

El cumplimiento del marco legal en la planificación territorial y urbana: ¿mito o realidad?

Análisis comparado de Bulgaria y Polonia

Legal compliance in spatial and urban planning: myth or reality?
A comparative analysis of Bulgaria and Poland

Velislava Simeonova 

v.simeonova@ub.edu

*Departamento de Geografía
Universidad de Barcelona (España)*

Maciej Nowak 

Maciej.Nowak@zut.edu.pl

*Department of Real Estate
West Pomeranian University of Technology (Polonia)*

Resumen

El análisis sobre el papel del marco legal en la ordenación del territorio se presenta como un desafío complejo, ya que la comprensión general de su propósito puede variar en los diferentes sistemas de planificación. En la literatura sobre esta temática se ha observado una diversidad en la forma en que los legisladores abordan los objetivos de la ordenación del territorio y el urbanismo, desde las disposiciones procesales hasta la incorporación de valores y principios

más amplios en el marco jurídico, generando así desafíos en la vinculación entre la perspectiva jurídica, la instrumentalización y la práctica de planificación. Este artículo aborda la influencia del marco legal en la práctica de la planificación territorial y urbana, centrándose en un análisis comparativo entre dos países: Bulgaria y Polonia. Se examinan las similitudes y desafíos comunes que enfrentan ambos sistemas en relación con la adopción de planes generales de ordenación a escala local, la fragmentación en la actividad urbanística y la interpretación subjetiva de las normas como resultados de la ambigüedad de contenido legal. La revisión evidencia la falta de coordinación entre diversos actos legales en ambos contextos y resalta la importancia de una revisión integral de la legislación para lograr mayor coherencia y eficiencia administrativa. La ambigüedad legal y la planificación fragmentada son identificadas como desafíos cruciales en el desarrollo de prácticas territoriales más efectivas en estos países.

Palabras clave: ordenación del territorio; instrumentos de ordenación urbana; prácticas de planificación.

Abstract

The discussion regarding the role of law in spatial planning poses a complex challenge, given the varying general understanding of its purpose across different planning systems. Divergence in how legislators address spatial planning values, ranging from procedural provisions to the broader incorporation of values and principles into the legal framework, introduces challenges in linking legal perspectives with planning instruments and practices. This article explores the impact of the legal framework on local spatial planning practices, with a specific focus on a comparative analysis between two countries: Bulgaria and Poland. The study considers similarities and shared challenges in both systems, including issues related to the adoption of comprehensive spatial plans, fragmentation in urban planning activities, and subjective interpretation of regulations. Emphasis is placed on the lack of coordination among diverse legal acts in both contexts, underscoring the significance of a comprehensive legislative review to achieve greater coherence and administrative efficiency. Legal ambiguity and fragmented planning emerge as crucial challenges in fostering more effective spatial practices in these countries.

Key words: spatial planning; urban planning instruments; planning practices.

1 Introducción

El análisis del papel del marco legal en la ordenación del territorio, particularmente en una dimensión que trasciende la perspectiva nacional, representa un desafío significativo. De

acuerdo con la Guía Europea de Urbanización Sostenible (ESPON SUPER), el uso sostenible del suelo es posible también a través de la introducción de marcos legislativos y normativas específicos, como aquellos relacionados con la planificación territorial o la protección del medio ambiente (Cotella et al., 2020). Eso requiere precisar qué se espera específicamente del marco legal en materia de ordenación del territorio o cómo debe entenderse su papel. Nadin y Fernández-Maldonado (2023) sostienen que una comprensión general del propósito de la ordenación del territorio puede vincularse con la planificación física y del uso de suelo y con la gestión de intereses concurrentes sobre el suelo. Sin embargo, según los autores, en los diferentes sistemas de planificación, este objetivo puede expresarse de diferentes maneras. A menudo, el legislador quiere alcanzar el objetivo únicamente mediante disposiciones típicamente procesales, o sea, disposiciones que están principalmente relacionadas con el procedimiento, en lugar de establecer derechos o prohibiciones sustantivos. Estudios previos y comparativos de los sistemas de planificación en Europa (ESPON COMPASS) muestran que predomina en la legislación una visión dominante de la planificación en términos procesales (Nadin et al, 2018).

En otras ocasiones, en cambio, se intentan incorporar de forma más amplia al marco jurídico determinados valores o principios relevantes y significativos desde la perspectiva de la ordenación del territorio. Independientemente del tipo de las medidas adoptadas y del tipo de disposiciones aplicadas, en la práctica surgen problemas al vincular la perspectiva jurídica con la práctica de la planificación. Con relación a esta cuestión, Reimer et al. (2022) destacan la idea de la legislación como un amplio corredor a lo largo del cual se comporta (de diversas maneras) la práctica de la planificación.

La Unión Europea no posee competencias directas o una política común sobre ordenación territorial o urbana, a pesar de que ha influido en áreas cada vez más cercanas a la regulación del uso del suelo (Lora-Tamayo Vallvé, 2017). Este hecho apoya el riesgo y la existencia de discrepancias entre la intención legislativa y la realidad de la planificación, dando lugar a disfunciones que pueden ser notablemente elevadas en numerosos sistemas nacionales de planificación. Con frecuencia, las tradiciones arraigadas y la preponderancia del marco normativo y legal emergen como debilidades prominentes de la planificación como actividad pública (Benabent, 2006). Estas debilidades, además, generan un efecto de impotencia en los instrumentos de ordenación (Valenzuela Montes et al., 2012). Por esta razón, Farinós-Dasí (2021) subraya la importancia de la seguridad jurídica para orientar de manera coherente los instrumentos de planificación. Más allá de los objetivos y principios generales, el marco legal debe ser nítido y conciso, perdurable en el tiempo y capaz de erigirse como un aliado

fundamental en el proceso de planificación como servicio público. Es por esto, entre otras razones, que se hace imperativo el debate sobre el papel y el cumplimiento del marco legislativo en la ordenación del territorio.

La revisión propuesta en el presente trabajo requiere una caracterización del sistema de instrumentos regulatorios existentes y más comúnmente utilizados. En la mayoría de los países, estos instrumentos siguen siendo los planes locales de ordenación municipal y/o urbana (Nadin et al., 2018; Nowak et al., 2023; Newman & Thornley, 1996; Pujadas & Font, 1998). Estos planes designan zonas de planificación y parámetros detallados de las condiciones para el desarrollo, el uso y la regulación del mercado del suelo (Benabent, 2022). Con frecuencia, abordan también ámbitos relacionados con la protección de los territorios agrícolas, la protección del medio ambiente, la vivienda y el transporte (OCDE 2017). Caber recordar que el informe de la OCDE (2015) indica, por un lado, que los instrumentos regulatorios o vinculantes se ocupan de la identificación de posibles direcciones de uso del suelo y, por el otro, de la protección de parcelas individuales de suelo frente al desarrollo incontrolado. Por lo tanto, el papel de los instrumentos reguladores de planificación urbana es también proteger los propios valores de la tierra. Fidelis (2021) concibe esta tarea como la adopción de modelos territoriales y reglas de uso que limiten los impactos derivados de los diferentes tipos, intensidades y estilos de uso de suelo. En muchas publicaciones, los instrumentos regulatorios se interpretan de manera más amplia, abarcando no solo los planes locales de ordenación urbana o municipal, debido a diferencias en las clasificaciones de las figuras de planificación.

Debrunner y Hartmann (2020) hacen una distinción entre instrumentos de derecho público e instrumentos de derecho privado. Los primeros pueden limitar procesos más amplios, como la expansión urbana, mientras que los últimos afectan principalmente a los derechos individuales de los usuarios del territorio, cuya selección, según los autores, nunca será neutral. El alcance de los instrumentos de derecho privado puede ser objeto de un debate en profundidad. Un buen ejemplo podría ser determinar si —en un sistema dado— el derecho a desarrollar constituye o debe constituir un elemento obligatorio del derecho a la propiedad (Muñoz-Gielen, 2014).

En los sistemas de instrumentos de planificación urbana, las decisiones de la administración pública también desempeñan un papel crucial, a veces interfiriendo significativamente en las resoluciones territoriales y limitando así la función de los planes (Nowak & Śleszyński, 2023). A pesar de algunas variaciones en los instrumentos regulatorios, es posible identificar un patrón recurrente en su uso. Frecuentemente, el instrumento regulatorio dominante de la ordenación del

territorio en un país sigue siendo el plan urbano/municipal local. No obstante, la eficacia de este plan a veces se ve mermada por la práctica de planificación, los instrumentos de derecho civil y los instrumentos de derecho administrativo.

Otro aspecto relevante y crucial es el nivel de detalle y la flexibilidad de los instrumentos regulatorios. Un informe de la OCDE (2017) que aborda este tema destaca que la zonificación sin flexibilidad representa un riesgo significativo. De hecho, las regulaciones de zonificación ya sean demasiado ambiguas o excesivamente detalladas, pueden conducir al estancamiento de los procesos de desarrollo en un municipio o ciudad específicos. El impacto de las normas de planificación en el desarrollo también ha sido resaltado en otras investigaciones (Larsson, 2006). Este aspecto se traduce en una reflexión sobre el equilibrio óptimo entre la intervención del Estado o la autoridad pública y el papel del mercado (Berisha et al., 2020). En este contexto, existe el riesgo de que una regulación excesivamente detallada obstaculice los procesos de mercado, sin cuestionar la necesaria intervención legal en la planificación que lo regula dicho mercado. Por otro lado, el nivel de flexibilidad del sistema de planificación determina el momento real de la toma de decisiones en la planificación

En cualquier sistema de planificación, más allá de los instrumentos regulatorios utilizados, es posible identificar el momento en que se toma una decisión concreta sobre el desarrollo de un territorio determinado. En la mayoría de los sistemas, esta decisión se toma al aprobar el plan (Muñoz-Gielen & Tasan Kok 2010). Vale la pena mencionar la perspectiva de Moroni et al. (2020), quienes sostienen que los planes derivados o de desarrollo (que comparten características con documentos regulativos) pueden contribuir con frecuencia a la "congelación" de un estado específico en el ámbito de la planificación, debido a su minuciosidad, generando al mismo tiempo numerosas dudas adicionales en su interpretación. Por otro lado, según estos autores, hay una serie significativa de problemas territoriales y urbanos que no son adecuados para ser resueltos por la ley y, por el contrario, los intentos de soluciones legales solo pueden contribuir a empeorar la situación. Como alternativa razonable, los autores sugieren que la legislación establezca ciertos marcos generales en lugar de definir resultados específicos. Este tema también es abordado por Savini (2016), quien destaca dos tendencias contradictorias. Por un lado, observa opiniones sobre la prejudicialidad de las disposiciones más detalladas en el ámbito de la ordenación del territorio. Por otro lado, el autor observa en muchos sistemas tendencias y presiones continuas de diversos usuarios del espacio para detallar regulaciones específicas de la ley territorial. El autor comparte las opiniones sobre el impacto negativo de los detalles en el desarrollo y, al mismo tiempo, cuestiona la amplitud de la discrecionalidad de las

autoridades públicas en la planificación, proponiendo la combinación de normas generales con contratos civiles (es decir, instrumentos de derecho privado).

La comprensión del papel de la legislación y su cumplimiento en la planificación territorial y urbana varía ampliamente entre países y territorios, y queda desplegada por las respectivas legislaciones de ordenación del territorio y urbanismo (Benabent, 2022). El contenido de los diversos instrumentos normativos de planificación también varía. Sin embargo, se pueden identificar problemas similares en la mayoría de los países, que se reducen a responder las siguientes grandes preguntas o líneas de investigación:

- ¿Cómo deberían proteger/promover los instrumentos legales los valores relevantes desde la perspectiva de la ordenación del territorio?
- ¿Hasta qué punto debería ser detallado el contenido de las regulaciones de planificación?
- ¿En qué casos y por qué razones las regulaciones legales no logran cumplir la tarea asignada?

En esta línea, el objetivo principal de este artículo es comparar cómo los planes de ordenación urbana de dos sistemas de planificación, los de Bulgaria y Polonia, transfieren los principios de planificación desde el marco legal hasta la práctica y la ejecución de los mismos. Investigaciones previas (Nowak et al., 2023) muestran que en ambos sistemas es posible encontrar instrumentos legales creados por el legislador con intenciones específicas, relacionadas con la protección de los principios de ordenación urbana y territorial. Sin embargo, la práctica de la planificación municipal y urbana ha influido en una cierta dirección de interpretación de las disposiciones indicadas, resultando ser groseramente contradictoria con los principios sistémicos. El artículo explica y analiza los estados factual y legal actuales de ambos países en un intento de responder a los siguientes objetivos específicos de investigación:

- Identificar cuáles son los principios clave definidos en el sistema nacional de ordenación territorial y urbana;
- Explicar la interpretación de las regulaciones analizadas, que puede ser contraria a los principios en el marco legal y ha sido impuesta, en términos generales, por la práctica de la planificación y ejecución de planes de ordenación urbana;
- Valorar cuáles son los motivos de esta interpretación.

Es relevante señalar que, en ambos países, la legislación vinculada directamente con la planificación territorial y la ordenación urbana se articula mediante una única ley específica que regula la ordenación del territorio y el urbanismo. Esta normativa establece, de manera integral,

la estructura del sistema de planificación, abarcando desde la escala nacional hasta la local. Además, cada uno de los países dispone de un marco legal que define valores fundamentales y principios rectores de la planificación y ordenación, aplicables a las distintas escalas administrativas. En Europa, el término "ordenación del territorio" (*spatial planning*) se ha generalizado como una denominación para referirse a estas disposiciones independientemente de la escala geográfica (Nadin et al., 2024a).

2 Metodología

El trabajo aplica una metodología basada en la presentación de estudios de caso. Los autores son conscientes de la posibilidad de ampliar la selección de estudios de caso que podrían ser objeto de un futuro análisis similar. Sin embargo, cabe mencionar que, según estudios anteriores dedicados a los sistemas de planificación de los países de Europa Central y del Este (Nowak et al., 2023, 2024), parece que es en Bulgaria y Polonia donde resulta más fácil identificar instrumentos de planificación en los que la práctica de planificación se ha conformado en contra de los objetivos y las metas estatutarios.

En consecuencia, la siguiente sección del artículo sintetiza primero las principales características de los sistemas de ordenación del territorio de Bulgaria y Polonia, destacando especialmente el grado de flexibilidad presente en la planificación. Posteriormente, se desarrollan los estudios de caso para ambos países, respondiendo las siguientes cuestiones identificadas en cada sistema de planificación, a partir de la revisión bibliográfica disponible y análisis de contenido del marco legal vigente:

- Esbozo de los principios clave definidos en el sistema nacional de ordenación del territorio a partir del análisis del marco legal.
- Descripción de las disposiciones que se han introducido en el sistema y cuya interpretación -contraria a los principios en ocasiones- ha sido impuesta por la práctica de la planificación municipal y/o urbana.
- Identificación de las razones de esta interpretación, que choca con los principios de la ordenación del territorio.

La secuencia de las fases de trabajo empleadas en el artículo es la siguiente:

- Definición del problema de investigación y selección de los estudios de caso.
- Respuesta a los objetivos de investigación.
- Desarrollo detallado de la discusión.

- Análisis comparativo de los casos de estudio

El artículo adopta un enfoque argumentativo. Basándose en análisis previos (Nowak et al., 2023), se seleccionaron los casos de Bulgaria y Polonia como representativos para ilustrar las discrepancias entre los objetivos de la planificación territorial y la interpretación de la normativa en cada país. Esto permitió a los autores profundizar en las causas de dichas discrepancias en un análisis específico. Existen múltiples enfoques para comparar sistemas de planificación territorial, que incluyen el análisis de datos específicos, instituciones, procesos, actitudes sociales y estudios de casos. Además, el término "sistema" en el contexto de la planificación sugiere una estructura coherente de instrumentos legales y planes formales. No obstante, esta idea puede verse como una exageración en la mayoría de los países europeos debido a que la realidad refleja, más bien, un conjunto fragmentado de elementos desconectados, incluso dentro de los aspectos formales de la planificación (Nadin et al., 2024a).

Aunque resulta enriquecedor comparar sistemas de planificación territorial, esta tarea es compleja y supone un desafío, lo que explica la limitada cantidad de estudios comparativos existentes (Petrișor, 2024). Como destaca Nadin et al. (2024b), "nadie entiende completamente el sistema de planificación de su propio país sin compararlo con otros" (p. 290).

El presente artículo adopta un enfoque basado en estudios de caso, que se sustenta en investigaciones previas que exploran los sistemas de planificación en países de Europa del Este. Aunque los sistemas nacionales de planificación de los casos seleccionados presentan algunas diferencias, se considera que son comparables con relación a las divergencias que presentan entre la interpretación de la normativa y los objetivos de la planificación y por ello su análisis pormenorizado supone una contribución relevante al debate. Ello requiere un análisis descriptivo y de contenido que destaque las características principales de ambos sistemas nacionales, prestando especial atención a las razones que explican la interpretación de las disposiciones e instituciones en contradicción con los objetivos establecidos por la normativa.

3 Resultados

Bulgaria y Polonia se engloban habitualmente en el conjunto de países en la Europa del Este. Debido a su trayectoria histórica reciente, según enfoques comparativos (Newman & Thornley, 1996), ambos se incluyen dentro del mismo grupo, aunque, por supuesto, existen diferencias de detalle entre ellos. En ambos países, en el contexto de los sistemas de planificación territorial, se experimentó notablemente la influencia del periodo comunista, lo que distorsionó parcialmente la

orientación de la planificación espacial, en concreto en comparación con los países de Europa Occidental. Tras los cambios políticos de 1989, los dos países han desarrollado un énfasis particular en el papel de la propiedad privada, lo que ha dado como resultado en presiones significativas de inversión y una urbanización descontrolada.

Tabla 1. Instrumentos generales y específicos (de desarrollo) de ordenación urbana en los países estudiados

País	Instrumento general	Instrumento específico
Bulgaria	Plan General de Ordenación Urbana: instrumento vinculante, que debe ser adoptado obligatoriamente para todo el territorio nacional.	Plan Detallado – tienen la función de aclarar y detallar las disposiciones de los planes generales, proporcionando especificaciones más precisas para su implementación.
Polonia	Plan General de Ordenación Urbana: instrumento vinculante, que debe ser adoptado opcionalmente para todo el territorio nacional.	Decisiones sobre condiciones de construcción: decisiones administrativas emitidas para las áreas que no están cubiertas por planes.

Fuente: elaboración propia

A continuación, se proporciona una descripción detallada de los instrumentos de planificación a escala local en ambos países. No obstante, cabe recordar los instrumentos clave y complementarios a nivel local (Tabla 1). En ambos países, existen instrumentos generales, que se complementan de diversas formas mediante instrumentos específicos (también denominados planes de desarrollo). La obligación de implementar planes generales de ordenación en Bulgaria se extiende a todo el territorio de la nación, o sea, cada municipio ha de disponer de un plan general. Sin embargo, la forma en que se complementan o se detallan estos planes puede variar significativamente, hecho que se observa también en el caso de Polonia, donde las decisiones administrativas pueden sustituir completamente los instrumentos generales en ausencia de planes generales en los municipios. Por lo tanto, la forma en que estos instrumentos son "complementados" es algo diferente. Los planes detallados en Bulgaria deberían especificar teóricamente los parámetros de uso y desarrollo. En Polonia, por su parte, las decisiones administrativas reemplazan completamente los planes generales de ordenación cuando las autoridades municipales no despliegan planes.

3.1 Características del sistema de planificación territorial de Polonia

En el sistema polaco de planificación, se aprobó una significativa reforma legal en julio de 2023. No obstante, la implementación de esta reforma se está llevando a cabo de manera gradual. En

consecuencia, el presente texto hace referencia al marco legal vigente previo establecido por la Ley de 27 de marzo de 2003 de Planificación y Ordenación del Territorio (LPOT, en adelante). Dentro de este contexto normativo, la escala local (municipal) desempeña un papel fundamental, como señalan Śleszyński et al. (2020). Únicamente en esta escala es posible identificar instrumentos típicamente regulatorios. Se distinguen tres tipos de instrumentos locales de planificación:

- Estudios de condiciones y direcciones para el desarrollo territorial: instrumentos que definen direccionalmente el desarrollo de un área, con características de planificación estratégica.
- Planes locales de ordenación del territorio: instrumentos regulativos y legalmente vinculantes.
- Decisiones sobre condiciones de construcción: decisiones administrativas (Nowak et al., 2022a).

Entre las características más destacadas del sistema polaco de ordenación del territorio cabe destacar el hecho de que las autoridades municipales no están obligadas a adoptar planes de ordenación para todo su territorio. La decisión de implementar un plan en una zona específica queda completamente a merced de la competencia de la administración local. Como resultado de este rasgo específico, la mayoría de los municipios optan por no desarrollar planes para la totalidad de sus territorios. El equivalente de los planes de área son las mencionadas decisiones sobre condiciones de construcción (Cotella, 2014). Éstas son emitidas por el alcalde del municipio a solicitud del inversor. El cumplimiento de los requisitos legales asociados con una decisión sobre condiciones de construcción conduce a la obtención de un "consentimiento planificador" específico. Este consentimiento es comparable a la aprobación que se obtendría si estuviera vigente un plan de ordenación municipal que autorizara una inversión específica en una zona determinada.

El sistema polaco presenta pocas características que puedan asociarse con la flexibilidad en la planificación. La facultad de promulgar planes locales de ordenación de manera opcional no puede considerarse como tal, dado que la ausencia de la promulgación de un plan implica la carencia de disposiciones para el territorio a nivel local. Los aspectos de flexibilidad se hacen evidentes al analizar componentes específicos de los planes mencionados (Nowak et al., 2023). Estos elementos incluyen:

- Un cierto margen para determinar la intensidad mínima y máxima de desarrollo en los planes.
- Un cierto grado de flexibilidad en la definición del índice de superficie biológicamente activa en los planes.

- La posibilidad de dejar a las autoridades municipales cierta libertad para incluir ciertos tipos de disposiciones en los planes (como, por ejemplo, colores de edificios, cobertura de techos, entre otros).

No obstante, es importante resaltar que, en la práctica, el contenido de los planes de ordenación municipal no constituye una base para negociaciones exhaustivas con los inversores. La aprobación de los planes suele llevarse a cabo de forma que su contenido sea impuesto por las autoridades locales. En este aspecto, el sistema polaco de planificación presenta diferencias significativas, por ejemplo, en comparación con las prácticas observadas en el Reino Unido.

3.2 Características del estudio de caso polaco: Decisiones sobre condiciones de construcción

La LPOT distingue dos valores clave: el "orden espacial" y el "desarrollo sostenible". El orden espacial, según la definición legal, es la configuración de un espacio que crea una totalidad armónica y tiene en cuenta, en relaciones ordenadas, todas las condiciones y requisitos funcionales, socioeconómicos, medioambientales, culturales y compositivos-estéticos (Art.1, párrafo 2). Aunque no se logre plenamente, tanto la legislación como la práctica de la planificación deberían aproximarse a esta visión en la mayor medida posible. En este contexto, se refiere a una gestión del territorio que garantiza funciones coherentes entre sí, especialmente evitando conflictos significativos generados por nuevas construcciones y procesos de urbanización. El caos espacial (como se denomina por Śleszyński et al. 2020) es la antítesis del orden espacial y prevalece principalmente en áreas cercanas a grandes ciudades, estando vinculado al fenómeno del *urban sprawl* (que se caracteriza por un crecimiento descontrolado).

Los objetivos de la LPOT prevén mitigar en la medida posible dicho caos espacial. Esto se relaciona también con otros objetivos más detallados establecidos en la ley, como la protección de los valores ambientales y culturales del territorio. En el mismo contexto y de la misma manera, la ley interpreta el "desarrollo sostenible". Cabe destacar que el legislador señala tanto el "orden espacial" como el "desarrollo sostenible" como valores generales en la ordenación del territorio. La protección e implementación de estos valores debe llevarse a cabo mediante el uso de instrumentos específicos de planificación territorial y urbana.

Los problemas en el sistema de planificación polaco se originan por dos razones principales:

- La facultad opcional de elaborar planes, lo que implica la falta de obligatoriedad para desarrollar planes que abarquen la totalidad del territorio de un municipio.

- La imprecisión de los criterios para emitir decisiones sobre las condiciones de edificabilidad (es decir, las decisiones administrativas mencionadas anteriormente, que sustituyen a los planes de ordenación municipal en situaciones en las que dichos planes no han sido aprobados para un territorio específico).

Desde esta perspectiva, resulta crucial abordar la falta de precisión en dos disposiciones relacionadas con las decisiones de zonificación. La primera disposición se refiere a la descripción de una situación en la que esta decisión puede ser emitida de manera positiva, considerando las expectativas del solicitante. Sin embargo, esto solo es posible cuando al menos el territorio circundante está urbanizado de manera funcional y técnicamente similar al urbanismo contemplado en la solicitud de decisión. En otras palabras, en la solicitud de decisión sobre las condiciones de edificabilidad, el solicitante especifica el tipo de desarrollo que espera. A continuación, el alcalde comprueba si en las inmediaciones hay edificios similares a los propuestos en la solicitud. En caso afirmativo, la decisión debe ser positiva. Así, por ejemplo, si el solicitante desea construir una casa unifamiliar y ya está construida alguna en los alrededores, la decisión debería ser positiva.

El segundo problema importante se refiere al área para la cual se realiza el análisis comparativo al emitir las decisiones sobre condiciones de edificabilidad. Como se mencionó anteriormente, durante la evaluación de la solicitud presentada, la edificación propuesta se compara con la parcela circundante. Es crucial determinar hasta qué punto puede ser distinta la construcción comparada de esa parcela. Por eso, para especificar este asunto, las regulaciones polacas prevén la designación de un "área analizada". Solo las parcelas (y construcciones) ubicadas en esta área pueden ser comparadas. Las regulaciones solo estipulan el valor mínimo para el área analizada como "tres veces el ancho del frente de la parcela". Sin embargo, no se especifica el valor máximo para tal área. En general, se indica que el tamaño de tal área debe resultar de un análisis urbano realizado por las autoridades municipales.

Las regulaciones señaladas han generado enormes problemas y han profundizado las brechas dentro de la práctica de planificación polaca. En primer lugar, es relevante destacar que un factor negativo significativo es la facultad opcional de elaborar planes. Como consecuencia de esto, la gran mayoría del territorio en Polonia carece de cobertura en los planes de ordenación vigentes. Para abordar esta carencia, se emiten decisiones sobre las condiciones de edificabilidad en el resto de Polonia, y en el período comprendido entre 2003 y 2022, se emitieron un total de casi 1,7 millones de decisiones de este tipo (Nowak & Śleszyński, 2023).

Esta cifra monumental ejerce una influencia significativa en la configuración de la ordenación del territorio polaco a nivel local. De hecho, se podría afirmar que los asentamientos se fundamentan en estas decisiones en lugar de en los planes formales. Vale la pena subrayar una vez más que las decisiones se adoptan sobre la base de las solicitudes de inversores.

Por lo tanto, el hecho de que se adopte un gran número de decisiones está exclusivamente relacionado con la implementación de las expectativas individuales de los promotores, sin tener en cuenta las necesidades más amplias relacionadas con el desarrollo del territorio municipal. Así, por ejemplo, con un elevado número de decisiones sobre las condiciones de desarrollo del suelo vinculadas al desarrollo residencial, no existe un control efectivo en el municipio sobre la cantidad de nuevo desarrollo que se genera. En este escenario, no se consideran adecuadamente las necesidades de la población, especialmente en relación con las futuras tendencias demográficas.

A esto se suma la falta de precisión en el criterio de "continuación de funciones" al emitir las decisiones mencionadas. Por ejemplo, cuando la solicitud de decisión es para un desarrollo residencial y la parcela afectada en la solicitud también se destina a fines residenciales, no hay dudas de que la decisión será positiva. Del mismo modo, en una situación en la que un promotor desea construir un rascacielos comercial en un distrito de viviendas unifamiliares, la decisión será, sin duda, negativa. No obstante, evaluar la situación se torna más una cuestión más compleja cuando no existe una convergencia o divergencia tan evidente. Posteriormente, se presenta una interpretación subjetiva en cada solicitud. En situaciones en las que el inversor/promotor ejerce una presión considerable, las autoridades municipales a menudo ceden ante esa presión y toman decisiones favorables. Esto indudablemente se realiza a expensas del orden espacial.

Otro problema similar surge al definir el tamaño máximo del territorio considerado. Dado que no se establecen límites máximos para la extensión del área, la práctica elude incorrectamente la ley en este sentido. Este inconveniente radica principalmente en que el tamaño del área de análisis no se adapta a las condiciones espaciales reales, sino a las necesidades del promotor. Esto se puede describir con el siguiente ejemplo. En una zona rural no urbanizada, el propietario de un terreno solicita una decisión sobre condiciones de construcción. No hay edificios alrededor y el más cercano está, por ejemplo, a sólo un kilómetro de distancia. El alcalde delimita el área considerada de tal manera que necesariamente "llegue" hasta la parcela urbanizada y emite una decisión positiva.

La situación actual sería menos problemática si la escala de aplicación de las decisiones sobre las condiciones de construcción fuera reducida. Sin embargo, entre 2003 y 2022, la decisión (como se mencionó anteriormente) fue el principal instrumento de planificación local. Esto exacerbó las anomalías señaladas. Como ya se ha mencionado, la modificación de la Ley en julio de 2023 buscaba cambiar la situación jurídica, también en relación con las decisiones mencionadas. Sin embargo, la evaluación del cambio normativo requiere de un tiempo. Mientras tanto, el estado jurídico anterior ilustra muy bien los problemas que pueden surgir en relación con la interpretación de la ley de ordenación del territorio.

3.3 Características del sistema de planificación de Bulgaria

El sistema de planificación en Bulgaria está regido por la Ley de Ordenación del Territorio (2001) (en adelante, LOT), la cual se destaca por ser la legislación más modificada hasta la actualidad. Aunque muchas de estas modificaciones no han impactado en los principios fundamentales de la ordenación del territorio en sí, la escala local es esencial para comprender la práctica de planificación. A nivel local, los planes de ordenación del territorio son los instrumentos normativos y vinculantes para el desarrollo del territorio urbano y/o municipal.

Se pueden identificar dos conjuntos de planes que definen los modelos de desarrollo territorial y los parámetros para la inversión:

- Los planes generales de ordenación municipal/urbana, que funcionan como instrumentos regulatorios y poseen carácter legalmente vinculante.
- Los planes detallados, caracterizados por su diversidad y esenciales, según el legislador, para la implementación de proyectos de inversión.

Las autoridades locales (municipales) están obligadas a adoptar planes generales de ordenación. No obstante, estos instrumentos por sí solos no proporcionan una base adecuada para la inversión. Es fundamental destacar que, con frecuencia, la adopción de estos planes se lleva a cabo sin dar prioridad a áreas específicas ni implementar los instrumentos financieros complementarios necesarios para garantizar su efectiva implementación (Nowak et al., 2022b).

El principal desafío del sistema búlgaro se manifiesta en la resistencia hacia la planificación física municipal y urbana durante las primeras décadas de la transición política (Yanchev, 2012, 2020). Esta resistencia se refleja en la falta de planes locales en aproximadamente un tercio de los municipios, a pesar de la obligación establecida por la ley. Este conflicto ha resultado en diversas modificaciones legales, otorgando continuas prórrogas a los municipios que no cuentan con un plan general efectivo. La última de estas modificaciones se implementó a partir de enero

de 2023, concediendo un periodo adicional de dos años para la aprobación del plan general local.

Una característica fundamental para comprender el marco procesal de la planificación radica en que muchos municipios, incluso sin un plan general, han estado elaborando planes detallados debido a la imprecisión legislativa. En otras palabras, la ausencia de un instrumento general no impide la aprobación de instrumentos derivados (para territorios urbanizados o no), siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones específicas establecidas por la ley y dependiendo del grado de importancia del proyecto de inversión. Como resultado, se observa una producción caótica de planes derivados, que además son instrumentos necesarios para que cualquier edificación sea considerada legal, lo que ha retrasado la práctica de la planificación integral debido a una organización jerárquica laxa de los planes (Simeonova, 2017; Nowak et al., 2022b).

3.4 Características de estudio de caso búlgaro: Planes detallados de ordenación

La LOT no presenta una definición explícita sobre la concepción de ordenamiento territorial, aunque identifica dos de sus valores (objetivos) más destacados: el fomento del desarrollo sostenible y la garantía de condiciones propicias para el trabajo, la vida y el ocio de la población.

Los objetivos específicos de la LOT están codificados en las secciones dedicadas a los ciclos secuenciales en el proceso de planificación, diseño y construcción, así como en la meta de abarcar todos los tipos de territorios, incluyendo aquellos que trascienden los límites regulatorios de los asentamientos.

A partir de los primeros diez años desde su implementación, la primera evaluación experta de la ley resaltó la necesidad de simplificar los regímenes regulatorios individuales y asegurar una implementación más efectiva de la ley, según el Centro Nacional de Desarrollo Territorial (2011). Esta evaluación también ofrece las primeras perspectivas sobre los desafíos en su interpretación que se concretan en la práctica. Todorov (2021) añade que la comprensión legal del "ordenamiento territorial" es significativamente limitada y empobrecida, ya que la regulación de la planificación territorial y urbana se enfoca en los parámetros técnicos, constructivos y, en cierta medida, arquitectónicos de la edificación en propiedades reguladas. La lógica central de la ley, enfocada principalmente en la edificación y la construcción, ha dejado su huella en la regulación legal de los aspectos más críticos de la planificación física a nivel local en el país. Esto afecta de manera evidente la regulación legal de cuestiones fundamentales que la ley

debería abordar, como la definición de los usos de los territorios y propiedades, los métodos de planificación, y la participación de los ciudadanos y la comunidad local en el proceso de planificación. Estos problemas son abordados de manera esporádica y constituyen la raíz de los principales desafíos la política territorial.

Los problemas dentro del sistema de planificación búlgaro pueden atribuirse a los siguientes factores:

- La falta de recursos económicos y prácticas efectivas de planificación ha obstaculizado la formulación de planes de ordenación municipal y/o urbana, generando así una carencia de instrumentos generales a nivel local.
- La aprobación independiente de planes detallados (planes derivados), incluso en ausencia de un plan general de ordenación, debido a alteraciones en la interpretación legal, contribuye a la práctica prevalente de la "planificación fragmentada".
- La falta de regulación adecuada de la participación pública en el proceso de planificación.

Es relevante destacar que la ordenación del territorio también se aborda parcialmente en el contexto de otras políticas con un impacto territorial significativo y sus marcos legislativos. Hasta 2015, menos de la mitad de los 264 municipios de Bulgaria contaban con un plan general de ordenación municipal o urbana. En 2014, el Ministerio de Desarrollo Regional y Obras Públicas votó a favor de respaldar financieramente el desarrollo de proyectos para planes generales en conexión con la implementación de las disposiciones de la LOT. Asimismo, es relevante señalar que en 2012 la Ley de Desarrollo Regional (2008) asumió numerosos aspectos de la planificación territorial local de la Ley de Ordenación del Territorio, bajo las regulaciones de desarrollo regional. El texto del Artículo 101 de la Ley de Ordenación del Territorio refleja esta transferencia al otro marco legal, lo que resulta en el posterior desarrollo de instrumentos nacionales, regionales y locales de planificación territorial estratégica. Esta dinámica ha creado las condiciones para una articulación de instrumentos cada vez más compleja del sistema y la cual permanece vigente hasta la fecha. Paralelamente, un análisis de los instrumentos de planificación física a nivel local revela que muchos municipios carecen de un plan de usos con objetivos a largo plazo. Además, dichos planes a menudo entran en conflicto con la evaluación de impacto ambiental realizada bajo la Directiva 2001/42/CE que es una situación observable en varios municipios del litoral en la región del Mar Negro (Simeonova et al., 2023).

Otro elemento a destacar está vinculado con la supremacía de la planificación de inversiones sobre la planificación municipal y urbana después de la adopción de la ley. Este fenómeno se

manifestó principalmente en lo que se conoce como "fenómeno" de intervenciones parciales en el territorio a través de planes detallados (planeamiento derivado de acuerdo con la Ley), especialmente cuando no se ha aprobado un instrumento general de uso de suelo y zonificación (Rejeb & Chakarova, 2016). La ley regula la obligatoriedad de los planes detallados para llevar a cabo proyectos de inversión, abordando aspectos específicos de inversiones, condiciones de clasificación y calificación del suelo, soluciones de infraestructura y construcción, entre otros. Estos planes suelen adoptarse a nivel de vecindario, barrios o uno o más terrenos específicos que requieren proyectos de desarrollo.

Esta interpretación de la ley ha facilitado en la práctica una planificación "a pieza", más ágil, menos burocrática y no necesariamente transparente, sin la obligación de contar con un concepto o marco general para el desarrollo del territorio urbano o municipal. Las consecuencias son particularmente graves en las prácticas de planificación de los territorios costeros y de montaña, así como en las ciudades pequeñas y medianas, donde, bajo la presión de iniciativas privadas, se ha permitido una edificación excesiva y un crecimiento descontrolado.

Un tercer conflicto deriva de la ineficacia de la participación pública (regulada en el Art. 127, párrafo 1). Con frecuencia, esta participación pública se reduce a discusiones públicas pasivas y de bajo impacto en la creación del diagnóstico del plan. La LOT no indica un mecanismo claro para reflejar la opinión pública, los deseos y las recomendaciones, así como su análisis e inclusión en el documento final del plan (general o detallado). Aunque existe el requisito legal de realizar una consulta pública para un plan general, en muchos casos se reduce simplemente a informar a los ciudadanos sobre el plan como producto terminado. Es relevante señalar que, hasta 2021, los planes generales no podían ser impugnados por la comunidad o particulares. Este aspecto, introducido por el legislador y regulado por el Artículo 215, párrafo 6 de la LOT y válido hasta 2021, establecía la inapelabilidad de los instrumentos generales de ordenación, lo que constituía una violación del principio de igualdad.

Los ejemplos presentados hasta ahora constituyen una manifestación motivada por la desarticulación de las políticas territoriales en Bulgaria. La legislación en el ámbito de la ordenación del territorio y la planificación requiere cambios urgentes, tal como se ha destacado en numerosos debates sobre el tema (Simeonova, 2017; Todorov, 2021). En la actualidad, se observa una amplia variedad de actos legales que regulan diversos aspectos, instituciones y procedimientos vinculados al uso de suelo y la planificación territorial. Entre estos, destacan la LOT, la Ley de Ordenación de la Costa del Mar Negro, la Ley de Gobierno y Administración

Local, la Ley de Protección Ambiental, la Ley de Desarrollo Regional, la Ley del Patrimonio Cultural, la Ley de Propiedad y Uso de Suelo Agrícola, y la Ley de Cámaras de Arquitectos e Ingenieros en Diseño de Inversiones, entre otros. La diversidad legal actual que regula distintos aspectos de la ordenación del territorio y la planificación en el país constituye uno de los principales desafíos, generando incoherencia normativa, desigualdades en la aplicación, falta de integración en el desarrollo territorial y baja eficiencia administrativa. Las complejidades burocráticas y los posibles conflictos jurídicos evidenciados resaltan la urgente necesidad de una revisión integral de la legislación para lograr una mayor coherencia y coordinación. En este contexto, la reforma legislativa emerge como un imperativo para establecer prácticas territoriales más efectivas.

Es relevante destacar que, a pesar de la obligación de contar con instrumentos generales de ordenación, las deficiencias en los procesos de elaboración y aceptación de los mismos se atribuyen, por un lado, a la limitación financiera que enfrentan muchos municipios y, por otro lado, a la práctica impuesta y "conveniente" de la planificación fragmentada. El plan general limita la capacidad de la administración local para tomar y ejecutar decisiones sobre territorios y parcelas específicas cuando surgen necesidades particulares. En este contexto, el plan podría retrasar u obstaculizar las intenciones de intervención. Asimismo, muchos municipios de ciudades pequeñas y medianas cuentan con presupuestos limitados para llevar a cabo prácticas de expropiación, cambios o renovación de infraestructuras e instalaciones deterioradas, así como para la edificación de equipamientos, entre otras actividades. En tales circunstancias, los arquitectos jefes de los municipios, encargados de emitir los permisos de construcción, no tienen la facultad de rechazar una solicitud de permiso que, por un lado, cumpla técnicamente con la ley y, por otro lado, se considere adecuada para la zona y el bienestar social. En la práctica, estas condiciones ejercen presión sobre ciertos departamentos municipales (particularmente por los competentes en temas urbanísticos), pero no resuelven los problemas de falta de financiamiento.

Una vez más, cabe destacar que una característica fundamental para entender la ordenación del territorio a escala local en Bulgaria es el hecho de que la LOT establece que un plan detallado se debe desarrollar en presencia de un plan general. Sin embargo, la interpretación legal en la práctica ha revelado la falta de certeza en las regulaciones de la ley. Los planes detallados deben cumplir con las disposiciones del plan general y solo pueden cambiar los usos de suelo asignados anteriormente si esto está previsto por el plan general sólo "en caso de que se haya desarrollado" (Artículo 59 de la LOT).

3.5 Planificación urbana en Polonia y en Bulgaria: un balance

La interpretación de los principios de la planificación territorial y urbana enfrenta desafíos importantes en cuanto a su efectividad a través de la instrumentalización y la ejecución de la misma. La revisión de las prácticas comunes de ordenación municipal entre Polonia y Bulgaria muestra que estas prácticas pueden variar debido a algunas diferencias en sus sistemas legales, contextos geográficos o incluso de acuerdo con el grado de europeización de la planificación. Sin embargo, ambos países comparten enfoques y desafíos similares tanto en la formulación de los principios de ordenación territorial y urbana, como en la manera en que muchas administraciones locales llevan a cabo sus proyectos territoriales (ver Tabla 2).

Tabla 2. Resumen de las características comparada

Características analizadas	Polonia	Bulgaria
Marco legal que regula la planificación física territorial y urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Planificación y Ordenación del Territorio, en vigor desde el 27 de marzo de 2003. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Ordenación del territorio, en vigor desde el 31 de marzo de 2001.
Principios/Valores de ordenación territorial y urbana en la Ley de referencia	<ul style="list-style-type: none"> • Orden espacial; • Desarrollo sostenible; • Protección ambiental, preservación tanto de la naturaleza como del patrimonio cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concebir el territorio como un tesoro nacional; • Desarrollo sostenible; • Garantizar condiciones favorables de trabajo y ocio.
Escala local de las autoridades públicas. Participación en la planificación mediante la elaboración de instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Los consejos municipales (órgano de control) y los alcaldes (según la municipalidad), quienes ejercen como órgano ejecutivo. • El consejo municipal adopta resoluciones y actos de política territorial local. • El alcalde emite decisiones sobre condiciones de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los consejos municipales (órgano decisivo y de control) y los alcaldes municipales (poder ejecutivo). • El consejo municipal adopta resoluciones/decisiones sobre la creación y aprobación de planes de ordenación municipal y/o urbana y sus modificaciones para el territorio municipal o para partes de este, bajo las condiciones y de acuerdo con la LOT.
Problemas identificados en el sistema de planificación territorial y urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Caos espacial; • Opcionalidad de los planes locales de ordenación del territorio; • Problemas con la terminología; • Ineficacia de las autoridades pública en la planificación local; • Fracaso en la protección del interés público; • Problemas procedimentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los planes no están adaptados a las dinámicas socioeconómicas; • Carencia de instrumentos de ordenación municipal y urbana; • Falta de implementación de las disposiciones incluidas en los planes espaciales; • Planificación fragmentada en protección del interés privado; • Débil participación.

Fuente: elaboración propia

Uno de los retos que aparece en los dos casos de estudio es la práctica común de no adoptar planes generales independientemente de su obligatoriedad legal. El desarrollo y la aprobación de estos planes a menudo se ven obstaculizados por limitaciones de recursos, falta de planificación efectiva y desafíos en la coordinación. Si bien ambos contextos legales otorgan obligaciones diferentes a este instrumento, la práctica muestra características y acciones similares por parte de las administraciones en cuestión.

Es importante señalar que la actitud de las autoridades locales hacia la fragmentación de la actividad urbanística es innegable: en Polonia, se ha defendido mediante decisiones administrativas como un instrumento dominante desde la aprobación de la ley, mientras que, en Bulgaria, este es el caso de los planes detallados. El marco jurídico en ambos sistemas de planificación, desde hace casi veinte años, ha dejado "puertas abiertas" a la interpretación de la norma, hecho que pone en cuestión la relación entre estructura y práctica en el sistema de gobernanza territorial bajo una lógica ideal (Cotella & Rivolin, 2010).

4 Discusión

La ordenación territorial y urbana funciona eficazmente cuando las instituciones e los instrumentos formales e informales trabajan conjuntamente (Nadine & Fernández-Maldonado, 2023). Sin embargo, una contradicción entre los instrumentos formales y los informales hace justicia a las diferentes prácticas de planificación: tanto los instrumentos formales como los informales entran en juego a la hora de comprender el funcionamiento de la ordenación territorial (Levin-Keitel & Behrend, 2023).

Los mecanismos y procedimientos formales de planificación operacionalizan los objetivos de la política nacional de planificación y deben ser desarrollados y regulados por la ley. Por lo tanto, se considera una característica importante que el acto legal al que están sujetos defina claramente los pasos procesales y las estructuras de participación, garantizando así la seguridad jurídica de una ordenación territorial y urbanística eficiente. Teniendo esto en cuenta, comparar sistemas de planificación territorial y urbana entre diferentes países es una tarea muy importante de cara al futuro. La primera barrera que hay que abordar está compuesta por las disposiciones legales, las cuales son difíciles de analizar y comparar de manera exhaustiva en la práctica debido a las diferencias en los sistemas legales (y las diversas interpretaciones de las disposiciones), así como a las variadas tradiciones de planificación. Esto se vuelve especialmente complicado en países de Europa Central y del Este, dada la diversidad de familias de planificación a las que pertenecen (Nowak et al., 2023).

Para ambos países, es posible distinguir valores similares incorporados en los sistemas de planificación. Entre estos valores se encuentran la protección de los activos territoriales particularmente valiosos (naturales, culturales) y los intentos de reconciliar el desarrollo territorial con el orden espacial más amplio. Además, ambos países afrontan el problema de una significativa presión inversionista por parte de los promotores/usuarios de suelo. Así, de manera similar, existen razones para la diferente interpretación de la norma y la orientación de la práctica de planificación frente a los supuestos establecidos. Estas razones incluyen:

- Ineficacia de los supuestos básicos: la falta de implementación de planes generales, que son el principal instrumento de ordenación a escala local;
- Problemas financieros de los municipios relacionados con la promulgación de dichos planes;
- Selección de las soluciones "más convenientes" desde la perspectiva de la práctica: ofrecer respuestas positivas a las presiones de inversión.

En consecuencia, en los dos casos de estudio analizados se utilizan otros instrumentos, decisiones administrativas en el caso polaco y planes detallados en el caso búlgaro. Tal como se indica en la Tabla 3, estos instrumentos:

- Adquieren un carácter universal (a pesar de que, por su diseño, se pretende que fueran instrumentos complementarios de los planes generales en diversas formas);
- Se les asigna una interpretación que claramente favorece la perspectiva de un inversor específico en detrimento del interés público.

Tabla 3. Desviación de los objetivos de la planificación a través de la instrumentalización y las prácticas generales de ordenación urbana de ambos países

País	Instrumento
Bulgaria	Planes Detallados (implementados por iniciativa y/o presión de promotores/ inversores), sustituyen a los planes generales no aprobados. <ul style="list-style-type: none"> • Estos planes se refieren a parcelas individuales, lo que favorece una planificación fragmentada.
Polonia	Decisiones Administrativas (emitidos a solicitud del promotor), sustituyen a los planes generales, lo que limita el alcance de una planificación municipal viable.

Fuente: elaboración propia

Los estudios de caso presentados son relevantes desde una perspectiva de discusión internacional. En países donde los derechos —e intereses— de la propiedad privada desempeñan un papel significativo dentro del sistema de planificación territorial, los planes generales de ordenación a nivel local tienen, en efecto, una posición destacada (Nadin et al., 2018), aunque esta posición puede ser manipulada o eludida. Como consecuencia, los planes resultan ser inadecuados para las especificidades de los sistemas (Fidelis, 2021), lo que conlleva a una reducción significativa de su papel. En este sentido, es claramente visible la influencia del mercado (Berisha et al., 2020), a través de la cual se produce un cambio radical en el uso de la regulación en la planificación. Este proceso es consecuencia de la ineficiencia de las autoridades públicas (y la falta de capacidad real en el uso de los instrumentos de planificación), la falta de determinación por parte de estas autoridades y también la presión de los actores privados.

Los procesos indicados tienen lugar en la interfaz entre las esferas privada y pública en la planificación, lo que debe tenerse en cuenta al diferenciar entre ambas (Debrunner & Hartmann, 2020). Asimismo, se pueden mencionar las tesis presentadas por Moroni et al. (2020), quienes sugieren que los procedimientos para la promulgación de planes espaciales no solo pueden “congelar” un determinado estado de planificación, sino incluso bloquear la promulgación de instrumentos específicos y distorsionar la preservación del espacio.

Además, se puede añadir que los instrumentos de ordenación urbana pueden distorsionar y cambiar fácilmente la dirección de la práctica en los sistemas de planificación territorial. Esto depende especialmente de las presiones provenientes del mercado inmobiliario, circunstancia que debe tenerse en cuenta siempre que se analicen las características y desafíos de un sistema nacional particular.

5 Conclusiones

Los estudios de caso presentados conducen a varias conclusiones. El reconocimiento jurídico de los valores y principios en la ordenación territorial y urbana no es suficiente. La declaración de objetivos y principios de ordenación desde la perspectiva de la ley es, con frecuencia en los casos analizados, caótico y azarosa. Incluir valores y principios específicos en la ley no garantiza de ninguna manera que estos sean protegidos/implementados. En términos generales, la planificación, los valores y principios se protegen mucho mejor (pero también se implementan en la práctica) mediante leyes de planificación territorial estratégica, especialmente aquellos a

escala nacional (continuadas en escalas inferiores). Sin embargo, esto queda en gran medida más allá de la dimensión legal.

El análisis de contenido llevado a cabo para identificar los valores de ordenación en el marco legal muestra cierta convergencia en los sistemas de planificación de Bulgaria y Polonia, que coincide con estudios comparativos previos más amplios de los países de Europa Central y del Este. Se presenta una considerable similitud en los principios que gobiernan la actividad de la planificación, como el desarrollo sostenible o la protección del territorio.

También, hay que subrayar que los estudios de caso examinados confirman los problemas relacionados con el detalle de la legislación sobre ordenación del territorio. Sin embargo, en el marco de las prácticas presentadas se puede identificar otro peligro. Las autoridades públicas a escala local están muy dispuestas a aprovechar las situaciones y aplicar regulaciones más estrictas. No obstante, no lo hacen por preocupación a lo que respecta a la "flexibilidad de planificación", y mucho menos por el interés público. Se trata más bien de hacer realidad las expectativas particularistas formuladas por los promotores e inversores privados. El resultado constituye -particularmente en el caso de Polonia- un problema de caos espacial y de desarrollo incontrolado de facto. Por lo tanto, se puede señalar que otro tema importante en futuras discusiones sería sobre la flexibilidad y el detalle de la ley de ordenación del territorio: las tendencias notables dentro de la práctica de la planificación relacionadas con el impulso de la perspectiva privada en la planificación y la limitación del marco posible para la protección del interés público. En países como Bulgaria y Polonia, pero también en muchos otros de la región, el debate sobre el papel de la legislación en el marco de la ordenación del territorio, sin tener en cuenta estos elementos, parece muy incompleto.

La legislación en el ámbito de la ordenación territorial y urbana puede contener y generar muchas disfunciones. La mayoría de estos problemas surgen por la falta de un análisis exhaustivo de las regulaciones introducidas. Por supuesto, desde el punto de vista legal no se pueden evitar todos los errores. Sin embargo, parece que la legislación sobre planificación territorial y urbana es propensa a errores, especialmente en sistemas si no se dispone de una planificación del desarrollo integrada.

Finalmente, la caracterización y el análisis detallado de dos estudios de caso ilustran el riesgo de una interpretación legal y una práctica de planificación divergentes de los supuestos de un sistema determinado. Los ejemplos confirman que, en sistemas con una fuerte posición de los propietarios privados, existe el riesgo de un debilitamiento significativo de los principales

instrumentos de ordenación urbana a nivel local. En estos casos, los instrumentos específicos asumen el papel de los principales y dirigen el sistema en contra de sus intenciones originales. Este riesgo debe ser tenido en cuenta en las discusiones universales sobre los detalles y la flexibilidad de las soluciones de planificación, pero también en el marco de las nuevas culturas de planificación postsocialista.

A la vista de los resultados del estudio, se podrían apuntar una serie de áreas temáticas para futuros análisis:

- Análisis en profundidad de estudios de casos de otros países/comunidades autónomas y los problemas legislativos sobre ordenación del territorio (especialmente a escala local).
- Análisis de las debilidades (en diferentes países/comunidades autónomas) relacionadas con la implementación de planes generales a nivel local. Los planes generales son un instrumento que se repite con bastante frecuencia en diversos sistemas de planificación en Europa. Sin embargo, las comparaciones deben tener en cuenta las diferencias específicas con respecto al contenido de estos planes en diferentes contextos nacionales/regionales.
- Identificar la relación entre la planificación normativa y la planificación territorial estratégica en diferentes contextos territoriales (junto con las barreras y los desafíos relacionados).

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 repartido de la siguiente manera: Velislava Simeonova: Concepción y diseño del estudio, recopilación de datos, análisis e interpretación de los datos, revisión crítica del contenido, edición y traducción del manuscrito. Maciej Nowak: Concepción y diseño del estudio, diseño metodológico, recopilación de datos, análisis e interpretación de los datos, revisión crítica del contenido.

Bibliografía

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Ed. Junta de Andalucía.

Benabent Fernández de Córdoba, M. (2022). *Manual de planificación territorial. Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Tirant Humanidades.

Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U., & Solly, A. (2021). Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: A European typology. *European Planning Studies*, 29(1), 181-200. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295>

Centro Nacional De Desarrollo Territorial (2011). *Evaluación de impacto regulatorio de la Ley de ordenación del territorio* (Final report). https://cdn.fbsbx.com/v/t59.2708-21/11688641_1272362149448973_1901718665_n.pdf/RIA_ZUT.pdf?_nc_cat=101&ccb=1-7&_nc_sid=2b0e22&_nc_ohc=0c2lUY-eN0gAX85oVp-

Cotella, G. (2014). Spatial planning in Poland between European influence and dominant market forces. In M. Reimer, P. Getimis & H. Blotevogel (Eds.), *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes* (pp. 255–277). Routledge.

Cotella, G., & Janin Rivolin, U. (2010) Institutions, discourse and practices: towards a multi-dimensional understanding of EU territorial governance. In *XXIV AESOP Congress Space is Luxury*. Helsinki. https://www.researchgate.net/profile/Giancarlo-Cotella/publication/241185838_Institutions_discourse_and_practices_towards_a_multidimensional_understanding_of_EU_territorial_governance/links/00b7d52e248adcf447000000/Institutions-discourse-and-practices-towards-a-multidimensional-understanding-of-EU-territorial-governance.pdf

Cotella, G., Berisha, E., Casavola, D., Katurić, I., Gregar, M., Simov, S., Lipovac, R., Gaupp-Berghausen, M., Andronic, C., & Evers, D. (2021). *SUPER (Sustainable urbanization and land-use practices in European regions)*. ESPON. <https://iris.polito.it/handle/11583/2848243>

Debrunner, G., & Hartmann, T. (2020). Strategic use of land policy instruments for affordable housing—Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities. *Land use policy*, 99(10), 49-93. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104993>

- Farinós Dasí, J. (2021). *Guía para una gobernanza efectiva del territorio: Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España*. Publicacions de La Universitat de Valencia. <https://omp.uv.es/index.php/PUV/article/view/536>
- Fidélis, T., Cardoso, A. S., Riazi, F., Miranda, A. C., Abrantes, J., Teles, F., & Roebeling, P. C. (2021). Policy narratives of circular economy in the EU—Assessing the embeddedness of water and land in national action plans. *Journal of Cleaner Production*, 288(12),56-85. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.125685>
- Gielen, D.M., & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097-1131. <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>
- Larsson, G. (2006). *Spatial planning systems in Western Europe: An overview*. IOS Press.
- Larsson, S. (2014). *Law and spatial planning: Socio-legal perspectives on the development of wind power and 3G mobile infrastructures in Sweden*. Blekinge Institute of Technology.
- Levin-Keitel, M., & Behrend, L. (2023). *Planning Practice and Practices of Spatial Planning*. In *The Topology of Planning Theories*. The Urban Book Series. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-37857-7_2
- Ley de Ordenación del territorio de Bulgaria, de 31 de marzo de 2001, Diario Oficial del Gobierno Búlgaro. <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-ustrojstvo-na-teritoriyata-84665/>
- Ley de Planificación y ordenación del territorio de Polonia, de 27 de marzo de 2003, Diario Oficial de la República de Polonia. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030800717/U/D20030717Lj.pdf>
- Lora-Tamayo Vallvé, M. (2017). *The europeanisation of planning law*. Aranzadi
- Moroni, S. (2010). Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy. *Planning Theory*, 9(2), 137-155. <https://doi.org/10.1177/1473095209357868>
- Moroni, S. (2020). The just city. Three background issues: Institutional justice and spatial justice, social justice and distributive justice, concept of justice and conceptions of justice. *Planning Theory*, 19(3), 251-267. <https://doi.org/10.1177/1473095219877670>
- Moroni, S., Buitelaar, E., Sorel, N., & Cozzolino, S. (2020). Simple planning rules for complex urban problems: Toward legal certainty for spatial flexibility. *Journal of Planning Education and Research*, 40(3), 320-331. <https://doi.org/10.1177/0739456x18774122>

- Muñoz-Gielen, D. (2014). Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 60-78. <https://doi.org/10.1177/0969776412440543>
- Nadin, V., Fernández Maldonado, A. M., Zonneveld, W., Stead, D., Dąbrowski, M., Piskorek, K., Sarkar, A., Schmitt, P., Smas, L., & Cotella, G. (2018). *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe: Applied Research 2016-2018*. https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf
- Nadin, V., & Fernández-Maldonado, A. M. (2023). Spatial planning systems in Europe: Multiple trajectories. *Planning Practice & Research*, 38(5), 625-638. <https://doi.org/10.1080/02697459.2023.2258568>
- Nadin, V., Cotella, G., & Schmitt, P. (2024a). Spatial planning systems: A European perspective. In *Geography, Planning and Tourism 2024* (pp. 2-27). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839106255.00011>
- Nadin, V., Cotella, G., & Schmitt, P. (2024b). Chapter 12: The classification of spatial planning in Europe: Added value and challenges. In *Spatial planning systems in Europe: Comparison and trajectories* (pp. 266-295). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839106255.00024>
- Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe: International competition, national systems, and planning projects*. Psychology Press.
- Nowak, M. J., Mitrea, A., Lukštinā, G., Petrișor, A.-I., Filepné Kovács, K., Simeonova, V., Yanchev, P., Jürgenson, E., Põdra, K., Řezáč, V., Mikalauskaite, K., Pranevičienė, B., Ladzińska, Z., & Baloga, M. (2023). *Spatial Planning Systems in Central and Eastern European Countries: Review and Comparison of Selected Issues*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-42722-0>
- Nowak, M. J., Śleszyński, P., & Legutko-Kobus, P. (2022a). *Spatial Planning in Poland: Law, Property Market and Planning Practice*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-96939-4>
- Nowak, M., Petrișor, A.-I., Mitrea, A., Kovács, K., Lukštinā, G., Jürgenson, E., Ladzińska, Z., Simeonova, V., Lozynskyy, R., Režac, V., et al. (2022b). The role of spatial plans adopted at the local level in the spatial planning systems of Central and Eastern European countries. *Land*, 11(9), 1599. <https://doi.org/10.3390/land11091599>

Nowak, M. J., Śleszyński, P., Ostrowska, A., Oleńczuk-Paszal, A., Śpiewak-Szyjka, M., & Mitrea, A. (2023). Planning disputes from the perspective of court rulings on building conditions. A case study of Poland. *Planning Practice & Research*, 38(3), 425-446. <https://doi.org/10.1080/02697459.2023.2186358>

Nowak, M., & Śleszyński, P. (2023). Climate protection in spatial policy instruments, opportunities and barriers: The case study of Poland. *Climate Change, Community Response and Resilience* (pp. 419-431). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-443-18707-0.00022-9>

Nowak, M., Śleszyński, P., Brzezińska-Rawa, A., Ciesielski, M., Feltynowski, M., Fogel, A., Goździewicz-Biechońska, J., Kukulska-Kozieł, A., Leszczyński, M., Rokicka Murszewska, K., Warsza, R., Tomczak, A.A., & Blaszcze, M. (2023). Reflection Papers nr 7 Kluczowe wyzwania wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r. https://www.researchgate.net/publication/375526007_Reflection_Papers_nr_7_Kluczowe_wyzwania_wynikajace_z_nowelizacji_ustawy_o_planowaniu_i_zagospodarowaniu_przestrzennym_oraz_z_niektorych_innych_ustaw_z_dnia_24_lipca_2023_r

Nowak, M., Śleszyński, P., Cheba, K., Blaszcze, M., Szopik-Depczyńska, K., & Ioppolo, G. (2023). Flexibility of land use plans: Between supporting development and opportunism. Evidence from Poland. *Land Use Policy*, 135, 106939. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106939>

Nowak, M., Mitrea, A., Filepné Kovács, K., Jürgenson, E., Legutko-Kobus, P., Petrișor, A., Simeonova, V., & Blaszcze, M. (2024). Uncovering Spatial Planning Values through Law: Insights from Central East European Planning Systems. *Europa XXI*, 47(8). <https://doi.org/10.7.7163/Eu21.2024.47.8>

Organisation For Economic Cooperation and Development - OECD (2015). *Spatial Planning Instruments and the Environment*. OECD

Organisation For Economic Cooperation and Development - OECD (2017). *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*. <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en>

Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD (2022). *Spatial Planning Instruments and the Environment* (SPINE). OECD Environment Directorate.

- Petrişor, A.-I. (2024). [Book review of *Spatial planning systems in Europe. Comparison and trajectories*, edited by V. Nadin, G. Cotella & P. Schmitt]. *EUROPA*, XXI(47). https://rcin.org.pl/Content/241967/WA51_278327_r2024-t47_EuropaXXI-Petrisor.pdf
- Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Editorial Síntesis
- Reimer, M., Getimēs, P., Blotevogel, H. H., & Akademie Für Raumforschung Und Landesplanung (Red.). (2014). *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes* (first edition). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Rejeb, N., & Chacarova, S. (2016). The Spatial Planning. <https://onearchitectureweek.com/%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5/>
- Savini, F., & Aalbers, M.B. (2016). The de-contextualisation of land use planning through financialisation: Urban redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*, 23(4), 878-894. <https://doi.org/10.1177/0969776415585887>
- Savini, F., Boterman, W.R., Van Gent, W.P., & Majoor, S. (2016). Amsterdam in the 21st century: Geography, housing, spatial development and politics. *Cities*, 52, 103-113. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.017>
- Simeonova, V. (2017). *Spatial Planning Instruments in Bulgaria: Toward the Europeanization of the Spatial Model* (Doctoral dissertation, University of Barcelona, Spain). <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/116722>
- Simeonova, V., Yanchev, P., & Naydenov, N. (2023). *Spatial planning instruments facing the challenges of unlimited tourism growth and environmental protection in Bulgaria: between legality and spatial practice. Analysis at local level*. Presentation on 9th EUGEO Congress. September 4-7, Barcelona. <https://www.eugeobcn23.eu/1210-819-spatial-planning-instruments-facing-the-challenges-of-unlimited-tourism-growth-and-environmental-protection-in-bulgaria-between-legality-and-spatial-practice-analysis-at-local-level/>
- Śleszyński, P., Kowalewski, A., Markowski, T., Legutko-Kobus, P., & Nowak, M. (2020). The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland. *Land*, 9(7), 214. <https://doi.org/10.3390/land9070214>

Todorov, B. (2021). Law on Spatial Planning and Law on Spatial Planning of the Black Sea Coast - ratio of general to special law? *Ius Romanium*, 2, 444-455. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=102435>

Valenzuela Montes, L.M., Soria Lara, J.A., & Aguilera Benavente, F. (2017). El distanciamiento entre plan y territorio: diagnóstico conceptual y renovación instrumental. *Ciudades*, (15), 65-88. <https://doi.org/10.24197/ciudades.15.2012.65-88>

Yanchev, P. (2012). *Europeanization of the Spatial Planning System in Bulgaria* (Thesis research paper). ASRO KU Leuven, Belgium.

Yanchev P. (2020). *New plan for the city episodes from the practice in the urbanism of Prague. Tirana and Antwerp Research of the world practice in the creation of a general development plan.* Sofiaplan. https://sofiaplan.bg/wp-content/uploads/2020/12/Study-of-world-practice_Pavel-Yanchev.pdf

Listado de Acrónimos/siglas

OCDE Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

LOT Ley de Ordenación del Territorio (Bulgaria)

LPOT Ley de Ordenación y Planificación del Territorio (Polonia)