

RESUMEN

La tesis doctoral titulada “La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas. De la retórica a la praxis”, trata de valorar la huella que ha dejado hasta el momento la dimensión europea de ordenación en la planificación territorial del Estado español, ya sea a nivel de principios de planificación como a nivel administrativo y sobre el propio territorio. Bajo este objetivo general, la investigación consta de diferentes etapas que se corresponden con distintas escalas de análisis.

En primer lugar, se toma como ámbito de estudio la escala europea, especialmente la Unión Europea como entidad política, que si bien no posee competencias en planificación territorial, ha difundido y publicado una serie de orientaciones y documentos específicos en la materia. Además, la trayectoria seguida por la Unión muestra que su política territorial está cobrando relevancia entre sus objetivos políticos y que su influencia en las escalas administrativas inferiores es cada vez mayor, especialmente a través de la política de cohesión. En el contexto europeo, también se analizan las orientaciones de ordenación derivadas del Consejo de Europa, cuya producción científica puede considerarse íntimamente ligada a la actividad de la Unión. Del estudio de este contexto se concluye que existen una serie de documentos europeos de referencia cuyas determinaciones han establecido un marco de ordenación territorial común para los Estados miembros y las regiones europeas, entre los cuales destaca especialmente la *Estrategia Territorial Europea*, pero también los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible*, el *Convenio Europeo del Paisaje* y la *Agenda Territorial de la Unión Europea*. Estos documentos no tienen carácter vinculante, a causa de la falta de competencias de los órganos europeos en la materia. No obstante, han marcado un antes y un después para la ordenación del territorio europeo, contribuyendo a implantar el enfoque territorial y a otorgar una cierta importancia a las políticas territoriales.

Esta nueva apuesta de la UE por las políticas territoriales, junto con la consolidación de la política de cohesión territorial (en la que la Unión sí posee competencias) con un carácter muy similar al del *aménagement du territoire* francés, llevan a concluir que la UE en realidad ejerce una ordenación del territorio de manera “encubierta”, con una capacidad de intervención sobre el territorio cada vez mayor. Asimismo, ha supuesto el fortalecimiento de la dimensión europea en las políticas territoriales nacionales y regionales. De hecho, la creciente influencia del contexto europeo sobre las escalas inferiores de ordenación permite hablar de una “europeización” de las políticas de ordenación territorial. Este aspecto justifica, precisamente, la segunda escala de análisis de la investigación.

Es así como, en segundo lugar, el ámbito de estudio se traslada al Estado español, centrándose concretamente en las Comunidades Autónomas, que son las que poseen las competencias exclusivas en ordenación del territorio. En esta fase de la investigación, se trata de evaluar el grado en que las distintas Comunidades Autónomas han integrado en sus respectivos planes territoriales las orientaciones de ordenación establecidas por los documentos europeos de referencia (teniendo en cuenta que éstos no tienen carácter regulador ni imperativo), de manera que se realiza un estudio comparado entre los planes territoriales autonómicos aprobados con posterioridad a la aparición de los mencionados documentos. La metodología básica de esta fase ha sido el análisis de contenido de los planes, así como la consulta de otras fuentes institucionales y académicas. El estudio muestra que, en general, la escala europea ha jugado un rol importante en la evolución de los enfoques y principios de la ordenación del territorio en la escala española. Por una parte, la consideración del contexto europeo es cada vez más habitual en la planificación territorial, de manera que los planes comienzan a presentarse en un contexto geográfico más amplio, en especial los planes de aquellas Comunidades Autónomas que participan en los programas de cooperación transnacional financiados por los fondos de la política de cohesión europea. Por otra parte, se aprecia que la mayoría de las Comunidades Autónomas se han inspirado en los documentos europeos al elaborar sus planes territoriales, aunque con unos resultados notablemente desiguales. La mayoría de los planes han adoptado un enfoque territorial y más estratégico, y citan la Estrategia

Territorial Europea como referente, si bien el contenido de ésta (marco conceptual, objetivos, principios) ha sido integrado sólo en una parte de los planes estudiados. Se aprecia que el marco conceptual proveniente de las instancias europeas (con términos estrella tales como desarrollo sostenible, desarrollo policéntrico o conservación del paisaje, entre otros) ha comenzado a dejar huella en la planificación territorial española, aunque de manera desigual. En cualquier caso, se puede afirmar que el Estado español se encuentra actualmente en una fase de transición hacia nuevas formas de ordenación del territorio. En este proceso de adoptar nuevos enfoques avanza más lentamente que otros países, a causa de las desventajas que le confiere su propia organización administrativa, vertical y compartimentada, que tiene grandes dificultades para adaptarse a enfoques globales, integrados y horizontales.

Otra de las conclusiones de esta segunda escala de análisis es que la ordenación del territorio sigue recibiendo una escasa atención en la agenda política de los gobiernos autonómicos. Existen sólo once planes territoriales de escala regional aprobados, un número aún más reducido ha llegado a ser gestionado, y la evaluación de los resultados e impactos generados por los planes hoy por hoy es una tarea prácticamente imposible. Así, apenas hay medios para saber si los planes territoriales de las Comunidades Autónomas están logrando los objetivos que pretendían cumplir, lo cual supone un grave obstáculo para mejorar la eficacia a las políticas territoriales.

Por último, la investigación trata de desarrollar una valoración argumentada en torno a la influencia de la escala europea de ordenación más allá de la retórica plasmada en los planes territoriales: por un lado, sobre el propio territorio, mediante la implementación real de las determinaciones europeas integradas en los planes autonómicos; y por otro lado, sobre el sistema administrativo de ordenación territorial, mediante la asunción de los principios relacionados con la gobernanza territorial. Para ello, se toman tres casos de estudio de Comunidades Autónomas (Navarra, Andalucía y Cantabria) que, de acuerdo con los resultados de la anterior etapa de la investigación, han integrado en sus planes las orientaciones europeas. En estos tres casos de estudio, la información se obtiene principalmente por medio de trabajo de campo y entrevistas en profundidad a personas

expertas con diferentes perfiles (político, técnico, académico y agentes de la sociedad civil) que han participado en la elaboración i/o implementación de los planes, de manera que se recogen sus opiniones y explicaciones sobre los efectos de las orientaciones europeas en su Comunidad Autónoma.

Según el análisis llevado a cabo en esta última etapa, el aspecto de la gobernanza a la hora de elaborar e implementar los planes territoriales también difiere en gran medida de una Comunidad Autónoma a otra, puesto que se afrontan de maneras muy distintas la coordinación entre las diferentes políticas públicas y la participación de agentes de la sociedad civil en las políticas territoriales, hecho que profundiza en la idea de la fragmentación de las políticas de ordenación del territorio. El lugar que ocupa la ordenación del territorio frente a otras políticas sectoriales o como política de gobierno regional constituye un factor decisivo para el éxito en la implementación general de los planes territoriales. Sin embargo, todavía las competencias sectoriales prevalecen a menudo sobre las territoriales, y no existe una adecuada coordinación y cooperación interadministrativa, lo cual afecta directamente a la eficacia del planeamiento. En cuanto a la implementación de los planes, la investigación se ha dirigido específicamente a conocer el grado aplicación de los objetivos y principios de los documentos europeos en las CCAA. La aplicación de directrices concretas es difícil de valorar de manera objetiva, por la ausencia general de sistemas de seguimiento del plan consolidados, aunque del estudio realizado se concluye que los objetivos políticos relacionados con la conservación y gestión del patrimonio (tanto natural como cultural) son los que se han aplicado en mayor medida. Por el contrario, los objetivos relacionados con el desarrollo de los espacios rurales o la gestión de recursos hídricos no se han logrado desarrollar en la medida deseada, y las actuaciones en política de paisaje se encuentran todavía en una etapa temprana.

En cuanto al funcionamiento administrativo de los departamentos encargados de la planificación territorial y sus políticas afines, la publicación de los documentos europeos no parece haber provocado cambios reseñables en las Comunidades Autónomas estudiadas. Como decíamos, los problemas de gobernanza persisten a la hora de gestionar los planes territoriales, se considera necesario todavía corregir el escaso grado de

coherencia entre las distintas políticas sectoriales, y el empleo conjunto de los recursos públicos es una cuestión aún sin resolver. En este ámbito, a diferencia de los efectos positivos sobre el contenido de los planes, las nuevas tendencias europeas no han conseguido implantar nuevos estilos de gobernanza que transformen la organización y funcionamiento administrativo de las Comunidades Autónomas, que permanece notablemente sectorial y compartimentado.

La tesis doctoral concluye con una serie de consideraciones y reflexiones finales que giran fundamentalmente en torno a la necesidad de una adecuada articulación de la ordenación del territorio en España. Las reflexiones apuntan a que, por su carácter transversal, la ordenación del territorio es una política cuya implementación y gestión resulta particularmente compleja, y requiere un gran esfuerzo de cooperación y coordinación, tanto en sentido vertical como horizontal. El reto, pues, consiste en crear de manera urgente los mecanismos de coordinación pertinentes, que hagan posible un tratamiento intersectorial y multi-nivel de los problemas territoriales.