Figura 2. Cuadro comparativo de la OT en Andalucía y Portugal



Fuente: elaboración propia

Así, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía aprobado en 2006 (POTA) definía el modelo regional estableciendo las directrices básicas de su sistema de asentamientos, dotacional y de comunicaciones, concretado en ámbitos más conflictivos o con mayor dinamismo socioeconómico a través de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio (en adelante PSOT –como el de la Costa Tropical de Granada–). Finalmente, el sistema de planeamiento territorial se completaba a escala municipal con los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) (Junta de Andalucía, 2006; Benabent, 2009; Rando, 2019).

Sin embargo, pese al reciente cambio normativo derivado de la LISTA que supone la anulación de la legislación anterior en materia territorial y urbanística (es decir, de la LOTA y la LOUA), el esquema instrumental previo sigue siendo plenamente vigente mientras no se revise o modifique conforme a las nuevas disposiciones, prevaleciendo *de iure* las determinaciones territoriales sobre las urbanísticas. Además, en los últimos meses se han conocido públicamente los reglamentos específicos de la LISTA que mantiene, de facto, un esquema de ordenación semejante al instituido por la normativa precedente. De hecho, con este nuevo marco jurídico la Administración tan solo pensaba acometer la revisión del instrumento regional (POTA) —con más de tres lustros de vigencia— en un lapso temporal inferior a seis meses (plazo ya incumplido a inicios de 2022) (Ruiz & Sánchez, 2022).

De este modo, aunque las dos regiones ibéricas analizadas muestren una institucionalización normativa equivalente en la disciplina territorial, su gestión ha sido diametralmente opuesta. Su divergencia comienza con la aplicación de la disposición comunitaria de 2001 que marca el inicio de la senda de control y evaluación de las herramientas de planificación vigentes en los Estados miembros.

La volatilidad de las circunstancias políticas, económicas, sociales o ambientales que experimentó la Unión Europea a comienzo del siglo XXI despertó su interés por conocer la eficacia que estos instrumentos habían tenido en la corrección de los desequilibrios regionales. Por ello, apenas unos años después de la promulgación de la ETE se elabora la Directiva 42/2001¹ en un intento por avanzar en la gestión de la planificación territorial. Esta exigía su trasposición normativa en los distintos marcos de referencia nacional (concretamente en legislaciones o planes ambientales) y los instaba a establecer mecanismos de evaluación y seguimiento sobre los planes territoriales que ya habían sido implementados para, al menos, valorar su incidencia medioambiental (Ministerio de Presidencia, 2001).

Las instituciones lusas y españolas/andaluzas asumen y reflejan el contenido de la disposición europea en sus respectivas normativas ambientales (en el Decreto Ley 232/2007, del 15 de junio, el primero; y la ley 7/2007 de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía, el segundo) que garantizaba la instauración de mecanismos específicos de control y evaluación para los planes territoriales. En ambos casos se aludía a la creación de organismos específicos para cada uno de

1 Directiva 2001/42/CE del Parlamento de Europa, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas de medio ambiente.

los instrumentos (Comisiones de Seguimiento) que supervisaría periódicamente su ejecución a través de unos índices concretos, medibles y cuantificables que permitirían su sistemática revisión (Assamblea, 2007; Junta de Andalucía, 2006; 2007).

Sin embargo, aun cuando la concepción teórica de los mecanismos necesarios para abordar esta función era similar en ambas regiones, su ejecución práctica ha evidenciado fuertes disparidades, influyendo con ello en la estigmatización social, política o económica que presenta la planificación territorial en el sur peninsular.

Además, en el caso luso, el seguimiento tácito de la aplicación de la disposición comunitaria supone el culmen de su Política de Desarrollo Regional. Esta fue concebida a inicios de 1990 como el brazo ejecutor de la Ordenación del Territorio —antes que fuese una recomendación impuesta por la Unión Europea—, estableciendo la programación económica y temporal específica para implementar las propuestas de los diferentes planes territoriales independientemente de su escala de actuación (nacional, regional o europeo), siendo esta una de las principales causas del éxito de la disciplina territorial en el país (Figura 2; DGTOU, 2007; Ferrao & Morauto, 2011).

La norma andaluza, sin embargo, fue más laxa y generalista a este respecto. Esta delega a cada instrumento subregional la concepción y elaboración de un sistema de indicadores de control (Art. 176 del POTA). Si bien, si alude a la elaboración de un informe periódico de seguimiento donde se recogerán los índices creados que serán supervisados por las distintas Comisiones de Seguimiento en reuniones regulares (Junta de Andalucía, 1994; 2011). Y, como mínimo, deben contar con los parámetros ambientales requeridos (índices) que certifiquen el estado favorable del plan en la tramitación de Evaluación de Impacto Ambiental por el organismo regional competente (Consejería de Medio Ambiente) (Segura, 2014; Cordera & González, 2019; Farinós et al., 2020).

3.2 Concepción, tramitación e implementación de los planes subregionales de ordenación del territorio

El Plan Regional de Ordenación del Territorio del Algarve (PROT) fue uno de los primeros instrumentos territoriales aprobados en Portugal. Esta es la cuarta región más poblada del país tras el área metropolitana de Lisboa, la región Norte y el Alentejo, con más de 450 000 habitantes distribuidos en 16 municipios (INE, 2021). Sin embargo, al igual que ocurre en otras regiones del litoral mediterráneo, esta distribución muestra fuertes desigualdades: el 75 % de los efectivos demográficos se concentran en el frente litoral —constituyendo una de las áreas más dinámicas socioeconómicamente del país—, frente al 25 % que lo hace en los núcleos del interior (DGT, 2020). Esta análoga ocupación de la región ha generado desequilibrios evidentes entre la franja

litoral del Algarve, intensamente ocupado por la actividad turística, y el berrocal del interior, despoblado y con una gran vocación agrícola – en numerosas ocasiones extensiva-, originando tensiones por la ocupación del espacio que intentaron resolverse con la promulgación del PROT. Este fue aprobado tras un dilatado proceso de tramitación (una década después de que se redactase) en 2001 y, apenas dos años después sufrió una revisión (2003) para adaptarse a los preceptos de la Directiva Europea 42/2001. Sin embargo, esta última modificación nunca llegó a aprobarse definitivamente continuando hoy vigente la versión inicial de 2001 (CIEO, 2009; CCDRA, 2013).

Por su parte, la Costa Tropical muestra una situación territorial muy parecida a la descrita por la región portuguesa. El litoral granadino es, junto con el área metropolitana de la capital nazarí, el ámbito más dinámico social, político, urbanístico y económicamente de la mitad oriental de Andalucía. Alberga a 123 000 habitantes regularmente según el Padrón de Habitantes de los municipios del ámbito (INE, 2021) triplicando estas cifras durante la época estival (Matarán, 2005), aunque replica las lógicas de distribución espacial propias de la península Ibérica: el 91 % de los efectivos demográficos se concentran en la orla costera –que sostiene su pujanza económica en el binomio turístico y agrario (subtropicales e invernaderos)— frente al 9 % que resiste en el traspaís (despoblado), condicionado por las fuertes pendientes de las estribaciones de la Penibética ocupados por las reminiscencias de la agricultura tradicional de secano (Rodríguez & Sánchez, 2016; Sánchez, 2011). Una marcada dualidad territorial que, al igual que en la región algarveña, originó desequilibrios espaciales que trataron de solventarse con la promulgación del Plan Subregional de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical (PSOT). Sin embargo, este fue el último tramo de la costa andaluza en aprobar un instrumento de ordenación del territorio, esencialmente por la fuerte oposición de los gobiernos municipales y los agentes económicos de la comarca que veían limitadas sus posibilidades de crecimiento o de soberanía municipal por la intervención planificadora (Ruiz, 2023). Por ello, aunque su redacción concluyó en 2005, no se promulgó hasta finales de 2011 y recientemente ha tenido una modificación puntual (2021) para flexibilizar la edificación en áreas agrícolas (Junta de Andalucía, 2021).

En efecto, además de las similitudes en el diseño y tramitación de los dos planes analizados, estos comparten semejanzas en su implementación, especialmente aquellas referidas a los mecanismos de seguimiento y evaluación que van a utilizar en el control de su ejecución. Ambos establecen Comisiones de Seguimiento como organismos específicos para su supervisión quienes serán las encargadas de elaborar los Informes de Seguimiento periódicos. En el caso luso, estos documentos tienen una regularidad bianual (Art. 7 PROT) mientras, en el granadino será cuatrienal

(Art. 4 PSOT). En ambos casos, estos informes revisarán la evolución de diversos indicadores económicos, demográficos, urbanísticos y ambientales que han sido predefinidos con anterioridad para garantizar la eficacia de la herramienta territorial (CCDRA; 2009; Junta de Andalucía, 2011). Sin embargo, tres lustros después de su promulgación el PSOT granadino carece de cualquier intento de monitorización, ya que aún no se ha elaborado ningún informe de seguimiento y su Comisión tampoco ha sido convocada (Tabla 2).

Tabla 2. Comparación del contenido de los planes

| Contenido de los instrumentos | PROT Algarve | PSOT Costa Tropical |
|---|--------------|---------------------|
| SWOT/ DAFO diagnóstico | Si | Si |
| Objetivo general | Si | Si |
| Objetivos estratégicos | Si | Si |
| Objetivos específicos | Si | Si |
| Líneas/Ejes estratégicos | Si | No |
| Metas/medidas | Si | Si |
| Programas | Si | Si |
| Subprogramas | Si | Si |
| Proyectos | Si | Si |
| Indicadores de evaluación y seguimiento | Si | No |
| Sistemas de Información Territorial específicos | Si | No |

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los planes

Además, en pro de garantizar la efectividad de estas herramientas y por la trascendencia que tiene la Política de Desarrollo Sostenible en Portugal, el PROT del Algarve prevé la creación de un Observatorio Territorial (como sistema integrado de la información territorial específica), que será el encargado de controlar la evolución de los índices propuestos que habían sido definidos previamente en los Programas Operativos Regionales (POR) para periodos concretos de financiación (actualmente sigue vigente el periodo 2007-2014 del POR) (CIEO, 2009; Marques, 2011).

Frente a ello, el PSOT granadino – que aún no ha puesto en marcha sus mecanismos de control – carece de organismos cartográficos o estadísticos específicos para evaluar su eficacia. Este se

limita a relatar una lista de indicadores genéricos de carácter ambiental (agua, usos del suelo, erosión, construcción...) proporcionado por el organismo ambiental regional competente para superar favorablemente el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. Aun así, por el periodo temporal en el que este plan se elaboró (antes de la proclamación de la legislación ambiental andaluza) se desconocen los resultados arrojados por estos índices y, por tanto, se imposibilita su comparación. Además, al carecer de un sistema/observatorio territorial específico, su monitorización dependen de la información estadística o cartográfica recabada en cada momento para el conjunto de la Comunidad Autónoma a través del Instituto Estadístico y Cartográfico de Andalucía (Junta de Andalucía, 2011; Ruiz & Cejudo, 2023).

3.3 Evaluación inicial de los planes: relevancia y coherencia de los instrumentos

Como ya se ha señalado, fomentar y garantizar una adecuada gestión territorial es uno de los principales objetivos de cualquier instrumento de planificación. Por ello, no es de extrañar que la definición e implantación de los mecanismos de control y seguimiento constituyan una de las inquietudes esenciales de los planes abordados desde su diseño inicial. De hecho, es en esta fase de evaluación ex ante de las herramientas donde se verifica el cumplimiento de sus dos criterios principales: la relevancia y la coherencia (Tabla 1).

Para la valoración del primer parámetro se realiza un análisis exhaustivo de los objetivos señalados en el plan para resolver las necesidades territoriales de cada ámbito, que han sido clasificadas previamente en matrices DAFO. Además, para permitir la comparación de ambas regiones e instrumentos hemos realizado una estructuración previa de las herramientas (y su contenido) en dominios temáticos semejantes (articulación territorial, sistema productivo, sistema ambiental y gobernanza/gestión instrumental) que nos posibilite, posteriormente, establecer la relación de concordancia entre los problemas/oportunidades de esos espacios y cómo han sido abordados por los instrumentos (Tabla 3).

Tabla 3. Relevancia del PROT del Algarve

| Dominios temáticos | Subdominios | D A F O | Objetivo estratégico | Objetivos específicos | | | |
|--------------------------|---------------------------|------------------|--|--|--|---|---|
| Articulación territorial | Sistema urbano | | Promover un modelo territorial equilibrado y competitivo | 1. Articular el desarrollo urbano, habitacional y turístico con la protección necesaria a los sistemas ecológicos regionales, con especial énfasis en áreas protegidas en la costa | 2. Promover la integración y control en el interior de fenómenos de edificación dispersa | | |
| | | D | - | + | + | | |
| | | F | +++ | +++ | +++ | | |
| | | A | + | ++ | ++ | | |
| | | O | +++ | +++ | +++ | | |
| | Accesibilidad y movilidad | | Promover un modelo territorial equilibrado y competitivo | 1. Definir una estrategia para mitigar las asimetrías del desarrollo intrarregional, con énfasis en las redes de accesibilidad y transporte regional | | | |
| | | D | - | + | | | |
| | | F | +++ | ++ | | | |
| | | A | + | ++ | | | |
| | | O | +++ | +++ | | | |
| Sistema Productivo | Sistema económico | | Fortalecer y cualificar la economía, y promover actividades intensivas en conocimiento | 1. "Traducir" para el nivel regional del Algarve los objetivos nacionales de economía, cualificación y desarrollo territorial sostenible | 2. Definir estrategias con propuestas adecuadas a la diversidad territorial de la región | 3. Articular las políticas sectoriales con incidencia territorial a la región | 4. Definir orientaciones estratégicas para el espacio rural: protección ambiental y desarrollo socioeconómico |
| | | D | - | + | ++ | + | + |
| | | F | +++ | +++ | +++ | +++ | +++ |
| | | A | - | + | + | + | + |
| | | O | +++ | ++ | ++ | ++ | +++ |

Tabla 3. Continuación

| | | | | | |
|----------------------------------|---|---|---|---|--|
| | Sistema turístico | | Cualificar y diversificar el clúster ocio/turismo | 1. Enmarcar la actividad turística como factor central de desarrollo, para revitalizar el resto de sectores productivos | |
| | | D | + | ++ | |
| | | F | +++ | +++ | |
| | | A | - | ++ | |
| | | O | +++ | +++ | |
| Sistema Ambiental | Sistema ambiental | | Consolidar un sistema ambiental sostenible y duradero | 1. Definir y articular a escala regional políticas de protección ambiental, cultural y territorial | 2. Integrar las Directivas Europeas de la Red Natura 2000 y legislación nacional a la región |
| | | D | - | + | - |
| | | F | +++ | +++ | +++ |
| | | A | + | ++ | - |
| | | O | +++ | +++ | +++ |
| Gestión territorial y gobernanza | Sistema de gestión territorial y gobernanza | | Sin objetivo | 1. Integrar directrices derivadas de los estudios y el informe de evaluación del PROT Algarve o cualquier plan sectorial con incidencia | 2. Contribuir a la formulación de leyes o planes regionales o nacionales en la planificación del suelo |
| | | D | | - | - |
| | | F | | +++ | - |
| | | A | | + | - |
| | | O | | ++ | + |

Leyenda: D= Debilidades; F=Fortalezas; A=Amenazas; O=Oportunidades. Nivel de relación: (+++) Fuerte; (++) Media; (+) Débil; (-) sin relación

Fuente: elaboración propia a partir del plan

El análisis de las Tablas 3 y 4 muestran la similitud de ambos planes en la distribución conceptual y temática de sus contenidos: con objetivos estratégicos generalistas y extensos que se concretan en otros más específicos, breves y precisos. Un hecho que constata la semejanza en las preocupaciones teóricas de los instrumentos derivadas del comportamiento análogo de los procesos territoriales que se habían producido en las dos regiones ibéricas. De hecho, ambas exhiben una estructura temática similar al realizar su clasificación temática: articulación territorial, sistema productivo y esquema ambiental.

Si bien el PROT del Algarve cuenta con un dominio adicional denominado gestión territorial y gobernanza que no se encuentra en el PSOT de la Costa Tropical. En él se hace alusión a la necesidad de incorporar las directrices de los informes de evaluación del PROT al resto de planes o políticas sectoriales con incidencia de la materia en la región y, especialmente, en todas aquellas cuestiones que afecten a la zonificación de los usos del suelo (CCDRA, 2013). De este modo, esta retroalimentación permanente de los planes con las leyes o normativas realizadas a escala regional o nacional son consideradas una fortaleza para el ámbito, así como una gran oportunidad para el desarrollo territorial nacional, reforzando el prestigio administrativo y económico de la planificación en Portugal (Sykes & Schulze; 2016; Farinós, 2021).

Si analizamos más detalladamente los objetivos señalados en la tabla 3, podemos advertir como las principales inquietudes del PROT algarveño se relacionan con la necesidad de fortalecer su sistema productivo a través de la potenciación de su sector turístico intentando que este actúe como un motor para impulsar y/o dinamizar otras actividades económicas con menor trascendencia en la región (agricultura, pequeño comercio o las telecomunicaciones). Además, el plan aspira a corregir los desequilibrios existentes entre el frente costero –con un alto valor ecológico pero muy presionado urbanísticamente– y el interior rural más desarticulado y despoblado, donde la dispersión edificatoria está generando graves problemas paisajísticos, dotacionales e infraestructurales.

Por tanto, el instrumento fue concebido como un incentivo de primer orden para fomentar el desarrollo regional, siendo sus objetivos formulados como fortalezas u oportunidades para el ámbito sin considerar en demasía las posibles externalidades negativas que la aplicación del planeamiento podría tener en la región (incremento de las desigualdades espaciales, concentraciones demográficas y urbanísticas en las áreas más dinámicas, erosión o desertificación de los suelos del berrocal...). Una casuística que se advierte en la matriz con las expectativas depositadas en el turismo (que aparece en la tabla como la fortaleza más importante del Algarve),

considerada la actividad esencial para dinamizar el entorno rural – más allá de la orla costera- y con ella, controlar la edificación dispersa. Sin embargo, no contempla que esta excesiva dependencia del sector recreativo pueda ser una amenaza latente a medio plazo al acentuar las disparidades sociales, económicas o espaciales presentes entre el sur nacional (área metropolitana de Lisboa y la región algarveña) con el predominio del sector terciario (servicios y turismo) y el área agrícola-industrial de la mitad septentrional (CIEO, 2009; Ferrao & Morauta, 2011).

En el caso de la Costa Tropical, el plan se centra en la necesidad de mejorar su articulación territorial con el resto de Andalucía impulsando la centralidad de Motril y potenciando la jerarquización de su sistema de asentamientos internos para evitar los desequilibrios producidos por la dualidad espacial litoral-interior, al igual que en la región portuguesa. Asimismo, preocupado por la utilización desmesurada de los mismos recursos en su binomio productivo, el PSOT pretende compatibilizar su aplicación en el modelo económico ordenando las áreas turísticas y recalificando los espacios agrarios (Junta de Andalucía, 2011). Así, aspira a ser una herramienta eficaz para propiciar un desarrollo territorial equilibrado y coherente. Sin embargo, en este instrumento las posibles externalidades negativas que se pueden originar del modelo territorial propuesto muestran una relación más significativa que en el caso luso, ya que la dicotomía de su binomio productivo hace que una oportunidad para el sector turístico sea una clara amenaza para el espacio agrícola (Tabla 4). De ahí que, en un ámbito tan tensionado, la planificación -y la efectividad de sus propuestas- se convierta en una cuestión fundamental.

Aun así, del profuso análisis de las tablas (3 y 4) señaladas con anterioridad es posible colegir que ambos instrumentos presentan una concordancia plena entre los objetivos que plantean y las necesidades presentes en cada área, cumpliendo así holgadamente con el criterio de relevancia.

El otro parámetro que se ha evaluado en el proceso inicial de monitorización de los planes territoriales es la coherencia. Para ello, hemos examinado la adecuación entre sus contenidos (interna), así como la concordancia (externa) de sus determinaciones con otros instrumentos o legislaciones vigentes, jerárquicamente superiores en el ámbito analizado (Tabla 1; Marques, 2018; Benabent, 2022).

Tabla 4. Relevancia del PSOT de la Costa Tropical de Granada

| Dominios temáticos | Subdominios | DAFO | Objetivo estratégico | Objetivos específicos | | |
|--------------------------|--------------------------|------|--|--|---|--|
| Articulación territorial | Sistema urbano | | Potenciar la cohesión e integración territorial del ámbito, y propiciar la complementariedad del sistema de asentamientos y el desarrollo ordenado del espacio urbanizado | 1.La cohesión del ámbito basada en el fortalecimiento de la capitalidad de Motril, y en la mejora de su posición en el Sistema de Ciudades de Andalucía y el litoral mediterráneo. | 2.Definición de un sistema de espacios libres de escala supramunicipal como elemento de cualificación de destino turístico y calidad de vida. | |
| | | D | + | ++ | + | |
| | | F | +++ | +++ | ++ | |
| | | A | ++ | +++ | + | |
| | | O | +++ | +++ | ++ | |
| | Sistema Infraestructural | | Optimizar la funcionalidad de las infraestructuras de transporte, y mejorar la articulación interna del ámbito con los ámbitos limítrofes | 1.Integración de las infraestructuras de transporte de nivel regional y mejorar la conectividad interna | 2.Ubicación y equipamientos de nivel supramunicipal de apoyo a la actividad turística y a la mejora de la calidad urbana | 3.Completado del sistema de infraestructuras básicas |
| | | D | - | - | + | - |
| | | F | +++ | +++ | ++ | +++ |
| | | A | + | - | ++ | - |
| | | O | +++ | +++ | ++ | +++ |
| Sistema Productivo | Sistema productivo | | Favorecer la compatibilidad entre los usos y actividades presentes en el territorio, en especial agricultura y turismo, minimizando costes económicos, sociales y ambientales. | 1.Identificación y promoción de un destino turístico comarcal como base para la ordenación de las zonas turísticas | 2.Adecuación y cualificación del espacio agrícola | |
| | | D | ++ | ++ | + | |
| | | F | +++ | +++ | +++ | |
| | | A | + | ++ | ++ | |
| | | O | +++ | +++ | +++ | |

Tabla 4. Continuación

| Dominios temáticos | Subdominios | DAFO | Objetivo estratégico | Objetivos específicos | Dominios temáticos | Subdominios |
|--------------------|--------------------|------|---|---|--|--|
| Sistema Productivo | Sistema dotacional | | Favorecer la creación de nuevas áreas de oportunidad para usos productivos, y mejorar la ordenación y competitividad de los recursos productivos | 1. Establecer las áreas de reserva para la localización de actividades económicas de interés supramunicipal | 2. Fomento de la interrelación del puerto de Motril con el sistema productivo comarcal y mejora de la oferta de suelo para actividades productivas de alcance supramunicipal | |
| | | D | + | ++ | - | |
| | | F | +++ | ++ | +++ | |
| | | A | ++ | +++ | ++ | |
| | | O | +++ | ++ | +++ | |
| Sistema Ambiental | Sistema ambiental | | Promover el uso racional de los recursos ambientales, culturales y paisajísticos, corregir los factores de riesgo y preservar e integrar en la estructura territorial los ENP, siempre de acuerdo con las prescripciones de su normativa específica | 1. Protección y puesta en valor de las zonas y elementos de interés ambiental, paisajístico y cultural | 2. Racionalización del uso y ocupación del litoral | 3. Prevención y reducción de la incidencia de riesgos naturales y tecnológicos |
| | | D | - | - | - | + |
| | | F | +++ | +++ | ++ | +++ |
| | | A | - | - | ++ | ++ |
| | | O | +++ | +++ | +++ | +++ |

Leyenda: D= Debilidades; F=Fortalezas; A=Amenazas; O=Oportunidades. Nivel de relación: (+++) Fuerte; (++) Media; (+) Débil; (-) sin relación

Fuente: elaboración propia a partir del plan

En efecto, tras el diagnóstico exhaustivo del diseño y funcionamiento de los dos planes ibéricos, podemos afirmar que ambos son coherentes, ya que replican un proceso lógico y consecuente entre los fines y metas propuestas. Y, al igual que ocurriese con el criterio anterior, hemos clasificado su contenido en dominios temáticos análogos para facilitar su comparación. No obstante, aunque ambos muestran una estructuración similar si se aprecian pequeñas diferencias en su concreción conceptual: el PROT del Algarve es un documento más sencillo, con apenas 4 objetivos estratégicos desarrollados en 39 medidas, frente al PSOT granadino que cuenta con 9 objetivos precisados en 89 propuestas (Tablas 5 y 6)

Tabla 5. Cuadro resumen de la coherencia interna del PROT del Algarve.

| Dominio territorial | Subdominio territorial | Objetivos estratégicos | Objetivos específicos | Medidas |
|----------------------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|-----------|
| Articulación territorial | Sistema urbano | 1 | 2 | 6 |
| | Accesibilidad y movilidad | | 1 | 4 |
| Sistema productivo | Sistema económico | 1 | 4 | 14 |
| | Sistema turístico | 1 | 1 | 8 |
| Sistema ambiental | Sistema ambiental | 1 | 2 | 4 |
| Gestión territorial y gobernanza | | 0 | 2 | 3 |
| Total | | 4 | 12 | 39 |

Fuente: elaboración propia a partir del plan

De este modo, el plan luso presenta 4 objetivos estratégicos amplios y generales con una asignación temática equitativa (una por dominio temático a excepción del sistema productivo que cuenta con 2), aunque se aprecia su preocupación económica y la importancia de la actividad turística en la región ya que esta materia cuenta con objetivos y medidas específicas dentro del dominio económico.

Estos fines más amplios son concretados con posterioridad en 12 objetivos específicos que presentan una redacción más sencilla y directa para facilitar así su cumplimiento. Y, del mismo modo, reiteran la importancia del sector turístico en la zona al aglutinar este el 42% de estos fines y el 29% de las medidas propositivas. De hecho, el 56% de estas propuestas se despliegan en el dominio productivo, frente al escueto 8% que atañen a cuestiones ambientales. Mientras, la

articulación territorial copa el 26% de las determinaciones (síntoma de la preocupación regional por el tema) y tan solo el 7% están destinadas a la propia gestión del plan, estableciendo entre otras cuestiones mecanismos específicos para la supervisión de cada programa (Tabla 5).

Tabla 6. Cuadro resumen de la coherencia interna del PSOT de la Costa Tropical de Granada

| Dominio territorial | Subdominio territorial | Objetivos estratégicos | Objetivos específicos | Medidas |
|--------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|-----------|
| Articulación territorial | Sistema urbano | 2 | 2 | 11 |
| | Sistema infraestructural | 2 | 3 | 34 |
| Sistema productivo | Sistema dotacional | 2 | 2 | 8 |
| | Turismo | 1 | 1 | 17 |
| | Agricultura | 1 | 1 | 6 |
| Sistema ambiental | Biodiversidad | 1 | 1 | 4 |
| | Patrimonio | | 1 | 3 |
| | Riesgos | | 1 | 6 |
| Total | | 9 | 12 | 89 |

Fuente: elaboración propia

Por su parte, el plan granadino establece 9 objetivos estratégicos con una redacción más amplia y detallada que en el caso portugués. Si bien, este también centra su preocupación en los aspectos económicos e infraestructurales de la región (con 4 objetivos para cada dominio temático). Mientras, circunscribe la problemática ambiental (con solo 1) al cumplimiento específico de la legislación y planificación sectorial en la materia. Estos fines más generales son precisados posteriormente en objetivos específicos que tienen una redacción sencilla y bastante laxa, dificultando así la materialización de las propuestas. No obstante, replica un patrón de distribución similar al mostrado por el PROT del Algarve, con el 41 % de los objetivos vinculados al sistema relacional y a la vertebración territorial y el 33 % a la cuestión económica donde se aprecia un reparto equitativo entre las dos grandes actividades productivas de la región (turismo y agricultura). Sin embargo, resulta sorprendente la cantidad de propuestas realizadas por el PSOT granadino que llega a triplicar las contempladas en el otro plan ibérico. Estas quedan relegadas a ser un

desiderátum territorial por la formulación laxa y ambigua que presentan, cuya ejecución depende de la materialización financiera de otras políticas o planes sectoriales con incidencia territorial. Así, la mitad de las medidas están destinadas a mejorar la articulación territorial de la comarca, de las que el 38% se corresponde con la generación de nuevas infraestructuras viarias, constituyendo actuaciones que dependen de la inversión pública de políticas específicas en la materia del gobierno autonómico o nacional. Algo similar ocurre con las propuestas económicas, donde las destinadas al binomio productivo (agricultura-turismo) representan el 25 % del total, pero requieren de financiación pública o privada para poder ejecutarse (Tabla 6).

Por otra parte, analizando el ordenamiento jurídico en el que ambos documentos se insertan podemos colegir que los dos son plenamente coherentes (a nivel externo). Para ello, hemos examinado la congruencia entre los contenidos de cada plan con sus homólogos superiores a distintas escalas: la europea (siendo ésta común para ambas regiones ibéricas), nacional en el caso algarveño y regional en el de la Costa Tropical.

En el caso portugués, hemos comprobado la concordancia del PROT con los objetivos de la ETE, la LBOTU (legislación en la materia) y el PNPO (plan nacional). Así, los resultados que hemos obtenido (Tabla 7) señalan la reiteración común en las preocupaciones y materias abordadas por todos los instrumentos más allá de las matizaciones concretas que se realizan en cada uno de ellos atendiendo a la escala territorial en la que se aplican. Sin embargo, todos coinciden en la necesidad de potenciar el sistema productivo portugués y mejorar la articulación territorial para garantizar el equilibrio regional.

De los tres, es la Estrategia Europea la que muestra una visión más genérica sobre estas cuestiones (propia de su escala territorial), proponiendo una distribución temática entorno a tres grandes objetivos —uno por dominio analizado—. Y, aun siendo todos plenamente equivalentes con el instrumento algarveño, las mayores similitudes se dan en el sistema económico (que suponen el 50% de las medidas) y la articulación territorial (30%). Unas circunstancias similares son las que ocurren con el marco legal de referencia (la LBOTU), que tiene una mayor concreción conceptual por su escala de aplicación. Reparte su contenido en 8 objetivos de los que 2 se refieren a cuestiones ambientales, 3 al sistema económico y otros 2 a la vertebración espacial del país (aludiendo uno de ellos específicamente al sistema urbano). Esta distribución incide en la coherencia del PROT del Algarve con su marco normativo: estando el 34 % de las similitudes en el esquema económico y el 36 % de las mismas en el sistema de articulación territorial.

Finalmente, los objetivos formulados en la LBOTU son desarrollados con mayor detalle en el PNPT (plan nacional de ordenación del territorio) aunque con una distribución singular: 2/5 intentan mejorar la articulación espacial del ámbito (como ocurre con el 40 % de las propuestas del PROT), y de ellos 1 se refiere explícitamente al sistema urbano que se erige como la principal inquietud común de ambos instrumentos. El resto de los objetivos (3/5) se distribuyen equitativamente en las áreas temáticas restantes: sistema económico, ambiental y gobernanza, siendo este último una gran novedad introducida en los instrumentos lusos al recoger las nuevas fórmulas y mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar en su gestión territorial (Tabla 7).

Tabla 7. Cuadro resumen de la coherencia externa del PROT Algarve en el marco normativo en el que se inserta

| Dominio territorial | Subdominio territorial | Objetivos estratégicos del PROT del Algarve | PNPT | LBOTU | ETE |
|----------------------------------|---|---|------|-------|-----|
| Articulación territorial | Sistema urbano y Sistema de accesibilidad y movilidad | Promover un modelo territorial equilibrado y competitivo | 12 | 16 | 6 |
| Sistema productivo | Sistema económico | Fortalecer la competitividad territorial de Portugal y su integración en el espacio Bético, europeo, atlántico y global | 5 | 9 | 5 |
| | Sistema turístico | Cualificar y diversificar el clúster turismo/ocio | 5 | 6 | 5 |
| Sistema ambiental | Sistema ambiental | Consolidar un sistema ambiental sostenible y duradero | 3 | 11 | 3 |
| Gestión territorial y gobernanza | | | 5 | 3 | 1 |

Fuente: elaboración propia a partir de los instrumentos

El mismo proceso es evaluado para el plan territorial del litoral granadino donde se examina su coherencia con la Estrategia Europea, la LOTA (que es su marco de referencia normativo) y el POTA (instrumento regional al que se vincula el desarrollo del PSOT).

Inicialmente se aprecia una mayor ambigüedad en la redacción de los objetivos de los instrumentos andaluces, siguiendo la generalidad conceptual y normativa del resto de autonomías españolas, si bien esto no los exime de ser plenamente coherentes entre ellos (Tabla 8). Además, presentan unas inquietudes temáticas análogas a las referidas por su vecino portugués: impulsar la actividad económica regional y mejorar su vertebración espacial interna y con el exterior, siendo más representativa numéricamente la segunda, aunque con matices según los instrumentos.

Si analizamos los resultados arrojados en la tabla podemos apreciar como el PSOT de la Costa Tropical muestra una afinidad prácticamente equitativa entre dos de los tres objetivos en los que se organiza la Estrategia Territorial Europea (41 % en la articulación territorial y 45 % en la potenciación económica), siendo esta más equilibrada que la mostrada por el otro plan ibérico analizado. Esta distribución se desestabiliza en los instrumentos del marco jurídico andaluz a favor de la vertebración espacial, ratificando la preocupación tradicional de la política regional autonómica por conseguir la cohesión regional. Así, aunque la LOTA muestre una distribución homogénea entre los tres dominios temáticos analizados (un objetivo por dominio), el 50 % de las similitudes que tiene el plan subregional con el marco normativo se adscriben a la articulación territorial frente al 42 % que representa su sistema productivo. Unos valores semejantes a la relación que este tiene con el POTA ya que, de los 4 objetivos del instrumento andaluz, dos atañen específicamente a la vertebración regional (representando el 48 % de las coincidencias con el PSOT frente al 40 % que supone el modelo productivo) y uno respectivamente para el sistema económico y el ambiental.

Finalmente, resulta novedosa la alusión específica a la participación ciudadana como una incipiente manifestación de la gobernanza pública en el POTA, algo que no ocurre en la LOTA (Junta de Andalucía, 1994, 2006). Pues la incorporación a la legislación del concepto es posterior a su promulgación jurídica (1994), siendo una ausencia notoria en el plan granadino (promulgado en 2011) que, pese a tener una tramitación posterior al plan autonómico no lo incluye como eje material en sus contenidos sino como una cuestión teórica formal para solventar su aprobación ambiental (Junta de Andalucía, 2006, 2011).

Tabla 8. Cuadro resumen de la coherencia externa del PSOT de la Costa Tropical de Granada en el marco normativo en el que se inserta

| Dominio territorial | Subdominio territorial | Objetivos estratégicos del PSOT de la Costa Tropical | POTA | LOTA | ETE |
|----------------------------------|------------------------|--|------|------|-----|
| Articulación territorial | Sistema urbano | Potenciar la cohesión e integración territorial en el ámbito | 7 | 5 | 5 |
| | | Propiciar la complementariedad del sistema de asentamientos y el desarrollo ordenado del espacio urbanizado | 5 | 5 | 5 |
| | Infraestructuras | Optimizar la funcionalidad de las infraestructuras del transporte | 6 | 3 | 3 |
| | | Mejorar la articulación interna del ámbito, y con los espacios territoriales limítrofes | 5 | 5 | 4 |
| Sistema productivo | Sistema dotacional | Favorecer la creación de nuevas áreas de oportunidad para usos productivos | 3 | 4 | 5 |
| | | Mejorar la ordenación y competitividad de los recursos productivos | 5 | 3 | 3 |
| | Sistema productivo | Favorecer la compatibilidad entre los usos y actividades presentes en el territorio, en espacial de la agricultura y el turismo, y minimizar sus costes económicos, sociales y ambientales | 5 | 4 | 6 |
| | | Establecer las medidas para la efectiva integración de las nuevas infraestructuras en desarrollo, prever las reservas de suelo que posibiliten la instalación de aquellas que se consideren necesarias para el futuro y potenciar la mejora de la calidad de los destinos turísticos | 6 | 4 | 5 |
| Sistema ambiental | Sistema ambiental | Promover el uso racional de los recursos ambientales, culturales y paisajísticos, corregir los factores de riesgo y preservar e integrar en la estructura territorial en los ENP, de acuerdo con las prescripciones de su normativa. | 3 | 3 | 3 |
| Gestión territorial y gobernanza | | | 3 | 0 | 3 |

Fuente: elaboración propia a partir de los instrumentos

3.4 Evaluación de la eficacia de los instrumentos. Indicadores del sistema urbano-territorial

Como ha quedado demostrado en el apartado anterior, conseguir una adecuada articulación territorial es el objetivo prioritario de los dos planes en estudio, ambos especialmente preocupados por la consolidación de una forma de urbanismo – expansivo y disperso, pero también intensivo y depredador- que está incrementando los desequilibrios espaciales existentes (Górgolas, 2019; Ruiz & Sánchez, 2022). Una inquietud acentuada en ambas regiones, donde las alteraciones ambientales y paisajísticas de las áreas litorales repercuten negativamente en la actividad turística, muy dependiente de la calidad de los escasos recursos territoriales de estos espacios para potenciar o consolidar uno de sus principales motores económicos.

Es por este motivo que se incide en la monitorización de los indicadores previstos por los planes territoriales para solventar dicha situación. Pero tal y como ya se ha advertido a lo largo de toda la evaluación inicial de ambos instrumentos, el plan granadino carece de ellos, lo que dificulta valorar la eficacia de las medidas propuestas al respecto en ambas herramientas.

En el caso luso, el PROT delimita la observación de tres indicadores específicos del sistema urbano-territorial del Algarve para su revisión temporal en 2015 con el fin de evitar los desequilibrios de la costa con el interior: la densidad habitacional (superior a 20 viviendas por hectárea), el porcentaje de rehabilitación sobre obra nueva (superior al 30 %) y la compatibilidad en la alteración de los usos del suelo urbano (superior al 2%) (CCDRA, 2007, 2013). Además, de manera genérica y en consonancia con otros índices europeos, el plan recoge que la modificación de las zonas artificiales debe ser menor al 5% en el periodo establecido, evitando así grandes cambios en las dinámicas de los usos del suelo (Comisión Europea, 2001; Estrategia Nacional de Portugal, 2020; Nel-lo, 2021).

Frente a ello, como ya se ha señalado en reiteradas ocasiones el PSOT granadino solo relata una enumeración de indicadores ambientales que debían considerarse durante su aprobación (para solventar positivamente la tramitación del Informe de Impacto Ambiental) y posterior revisión en la elaboración de los informes de seguimiento (no abordados aún). Sin embargo, en ellos no se contempla ni criterios ni valores de referencia a controlar en la evolución de esos valores (Junta de Andalucía, 2006, 2011).

Aun así, y en un intento por abordar la eficacia del plan subregional a través de un índice similar a los presentados por el instrumento portugués vamos a utilizar uno de los indicadores ambientales que enumeraba genéricamente el plan granadino y que aludía a la evolución del suelo artificial

adscrito al sistema de ocupación territorial, quizás el más adecuado para poder comparar ambos instrumentos en el dominio temático planteado durante toda la investigación.

Por tanto, vamos a evaluar la eficacia de los dos planes ibéricos a través de la monitorización de un indicador de evolución de la superficie artificial que hemos elaborado ex novo a partir de la información estadística y cartográfica disponible para cada ámbito. Para el Algarve, se utiliza la estadística sobre la evolución de los usos del suelo para los años 2010-2015 facilitada por la Direção-Geral do Território (DGT), mientras para el granadino, se estudia la información del Sistema de Información de Ocupación de los Usos del Suelo para los años 2011-2016 distribuida por el REDIAM.

En ambos casos se sigue el criterio señalado en el plan portugués de no superar la ratio del 5 % de incremento en las áreas alteradas o construidas en el periodo analizado ya que, de los dos planes analizados, el PROT es el único que establece un criterio específico de medición². Además, esta ratio está en consonancia con los parámetros barajados por diferentes países de la Unión Europea para esta cuestión, y que en otras regiones portuguesas ha funcionado (Libro Blanco de la Gobernanza Europea; ESPON 2014-2020; Agenda Territorial Europea, 2030; Estrategia Territorial de Portugal, 2020). Por lo que, dado las semejanzas instrumentales, normativas y territoriales a las que nos hemos referido a lo largo de la investigación creemos que es lo más razonable.

Atendiendo a los valores arrojados por el indicador elaborado se observa como la artificialización en el Algarve ha experimentado un crecimiento del 1,58 %, siendo menor incluso que la dinámica a la que se enfrenta el país (con un incremento del 1,69 %), en ambos casos realizada en detrimento de la superficie natural. Estas cifras reflejan una limitación evidente en la actividad constructiva de la comarca, tanto infraestructural como urbanísticamente estando más interesados en la recualificación del frente costero a través de la naturalización del paisaje, al ser este su mayor atractivo turístico. Por tanto, según estos valores la región algarveña tiene un cumplimiento positivo del indicador analizado (Tabla 9).

2 El indicador propuesto se analiza en cada caso para un periodo temporal de 5 años equivalentes en ambos territorios, pese a iniciarse con un año de diferencia por los datos ofrecidos por los organismos estadísticos correspondientes.

Tabla 9. Evolución de la superficie artificial/construida en el Algarve (2010-2015)

| Grandes usos del suelo | PROT Algarve | | | Portugal ³ | | |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|
| | Año 2010 Km ² | Año 2015 Km ² | Evol. 2010-2015 (%) | Año 2010 Km ² | Año 2015 Km ² | Evol. 2010-2015 (%) |
| Terreno artificial | 265,08 | 269,27 | 1,58 | 4535,06 | 4611,74 | 1,69 |
| Superficie agrícola | 1056,62 | 1058,47 | 0,18 | 22959,36 | 23146,04 | 0,81 |
| Superficie natural y forestal | 3483,34 | 3474,17 | -0,26 | 59860,66 | 59562,12 | -0,50 |
| Zonas húmedas | 191,77 | 194,90 | 1,63 | 1747,07 | 1782,24 | 2,01 |
| TOTAL | 4996,81 | 4996,81 | 0 | 89102,15 | 89102,15 | 0 |

Fuente: elaboración propia a partir de Direção Geral do Território, Instituto Nacional de Estatística. Estatísticas dos usos do solo 2010 e 2015

Frente a ello, la Costa Tropical muestra un incremento superior al 8 % de la superficie artificial o construida, triplicando la cifra lusa y prácticamente quintuplicando el valor de la autonomía andaluza, que apenas crece un 0,5 % en el periodo analizado, reflejando un incumplimiento evidente del indicador (Tabla 10).

Tabla 10. Evolución de la superficie artificial/construida en la Costa Tropical (2011-2016)

| Grandes usos del suelo | PSOT Costa Tropical | | | Andalucía | | |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|
| | Año 2011 Km ² | Año 2016 Km ² | Evol. 2011-2016 (%) | Año 2011 Km ² | Año 2016 Km ² | Evol. 2011-2016 (%) |
| Superficie artificial/construida | 52,85 | 57,18 | 8,20 | 2933,29 | 2948,90 | 0,53 |
| Superficie agrícola | 273,00 | 282,82 | 3,60 | 38107,65 | 38027,53 | -0,21 |
| Superficie natural y forestal | 436,79 | 421,80 | -3,43 | 44937,76 | 44989,87 | 0,12 |
| Zonas húmedas y agua | 22,61 | 23,54 | 4,10 | 3685,01 | 3697,82 | 0,35 |
| TOTAL | 785,25 | 785,33 | 0,01 | 89663,70 | 89664,13 | 0,00 |

Fuente: elaboración propia a partir del IECA, REDIAM & SIOSE de Andalucía (2011, 2016)

Este desorbitado incremento de las áreas artificiales en el litoral granadino impacta sobremanera por producirse en un periodo de recesión económica autonómica y nacional tras el estallido de la

3 Los valores estadísticos que se recogen son los relativos a Portugal continental, sin tener en cuenta las regiones marítimas de las Azores y Madeira, porque no se incluían en la serie estadística disponible por la DGT.

burbuja inmobiliaria durante la primera década del siglo XXI, lo que explica las cifras de estancamiento en estos usos del suelo a nivel andaluz (Jurado, 2010). Sin embargo, la Costa Tropical en este periodo está inmersa en unas dinámicas subregionales propias definidas por la urbanización tardía de su fachada litoral (estrecha y muy accidentada, con muy pocas playas aptas para el desarrollo de la actividad turística), frente a la temprana eclosión urbanística del litoral mediterráneo occidental (Costa del Sol o el litoral gaditano). Además, el modelo turístico granadino se basa esencialmente en una ocupación estival de segundas residencias (principalmente en su sector occidental) frente a la consolidada oferta hotelera propia del resto de franjas costeras señaladas, favoreciendo la edificación en el ámbito pese a la crisis general que sacudió al sector de la construcción en este periodo (Sánchez, 2011). Adicionalmente, este tramo subregional del litoral ha sido el último en paliar su tradicional aislamiento infraestructural con la finalización de grandes vías de comunicación nacionales y regionales (la autovía del Mediterráneo A-7 es su mejor exponente), así como distintos equipamientos asociados que han incidido en el incremento de los índices señalados. Unos valores al alza en los que también se incluyen el aumento de la superficie invernada en las ramblas y medias laderas del sector oriental de la comarca (la Contraviesa), pese a contravenir las determinaciones específicas del PSOT a este respecto amparándose en pequeños resquicios legales de los instrumentos de planificación urbanística municipal (Ruiz y Cejudo, 2022). Éstos no solo han favorecido con su permisividad a la ampliación y generalización de esta agricultura intensiva, sino que han contribuido a la proliferación de edificaciones aisladas (residenciales o turísticas) en todo el frente litoral y en las principales áreas serranas del traspasís fomentando la dispersión territorial y la artificialización.

4 Discusión y conclusiones

La política territorial ha constituido una de las materias centrales en la construcción y avance de la Unión Europea desde mediados del siglo XX (Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza o Lisboa), siendo el reflejo de los principios fundacionales comunes: sostenibilidad ambiental, desarrollo socioeconómico, equilibrio y cooperación regional. Unas metas que aspiraban a incrementar la calidad de vida de los ciudadanos y a promover la convergencia entre Estados y regiones, dotando así de sentido y practicidad a las instituciones comunitarias (Falaudi, 2010; Farinós, 2021).

Sin embargo esa cohesión marchaba con exasperante lentitud, cuando no lo hacía en sentido contrario al deseado, ya que con frecuencia los problemas territoriales seculares se proyectaban sobre el presente de los Estados miembros condicionando debates esenciales sobre su futuro: desenclavamiento de las periferias estratégicas, mejora de la situación ambiental, racionalización

del consumo de recursos naturales, construcción de territorios de oportunidad, apertura internacional y competitividad de las economías locales, entre otras (Romero, 2004). A ello se añadió a inicios del S.XXI toda una serie de dinámicas perniciosas derivadas del impacto de la economía financiera y el endeudamiento masivo de algunos Estados miembros. De este modo, el tradicional objetivo de convergencia regional que había sido el *leit motiv* de la gestión pública comunitaria seguía siendo un desafío pendiente y aún inalcanzado (Segura, 2019).

Fueron las complejas consecuencias sociales, económicas, institucionales y ambientales derivadas de la crisis global de 2009 las que hicieron que las políticas europeas volvieran a enarbolar los principios inspiradores del proyecto común y considerasen nuevamente a la ordenación del territorio como la herramienta fundamental para lograr la cohesión regional. Dado que hasta ese momento la planificación territorial y las políticas sectoriales con las que esta se relacionaba estrechamente no habían alcanzado las metas consignadas de manera efectiva y continuada (Márquez et al., 2017; Nel-Lo, 2021).

Así, se apuesta por conocer el estado real de la política territorial y la eficacia de las herramientas que se habían ejecutado en cada una de las regiones europeas como punto de partida de esta nueva situación (Cordera et al., 2019). Con ello comienza el debate sobre la incidencia real que había tenido la ordenación territorial en los distintos ámbitos, articulando el discurso y las metodologías sobre la evaluación y el seguimiento que se había hecho de sus instrumentos (Marques, 2011, 2018; Benabent, 2022).

Aterrizando esta cuestión sobre la península Ibérica a través de los dos casos de estudio abordados (el Algarve y la Costa Tropical granadina) y, al igual que ocurría en otros ámbitos europeos, las herramientas de planificación territorial implementadas han tenido procesos de monitorización y control dispares. Y, aunque los dos países tuvieron un desarrollo semejante en la institucionalización normativa y el despliegue instrumental (sistemas jerárquicos, en cascada y escalares) de la planificación territorial, diferían en la etapa de ejecución, monitorización y evaluación de los planes.

Como se ha indicado, el instrumento portugués presenta una implementación más efectiva y real del modelo territorial propuesto: lo componen objetivos y metas más sencillos, flexibles y ágiles. Además, cuenta con un cronograma específico donde se periodizan sus actuaciones en tiempo y financiación siguiendo el esquema previsto por la política de desarrollo nacional. Es precisamente esta figura la que ha permitido la puesta en marcha de los mecanismos de supervisión que el plan y la legislación nacional preveían: se ha reunido permanentemente la Comisión de Seguimiento

del PROT (al menos, oficialmente para establecer dos periodos de financiación específica con los que ejecutar sus propuestas). Asimismo, la herramienta ha contado con un documento de seguimiento que ha sido revisado en dos ocasiones a través de la monitorización de la evaluación de índices propios, cuantificables y comparables que han permitido conocer la eficacia de la ordenación del territorio en el caso de estudio del Algarve.

Por el contrario, en el caso español, el plan granadino aun contemplando teóricamente mecanismos para su control (siguiendo las especificaciones contenidas en los Art. 7 y 8 de la LOTA), estos no han sido puestos en funcionamiento. La Comisión encargada de su seguimiento no se ha reunido y todavía no se han elaborado ninguno de los informes previstos para su supervisión. Además, como se ha reiterado en varias ocasiones, este instrumento no tiene índices específicos con los que evaluar la ejecución de sus propuestas que, en oposición al caso portugués, carece de financiación propia debiendo materializar estas a través de los presupuestos o las programaciones de otras políticas sectoriales con incidencia territorial (como el urbanismo). Precisamente, esta circunstancia es la que ha favorecido a la apatía política, económica o social de la planificación territorial que es considerada una política fútil y sin capacidad real de transformación espacial. A diferencia de la planificación urbanística local que, al tener financiación propia, implementa sin ambages su visión, quedando por esto la ordenación del territorio relegada a posiciones secundarias. De hecho, su función termina siendo la de legitimar las propuestas urbanísticas actuando, de facto, como un supraurbanismo regional (Ruiz & Sánchez, 2022; Ruiz, 2023).

La evaluación de la eficacia de la planificación territorial en los dos casos de estudio nos ha permitido, además, extraer una serie de lecciones que explicarían la disparidad en la percepción de los agentes territoriales ibéricos sobre la utilidad real de la disciplina.

En primer lugar, su consideración europea como *soft-law* favoreció a la concreción específica de sus contenidos, visiones y metodologías en cada uno de los marcos normativos estatales, sin tener una referencia común obligatoria. Una circunstancia que favoreció la creación de una disciplina sin competencias específicas –o ambiguas– que tuvo que definirse en cada Estado o Autonomía (en el caso español), a través de la confrontación con otras materias sectoriales que tradicionalmente habían realizado estas funciones como la planificación urbanística (disciplina asentada social e institucionalmente en el caso ibérico). Por tanto, en un vano intento por clarificar los ámbitos de actuación de cada una de estas disciplinas, se utiliza la división escalar (local para

el urbanismo y supramunicipal/subregional/regional para la ordenación) que, lejos de ser la solución, viene a complejizar aún más la situación.

En segundo lugar, y vinculada con la cuestión anterior, la ausencia de una referencia normativa común a escala europea ha diluido la consideración legal e instrumental de la política. Un escenario que se complica aún más en el caso español ya que también carece de una norma nacional (a diferencia de Portugal) por su organización administrativa, generando de facto 17 legislaciones distintas en la materia (una por comunidad autónoma) con visiones, metodologías e instrumentos diferentes. De ahí, que valorar la eficacia de la planificación territorial en este contexto sea aún más complicado.

Por último, y relacionado con las dos cuestiones previas, la escala de actuación elegida para desplegar las herramientas territoriales ha entrado en contradicción permanente con la organización administrativa e institucional de los países comunitarios. Las instituciones europeas preveían unos instrumentos amplios, ambiciosos y transfronterizos con los que conseguir la cohesión regional más allá de las fronteras estatales. De ahí que en su traslado a los marcos nacionales se hablase de su función cooperadora e integradora entre todos los planeamientos o políticas sectoriales a escalas subregionales o locales. Una concepción difícilmente materializable si no hay un cambio en la conciencia política y la percepción social a este respecto (trabajando conceptos como la cooperación institucional, integración normativa o la más elemental gobernanza).

En definitiva, todo este marco nos refiere a la necesidad de volver a retomar los principios esenciales de la ordenación del territorio señalados al inicio de este trabajo, con el firme propósito de poder avanzar en una senda operativa y con mayor capacidad de transformación socioterritorial. Es imprescindible revalorizar de nuevo los principios inspiradores de la ordenación del territorio articulados en el último cuarto del siglo XX: que sea una política integral (con su cuerpo técnico y normativo, pero también reforzando su credibilidad política y social) e integradora; que impulse la cooperación territorial en el marco de una nueva gobernanza y que se apoye en los fundamentos de la transparencia, la sostenibilidad y la justicia espacial para alcanzar un modelo de desarrollo regional más integrado, sólido y equilibrado. Por ello, es esencial devolver la confianza técnica y pública en la disciplina demostrando que se cumplen sus propuestas tal y como se ha verificado en el caso ibérico. Y, para ello, es necesario avanzar en el seguimiento de los instrumentos territoriales desplegados.

Declaración responsable: Las/os autoras/es declaran que no existe ningún conflicto de interés con relación a la publicación de este artículo. Las tareas se han distribuido de la siguiente manera: el artículo ha sido coordinado por N. Ruiz. Las/os tres autoras/es han participado en la revisión bibliográfica, el diagnóstico del área de estudio, el tratamiento cuantitativo de los datos y la redacción del artículo. La elaboración de las tablas y figuras cartográficas estuvo a cargo de N. Ruiz, colaborando en su diseño y revisión L.M. Sánchez y E. Cejudo. El diseño del marco teórico y metodológico de la investigación ha estado a cargo de N. Ruiz, L.M Sánchez y E. Cejudo. Las/os tres autores han participado en la generación de los resultados y las conclusiones del artículo.

Bibliografía

Alves Inocência, V.A. (2015). *O Ordenamento do Território e o Sistema de Ordenamento do Território*Português: *Do Planeamento dos Recursos Hídricos ao Ordenamento e Gestão dos Recursos Aquícolas em Águas Interiores*. Universidade do Coimbra. <http://hdl.handle.net/10316/35071>

Arango Florentino, R.F. (2012). La Ordenación del Territorio en Portugal: el caso del área metropolitana de Lisboa. *Ciudades*, (15), 133-149. <https://doi.org/10.24197/ciudades.15.2012.133-149>

Assembleia da República (2007). Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. *Diário da República*, (170), 6126-6181. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/58-2007-640143>

Benabent F. de Córdoba, M. (2009). Los planes de ordenación el territorio en España: de la instrumentación a la gestión. In L. Sánchez Pérez-Moneo & M.A. Troitiño Vinuesa (Coords.), *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada* (pp. 143-158). FUNDICOT: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2930382>

Benabent F. de Córdoba, M. (2022). *Manual de planificación territorial: ordenación del territorio y urbanismo*. Tirant Humanidades.

Benach, N., & Walliser, A. (2011). Introduction to the special issue: urban problems and issues in contemporary Spanish and Portuguese cities. *Urban Research & Practice*, (4), 227-231. <http://dx.doi.org/10.1080/17535069.2011.616742>

Centro de Investigação sobre Espaço e Organizações (CIEO) (2009). *Acompanhamento e monitorização do PROT Algarve*. 1º Relatório Anual. Direção-Geral do Território. <https://prot.ccdr-alg.pt/>

Collado Curiel, J.C. (2004). La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea. In J. Farinós-Daisí & J. Romero González (Coords.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa* (pp. 289-312). Trea.

Comisión Europea (2001). *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*. Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/white-paper-on-governance.html>

Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana de la Unión Europea (2017). *Mi región, mi Europa, nuestro futuro. Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y*

territorial de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/cohesion-report/

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDRA) (2007). *Plano Regional de Ordenamento do Território, Vol. I*. Direção-Geral do Território.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDRA) (2013). *Programa Operacional Regional do Algarve 2021*. Direção-Geral do Território

Comité de Desarrollo Territorial Europeo (CDTE) (1999). *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Comisión Europea.
<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/a8abd557-e346-4531-a6ef-e81d3d95027f>

Consejo de Europa (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. CEMAT.
<https://www.uco.es/~gt1tomam/master/ot/cartaeuropea1983.pdf>

Cordera, R.; Nogués, S., & González-González, E. (2019). El reto de incorporar indicadores en los sistemas de evaluación y seguimiento de los Planes Regionales de Ordenación Territorio en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (81), 2726, 1-32.
<http://dx.doi.org/10.21138/bage.2726>

Direcção General do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) (2007). *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Direção-Geral do Território

Faludi, A. (2003). Unfinished business. European spatial planning in the 2000s. *Town Planning Review*, (74), 121-140. <https://doi.org/10.3828/tpr.74.1.7>

Faludi, A. (2010). *Cohesion, coherence, co-operation: European spatial planning coming of age?* Routledge.

Farinós Dasí, J. (2004). La Estrategia Territorial Europea para el futuro. In J. Farinós Dasí & J. Romero (Coords.), *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa* (pp. 45-72). Trea.

Farinós Dasí, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 53(208), 583-594. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2>

Farinós Dasí, J., Peiró Sánchez-Manjavacas, E., & Antequera Terroso, E. (2020). Retos para la planificación y la gestión territorial en España. Las ineficiencias en el proceso de aprobación de

los planes y sus causas. In J. Escribano Pizarro, M.P. Peñarrubia Zaragoza, J.J. Serrano Lara, S. Asins Velis & J. Farinós-Daisí (Dir.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición: una interpretación desde la Geografía* (pp. 601-612). Tirant Humanidades.

Ferrao, J., & Mourato, J. (2011). Evaluation and Spatial Planning in Portugal: From legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation. In J. Farinós Dasí (Eds.), *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (pp.141-167). Publicaciones de la Universidad de Valencia.

Garrido Clavero, J. (2020). Cuestiones preliminares a abordar en la concreción de una propuesta metodológica para el seguimiento y evaluación de los planes territoriales en España. *Investigaciones Geográficas*, (73), 75-94. <https://doi.org/10.14198/ingeo2020.gc>

Giannakourou, G. (2005). Transforming spatial planning policy in Mediterranean countries: Europeanization and domestic change. *European Planning Studies*, 13, 319-331. <http://dx.doi.org/10.1080/0365431042000311857>

González Varas, S. (2004). El conflicto competencial de la Ordenación del Territorio en Europa. In J. Farinós Dasí & J. Romero (Coord.), *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa* (pp.109-127). Trea.

Górgolas Martín, F. (2019). *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017)*. Historia de una contradicción. Universidad de Sevilla

HildenbrandScheid, A. (1999). Política territorial y desarrollo regional en España y Europa. Una visión comparada en vísperas del siglo XXI. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 122, 785-807. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85624>

Instituto Nacional de Estadística (2021). *La Península Ibérica en cifras 2021*. INE. <https://www.ine.es/prodyser/pubweb/pin/pin2021/index.html>

Junta de Andalucía (2006). Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, (220), 1-250. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/10/2>

Junta de Andalucía (2011). Plan Subregional de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, (21), 1-157. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/21/32>

- Junta de Andalucía (2007). Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 143. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/143/1>
- Jurado Almonte, J.M. (2010). El "vilipendiado" urbanismo: una visión desde la experiencia en la gestión pública. *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, 47(2), 275-295. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/609>
- Matarán Ruiz, A. (2005). *La valoración ambiental-territorial de las agriculturas de regadío en el litoral mediterráneo: el caso de Granada*. Universidad de Granada. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/682>
- Marques da Costa, E. (2011). Monitoring and Evaluation of policies-methodological contribution based on the Portuguese case study. In J. Farinós (Eds.), *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (pp. 309-330). PUJ.
- Marques da Costa, E. (2018). Sistemas de Informação: das origens à sua integração nas políticas públicas. In J. Ferrão & J.M.P. Paixão (Eds.), *Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas* (pp. 87-106). Imprensa da Universidade de Lisboa.
- Márquez Domínguez, J.A., Jurado Almonte, J.M., & Pazos García, F.J. (2017). Luso-Andalusian cross-border cooperation. A difficult road. *Polígonos: Revista de Geografía*, 29, 89-118. <http://doi.org/10.18002/pol.v0i29.5202>
- Mascarenhas, A., Ramos, T.B., & Nunes, L. (2012). Developing and integrated approach for the strategic monitoring of regional spatial plans. *Land Use Policy*, 29(3), 641-651. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.10.006>
- Ministerio de la Presidencia (2001). Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. *Boletín Oficial del Estado*, (197), 30-37. <http://DOUE-L-2001-81821>
- Nel-lo, O. (2021): Urban movements and challenges of the European City. In L. Fregolent & Nel-lo, O. (Coord.), *Social movements and public policies in southern European* (pp. 15-32). Springer.
- Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe: international competition, national systems and planning projects*. Routledge.

Parlamento de Andalucía (1994). Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, (8), 425-430. <https://www.boe.es/eli/es-an/l/1994/01/11/1/con>

Parlamento de Andalucía (2021). Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad Territorial de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 233. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/urbanismo/lista-urbanismo.html>

Peiró Sánchez-Manjavacas, E., Elorrieta Sanz, B., & Farinós-Dasí, J. (2020). Opciones para un nuevo estilo de ordenación del territorio integrada en España a partir de los instrumentos de la política de cohesión europea. In J. Escribano Pizarro, M.P. Peñarrubia Zaragoza, J.J. Serrano Lara, S. Asins Velis & J. Farinós-Dasí (Dirs.), *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición: una interpretación desde la Geografía* (pp. 555-566). Tirant Humanidades.

Rando Burgos, E. (2019). *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Iustel.

Rodríguez Martínez, F., & Sánchez Escolano, L.M. (2016). Ciudades medias y nuevas perspectivas de desarrollo regional en el litoral mediterráneo andaluz. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, (151), 181-214. <https://www.boletinrsg.com/index.php/boletinrsg/article/view/24>

Romero González, J. (2004). Gobierno del territorio y políticas públicas en un Estado Compuesto. In J. Farinós Dasí & J. Romero (Coord.), *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa* (pp.215-240). Trea.

Ruiz Moya, N. (2023). *Evaluación de la eficacia de los instrumentos de ordenación del territorio en el litoral mediterráneo andaluz. Estudio de casos*. Universidad de Granada. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/85093>

Ruiz Moya, N., & Cejudo García, E. (2022). La desarticulación territorial del litoral mediterráneo oriental: el refuerzo del hábitat diseminado frente al debilitamiento de los núcleos principales. I J.G. Tirado Ballesteros, M.A. Piñeiro Antelo, V. Paül & R. Lois González (Eds.), *¿Renacimiento rural? Los espacios rurales en época de pos-pandemia*. XXI Congreso de Geografía Rural de la AGE (pp. 93-103). Asociación Española de Geografía, Universidad de Santiago de Compostela & Grupo de Análise Territorial.

Ruiz Moya, N., & Sánchez Escolano, L.M. (2022). No me chilles, que no te veo. Del urbanismo y la ordenación del territorio en Andalucía (1981-2021). In C. Gago García, J. Córdoba Ordóñez; M.P. Alonso Logroño, R. Jordá Borrell & J. Ventura Fernández (Coords.), *Territorios comunes*,

miradas compartidas. Aproximaciones desde la geografía (pp. 205-221). Publicaciones Universitat de Valencia.

Sánchez Escolano, L.M. (2011). Gobernanza, planificación subregional y expansión urbanística. El caso del litoral de Granada. In V. Gozávez Pérez & J.A. Marco Molina (Eds.), *Urbanismo Expansivo: de la utopía a la realidad. XXII Congreso de Geógrafos Españoles en la Universidad de Alicante* (pp. 653-665). AGE. <http://hdl.handle.net/10045/48418>

Segura Calero, S. (2014). Mecanismos de evaluación y seguimiento en los Planes de Ordenación del Territorio de Andalucía, España. *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, 19(2), 357-378. <https://doi.org/10.19053/01233769.4104>

Segura Calero, S. (2019). Marco conceptual y componentes clave para el seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio. *Terra: revista de desarrollo local*, (5), 83-104. <https://doi.org/10.7203/terra.5.14526>

Sykes, O.J., & Schulze-Baeing, A. (2016). An Idea of Europe? An Idea of Planning. *Town and Country Planning*. <https://livrepository.liverpool.ac.uk/3001380/>

Valenzuela, L.M., & Soria, J.A. (2011). Observatorios territoriales y urbanos en Europa. ¿Entidades pasivas o instrumentos operativos para la planificación? *Ciudad y territorio: estudios territoriales*, (168), 243-260. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76051>

Zoido Naranjo, F. (2010). Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal. *Cuadernos Geográficos*, 47(2), 189-221. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/606>