



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

TESIS DOCTORAL

“LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA: ANÁLISIS JURÍDICO DE
LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN”

ESTHER RANDO BURGOS

Director:

DIEGO J. VERA JURADO

**PROGRAMA DE DOCTORADO CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DERECHO PÚBLICO
ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

RESUMEN

La presente tesis doctoral realiza una investigación sobre la evolución, situación actual y futuro de la Ordenación del Territorio en España. Conocer cómo se viene desarrollando la planificación territorial en el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas, que son las que ostentan la competencia en Ordenación del Territorio, qué desarrollo está teniendo esta función pública en el conjunto de comunidades, cómo se están ejecutando los instrumentos de planificación territorial, y sí lo están haciendo, qué instrumentos están empleando para ello, así como a qué problemática se vienen enfrentando las comunidades españolas, son algunos de los interrogantes iniciales que animan a investigar y tratar de buscar respuestas, para lo que es preciso aunar, analizar e incluso “desgranar” el escenario presente en el contexto de las diecisiete comunidades.

Tras más de tres décadas de desarrollo de la Ordenación del Territorio a través de leyes y políticas territoriales, se hacía necesario recapitular los resultados obtenidos, analizando de manera exhaustiva su regulación y desarrollo en las diferentes comunidades españolas, desde una perspectiva conjunta pero, a la vez, la presente tesis se propone desde su inicio realizar una revisión crítica de la experiencia acumulada para abordar una perspectiva ignorada hasta el momento tanto por la legislación como por la doctrina científica: la gestión de los instrumentos de la Ordenación del Territorio.

En los últimos años, los esfuerzos se han centrado en la planificación territorial y junto a aquélla, en la gestión urbanística, pero se ha obviado por completo un pilar fundamental, la puesta en marcha o ejecución de la Ordenación del Territorio. En la actualidad nos enfrentamos al gran reto de buscar un nuevo modelo capaz de poner en práctica el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, pero las premisas de partida son las de un Urbanismo herido de muerte y una Ordenación del Territorio estancada en su desarrollo e incapaz de avanzar hacia el logro de los objetivos que le son propios. Es preciso abordar las carencias actuales y, a partir de ahí, buscar un nuevo horizonte: el futuro de la Ordenación del Territorio, un futuro hacia el que es urgente empezar a caminar y un futuro en el que la ejecución de las propuestas y actuaciones de la planificación territorial, son el eslabón definitivo para unir el presente con los objetivos que, desde sus inicios, persigue la Ordenación del Territorio, su meta. Este “eslabón” precisa como antesala, una concreta denominación: gestión territorial.

La investigación realizada se divide en las tres etapas señaladas: pasado, presente y futuro de la Ordenación del Territorio en el marco de las Comunidades Autónomas españolas a las que se dedica los diferentes capítulos que la conforman.

Para entender cualquier materia en profundidad es adecuado conocer cómo se ha desarrollado, qué evolución ha tenido en el tiempo, a qué obstáculos se ha enfrentado, cómo se conceptualiza y es entendida desde diferentes disciplinas o qué corrientes doctrinales existen en su entendimiento. Para entender mejor el presente y tener una visión de futuro, parece adecuado detenerse en el pasado. Este es el punto de partida del presente trabajo de tesis doctoral, conocer el surgimiento y evolución de la Ordenación del Territorio, cuestiones que centran el Capítulo I.

El Capítulo II aborda la aparición, evolución e implantación de la Ordenación del Territorio en España. Precisamente su tardía implantación en nuestro país parece explicar en buena medida alguno de los problemas a los que en la actualidad se enfrenta esta función pública. Pese a puntuales aproximaciones incorporadas en los textos legales preconstitucionales reguladores del Urbanismo para dar respuesta a un fenómeno cuya escala superaba la propia de dicha competencia, el nacimiento de la Ordenación del Territorio como tal, y con carácter autónomo, en España tiene lugar con la aprobación de la Constitución de 1978. Y precisamente este dato, puede justificar, o al menos, ayudar al mejor entendimiento, en cierta manera del largo camino que aún queda por recorrer a la Ordenación del Territorio en España. La cuestión además, se complica en la medida que a su carácter joven se une un conjunto de obstáculos que dificultan el avance de la Ordenación del Territorio y, cuyo principal exponente se encuentra en el propio sistema de reparto competencial definido por la Carta Magna, lo que aún parece no se ha sabido superar o, al menos, articular, transcurridas casi cuatro décadas. La Constitución optó en su modelo de reparto competencial por atribuir la competencia en Ordenación del Territorio y Urbanismo a las Comunidades Autónomas en su artículo 148.1.3º y, junto a tal decisión, otras competencias sectoriales con importante incidencia en la ordenación territorial quedaban reservadas en exclusiva al Estado. Pero además, y junto a lo anterior, la propia Constitución garantiza la

autonomía de los municipios, como tercer nivel administrativo, y les dota de un conjunto de competencias, entre otras, el Urbanismo. La consecuencia de todo ello, es la dispersión de competencias que bien debieran ir unidas y caminar en un mismo sentido, entre tres niveles administrativos entre los que no siempre priman las mismas prioridades ni los objetivos parecen ser compartidos.

El presente de la Ordenación del Territorio es el título que rubrica el Capítulo III, un presente marcado por la planificación territorial. En esta parte del trabajo se trata de aunar, homogeneizar y analizar los diecisiete escenarios que en el contexto de las diferentes Comunidades Autónomas, se desarrolla la Ordenación del Territorio en España en un marco actualizado. Tras analizar los diferentes instrumentos de planificación territorial en los distintos marcos autonómicos, la tesis se centra en plasmar la situación actual de dichos instrumentos distinguiendo para ello cinco grandes grupos: comunidades que han culminado su proceso de planificación territorial; comunidades con un avanzado nivel de desarrollo de su planificación territorial; comunidades en proceso de desarrollo instrumental de la planificación territorial; comunidades con un incipiente desarrollo en planificación territorial; comunidades sin instrumentos vigentes de planificación territorial. Por último, el capítulo se cierra con unas conclusiones en torno a la situación actual que presenta la planificación territorial en España.

Se entendía necesario compilar de manera actualizada y desde unas mismas premisas, un escenario caracterizado por la heterogeneidad, vocablo que define a la situación encontrada en el análisis de la Ordenación del Territorio en España. Sin embargo, pese a la importancia y necesidad de lo anterior, como punto de partida, la función investigadora de la presente tesis doctoral, está desde su inicio orientada a la búsqueda de respuestas a la urgente necesidad de ejecutar, hacer reales y efectivas en el territorio el conjunto de propuestas y previsiones contenidas en los diferentes instrumentos de planificación territorial, en suma, hacer tangible y visible la Ordenación del Territorio. Y en este aspecto se centran los Capítulos IV, V y VI del documento, la investigación sobre el camino hacia el que es oportuno avance la Ordenación del Territorio y en el que centrar los esfuerzos.

Sería impensable en otras planificaciones sectoriales que no se ejecutaran, piénsese en carreteras, en urbanismo o en cuestiones hídricas, pues precisamente ésta es la situación a la que, en términos generales, se viene enfrentando la Ordenación del Territorio. Sin obviar, por supuesto, su carácter transversal y la particularidad de esta función pública, se plantea la idoneidad de dotarla de instrumentos que posibiliten o, al menos, faciliten su ulterior ejecución. Es lo que en el presente trabajo se ha denominado gestión territorial.

La escasa atención prestada a esta cuestión lleva, como necesario punto de partida, a la búsqueda del vocablo que defina la fase de puesta en marcha y ejecución en el territorio de los instrumentos de planificación territorial. La acepción elegida, gestión territorial, no representa mayor importancia lo que interesa es la concepción que acoge.

En un primer momento, se observa como el término no es novedoso para esta función pública, existen referencias que la evocan, tanto a nivel legislativo como instrumental, ahora bien de manera imprecisa, términos como gestión, implementación, ejecución, seguimiento o evaluación, junto a otros similares, se suceden en el argot de la ordenación territorial. Pero junto a éstos, rápidamente se observa la ya aludida imprecisión e incluso, en ocasiones, inadecuación con que no es infrecuente que se empleen, así como que en la mayoría de ocasiones, están referidos a cuestiones intrínsecas y circunscritas a la propia planificación territorial. De ahí que se establezca una doble acepción al término gestión territorial, distinguiéndose entre, lo que en la presente tesis se denomina, “gestión de la planificación territorial o gestión territorial en sentido amplio” y “gestión territorial o gestión territorial en sentido propio”.

Por gestión territorial en sentido amplio, a la que se dedica el Capítulo IV, se entiende el conjunto de mecanismos que posibilitan la ulterior puesta en marcha del instrumento de planificación territorial pero que quedan residenciados en la propia fase de planificación territorial. Y en este sentido, se observa en el contexto analizado, las diecisiete comunidades españolas, un importante avance y la existencia de referentes en prácticamente todas las comunidades que vienen desarrollando la ordenación territorial, sin embargo parece que no termina de consolidarse. Los instrumentos de planificación territorial precisan dotarse e incluir los aspectos relativos a cómo llevar a cabo su seguimiento, cómo mantener documentos actualizados y con capacidad de seguir siendo operativos y eficaces para el territorio que planifican, mecanismos que posibiliten su evaluación, en suma, deben incluir el conjunto de medios que eviten la obsolescencia del plan y que constituyan un soporte sólido para su ulterior ejecución, sin una gestión de la planificación territorial adecuada será prácticamente imposible ejecutar y hacer realidad los planes y, en consecuencia, avanzar hacia la gestión de la Ordenación del Territorio. La situación encontrada en este aspecto nuevamente es heterogénea pero se debe ser riguroso en el análisis, de ahí que en el Capítulo IV tras analizar la situación que en la actualidad presentan las diferentes Comunidades Autónomas recogiendo los diferentes instrumentos de que se dotan, se concluya el referido capítulo con unas conclusiones en torno al escenario encontrado.

El Capítulo V está dedicado a la ya aludida “gestión territorial en sentido propio”, entendida como el conjunto de mecanismos o instrumentos llamados ejecutar, hacer realidad en el territorio las propuestas, objetivos y actuaciones previstas en los instrumentos de planificación y que debe centrarse en reequilibrar, vertebrar, redistribuir y cohesionar el territorio. Son escasos y casi memoriales los puntuales ejemplos encontrados en el contexto analizado. Comunidades como Andalucía, Aragón, Castilla-León, Cataluña, o Comunidad Valenciana son algunos ejemplos en los que, desde diferentes perspectivas y profundizando en la cuestión objeto de investigación, se pueden encontrar aproximaciones. Sin embargo, la conclusión a la que lamentablemente se llega, es la carencia hasta el momento de un modelo de gestión territorial implantado.

Desde el entendimiento de que la Ordenación del Territorio persigue sus propios objetivos, autónomos e independientes de otras materias afines y que su consecución

requiere articular concretos instrumentos que lo posibiliten y bajo la premisa de que, como se ha llegado a afirmar en los últimos tiempos, la Ordenación del Territorio no ha fracasado y que se encuentra en una fase de definición y concreción en la que parece preciso rearticularse para superar los obstáculos a los que, como cualquier otra función pública en sus comienzos, se enfrenta. Pero conscientes también de que en el estado actual, la Ordenación del Territorio no sólo no cumple con su función de reequilibrar, cohesionar y vertebrar el territorio sino que viene teniendo el efecto contrario, incrementando los desequilibrios y desigualdades preexistentes. Con estas premisas de partida y sobre la idea del carácter reciente que esta competencia tiene en España, la segunda parte del Capítulo V, se dedica a analizar políticas desarrolladas en materia de gestión territorial de países de nuestro entorno comparado en los que se implantó con anterioridad y donde todo hacía indicar que ya se habían enfrentado a la situación actual que vive la Ordenación del Territorio en España. En efecto, sí existen en este último escenario, concretas experiencias que, desde diferentes perspectivas, han sido capaces de mostrar la capacidad de la Ordenación del Territorio para dar respuesta a sus propios fines y alcanzar los objetivos que se propone. En esta última parte de la tesis, se analizan experiencias como la desarrollada en Holanda con el Randstad, la coplanificación implantada en el Plan Territorial de la Provincia de Bolonia en Italia, las áreas de oportunidad en el Plan de Londres o concretos instrumentos que viene desarrollando Francia.

La premisa y objeto de la tesis doctoral es avanzar, darle un nuevo impulso al debate y tratar, al menos, de contribuir a sentar algunas bases que sirvan para continuar el camino emprendido. Por ello, el último capítulo de la tesis, el Capítulo VI está dedicado a formular un conjunto de propuestas, que, divididas en lo que se han denominado propuestas generales, propuestas para la gestión de la planificación territorial y propuestas concretas para la gestión territorial, todas ellas en el ánimo y el entendimiento de ayudar a definir las bases que posibiliten proseguir el camino de la Ordenación del Territorio hacia la definitiva puesta en marcha.