

EL ESTADO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

La Ordenación del Territorio es, ante todo, una política pública, «expresión espacial de la política económica, social y cultural de toda sociedad» (Carta Europea de Ordenación del Territorio, Torremolinos-CEOT-1983). Como tal es obviamente una política transversal, una política de políticas, que tiende a imponer un determinado orden territorial. En territorios, como los europeos, diversos en lo físico y que acumulan históricamente organizaciones culturales múltiples y profundas, aunque acomodadas más o menos a las pautas generales de la revolución económica y tecnológica contemporánea, la idea de poner orden en el desorden, real o presunto, es tan natural que resulta relativamente sorprendente que la ordenación territorial haya surgido ya avanzado el siglo XX; un siglo, por lo demás, donde los cambios territoriales y ambientales han sido numerosos y sobre todo acelerados. Por esto último, tal vez, la reacción frente al desorden ha contado, inicialmente al menos, con apoyos tan importantes como en cierta medida utópicos. Frenar la destrucción, tratar de minimizar los impactos territoriales y ambientales, a veces irreversibles, de la acción humana, impedir el caos incluso, no es lo mismo que tratar de establecer un nuevo orden territorial, sea cual sea la escala que se considere, pero sobre todo a nivel supranacional.

En España, donde la Ordenación del Territorio, como práctica independiente del urbanismo, es tan reciente que no va mucho más allá de la Constitución de 1978 y la implantación del Estado de las Autonomías, contamos con antecedentes remotos y cercanos, que demuestran las dificultades objetivas a que se enfrenta su implantación tanto en el plano político-administrativo como sociocultural. Sin entrar en detalles, basta recordar para corroborarlo la persistente carencia, no para todos igual de lamentable, de un plan estatal de ordenación (urbanística y territorial) o los vaivenes de las políticas territoriales autonómicas. Si a ello sumamos el acendrado arraigo del insostenible egoísmo de la mayoría de los agentes territoriales, empresarios y promotores sobre todo, y la profunda inopia de nuestra cultura territorial y ambiental, nuestra cultura en general con todos los matices que se quiera, tendremos los elementos mínimos necesarios para comprender porqué, a pesar de los avances producidos, la ordenación del territorio es una función pública tan poco consolidada y coherente en la España de las Autonomías, como necesaria de un nuevo y más decidido impulso.

Es verdad que, sensu contrario, poco a poco van surgiendo algunos movimientos que tratan de influir en la reorientación o cambio del sentido de un proceso depredador cuyas consecuencias se han hecho patentes de nuevo, pasmosamente, con el reciente ciclo expansivo, la «burbuja inmobiliaria». Pero dichos movimientos como el «aquí no» o el *Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio*, promovido por los colegios profesionales de arquitectos y geógrafos, son todavía embrionarios y de escaso calado social y político.

Cuando a comienzos de 2008 empezaba a reconocerse ya sin paliativos la cruda realidad de crisis financiera e inmobiliaria (¿solo financiera e inmobiliaria?) cuyo final (los «brotes verdes») no parece entretenerse todavía, el Consejo de Redacción de *Cuadernos Geográficos*, al considerar la conveniencia y oportunidad de mantener la

programación de este número monográfico sobre «el estado de la ordenación del territorio» tuvo muy en cuenta este contexto y el riesgo de reversión de la política territorial que podría acarrear la profundización del descrédito que apreciábamos de esta función pública. Descrédito asociado a estos factores pero también al exceso regulador y a la utilización inadecuada de la planificación y de algunos conceptos y/o instrumentos metodológicos básicos a ella asociados como, por ejemplo, los modelos y estrategias territoriales que, por añadidura, no acaban de entenderse o aceptarse por igual en todas partes. Y lo mismo puede decirse de la deficiente integración de las políticas territoriales y ambientales o del protagonismo excesivo, producto de la claudicación política de las Autonomías, que sigue teniendo el planeamiento municipal en un momento en que parece evidente la necesidad de potenciar las emergentes dinámicas supralocales. Así, no es de extrañar el incremento espectacular del proceso depredador, el «nuevo desarrollismo» según algunos, que precedió a la crisis y que abre ahora la posibilidad de corregir democráticamente los errores pasados, paradójicamente consumados en democracia, con la potenciación de una renovada política territorial de corte europeo y mas allá de la retórica, a veces solo eso, de la gobernanza y la gestión sostenible del territorio. O por el contrario, como algunos parecen pretender, esperar a que escampe, consolidar lo desmanes pasados y realizar, entre otras cosas, un «urbanismo preventivo» con irracionales reservas de suelo para ir ganando posiciones de cara a un futuro ciertamente insostenible.

De todo esto, y mucho más encontrará el lector en este número. Por tanto, en nuestra opinión, la opinión de esta revista científica, de geografía aunque tradicionalmente abierta a otras ciencias sociales, con la CEOT y la más reciente Estrategia Territorial Europea (ETE,1999) como referencias, si no bastara el fundamento lógico, hay que reconocer que la ordenación del territorio es una política o función pública pero, también, necesariamente, una política cada vez mas fundada o necesitada del saber científico, del estudio, conocimiento y reflexión crítica y sin excesiva urgencia que caracterizan a las disciplinas académicas. Disciplinas en plural porque es obvio, asimismo, que una tarea transdisciplinar de esta envergadura no puede ser monopolizada por nadie. Pero si parece que la geografía, ciencia social del territorio, por su ubicación epistemológica de encrucijada y su larga experiencia en el reconocimiento integrado del territorio, el urbanismo y el paisaje, ocupa una posición destacada y acreditada por la práctica de planificación y gestión de conspicuos profesionales. Por todo ello, este número monográfico, sobre «El estado de la Ordenación del territorio en España», ha podido reunir, en relativamente poco tiempo, dos docenas y media de aportaciones de indudable calidad que confirman la casi omnipresencia de los geógrafos en el estudio y la gestión de las políticas territoriales. Número que viene a coincidir con los comienzos del nuevo Grado universitario en Geografía y Ordenación del Territorio («Gestión del territorio» en Andalucía) cuya reciente implantación en toda España abre un escenario nuevo y futuro. No han podido tener cabida aquí, sin embargo, por falta de espacio y de perspectiva temporal suficiente, aportaciones sobre los contenidos y perfiles de la nueva titulación, que merecería también una urgente reflexión y reconsideración, un debate científico-técnico que esta revista estaría dispuesta a acoger cuando se den las condiciones objetivas mínimas.

Como hemos dicho este monográfico de *Cuadernos Geográficos* consta de veinticuatro colaboraciones, sin contar las secciones habituales de crónica-notas y referencias bibliográficas. Circunstancialmente colaboraciones casi en exclusiva geográficas (solo hay dos excepciones) de entidad evidente, que abarcan el conjunto del estado español, salvo un caso relativo a la megalópolis mexicana que encajaba perfectamente por su temática y que fue uno de los primeros en cumplimentar todo el proceso de recepción de originales, cuando todavía no se había concretado el ámbito geográfico a considerar. Solo faltan colaboraciones sobre dos autonomías, Navarra y La Rioja. Se han rechazado, por diversos motivos, nueve originales preseleccionados por no adaptarse plenamente a las normas y/o la temática. Algunos de ellos serán publicados, no obstante, en el próximo número ordinario ya en preparación. Evidentemente, aun siendo muchas las colaboraciones, no son todas las que podrían haber sido, pero si son todas las que están. En nombre del Consejo de Redacción agradezco el esfuerzo desplegado aunque lamento la ausencia final de algunas aportaciones inicialmente previstas.

La agrupación u ordenación de las colaboraciones se ha hecho, en principio, atendiendo al contenido más o menos general de los textos, a juicio del coordinador y, en segundo lugar, al orden alfabético de las Comunidades autónomas, orden este que solo resulta levemente alterado por lo que concierne a Madrid y Cataluña. Así el número se abre con un excelente y documentado análisis de JOAN ROMERO sobre las causas y los efectos del proceso depredador que lleva de la burbuja inmobiliaria a la recesión actual y que interpreta como una crisis global y de desgobierno del territorio, señalando algunas interesantes alternativas y riesgos de cara al futuro FERNANDO MANERO remonta desde algunas experiencias provinciales castellanas para incorporar unas profundas reflexiones sobre uno de los tradicionales puntos débiles, pese a su valor crucial, de las políticas territoriales como es la participación ciudadana que define su «calidad democrática». ALFONSO VALENZUELA AGUILERA traza, por su parte, un panorama de imposibles salidas al desarrollo sustentable y la ordenación del territorio en las megaciudades latinoamericanas, esencialmente Méjico, algunos de cuyos programas han imitado en vano experiencias europeas como la de Barcelona 92. Sigue la aportación, referida a Madrid, pero cuyo interés general es obviamente muy grande, de MANUEL VALENZUELA, que plantea ante todo el desarrollo temporal del fracaso de la ordenación del territorio, a escala regional y subregional, en la región urbana madrileña que, paradójicamente, fue una pioneras, junto a Cataluña, en contar con un marco legal específico y, antes incluso con ensayos como el del CO-PLACO. Por su parte, ORIOL NEL-LO introduce su trabajo sobre Cataluña con unas cruciales reflexiones sobre diversas cuestiones como la suficiencia/insuficiencia de los instrumentos urbanísticos para encauzar la evolución del territorio, el replanteamiento disciplinario y político de la gestión del territorio, las causas estructurales del ciclo inmobiliario alcista y la crisis política subsiguiente, el inconveniente papel central del planeamiento municipal y los problemas de integración de los procesos de planificación territorial, urbanística, ambiental y estratégica, entre otras cuestiones, apostando decididamente por la factibilidad, en determinadas condiciones de la política territorial. De no menor interés es su análisis diacrónico del proceso de planificación territorial el Cataluña y el destacado papel que en el mismo tienen los marcos territoriales co-

marcales y la aglomeración barcelonesa. Finalmente, JOSÉ ANTONIO CAMACHO y JULIA MELIKHOVA, economistas ambos, introducen la perspectiva de la Unión europea de la ordenación del territorio con un interesante esquema evolutivo general que posteriormente centran en el análisis de la cohesión territorial.

Aunque parece introducir y estudiar una región concreta (Andalucía), el trabajo de FLORENCIO ZOIDO constituye una de las reflexiones de mayor calado sobre las políticas territoriales en general y sobre el desarrollo de estas, especialmente el urbanismo, en la región de referencia; reflexión personal nutrida de una larga experiencia como científico y como gestor o político. Zoido aborda el caso andaluz como un proceso incompleto y advierte sobre los riesgos de giro radical que puede implicar el abandono o pérdida de lo conseguido y el papel pasado y presente de los geógrafos en este sentido. Hace asimismo interesantes reflexiones sobre el orden («ni inmanente, ni estable» como construcción ideológica que es) y el desorden territoriales cuya modificación requiere un tempo medio superior al de los ciclos políticos lo que exige un consenso social aun no logrado en Andalucía ni en otras muchas regiones.

Andalucía está, además, representada en este monográfico por otras cinco aportaciones. FRANCISCO RODRÍGUEZ y LUIS MIGUEL SÁNCHEZ ESCOLANO analizan las disfunciones entre el sistema territorial diseñado en la planificación y la realidad evolutiva del sistema urbano que, sin embargo, es uno de los pilares de aquella. AMPARO FERRER Y JOSÉ ANTONIO NIETO, a partir de datos y fuentes como el catastro de uso poco frecuente en los estudios urbanos de esta escala, analizan las contradicciones entre teoría y práctica de la planificación territorial en referencia a las aglomeraciones de Sevilla y Granada. JOSÉ MANUEL JURADO ALMONTE con fundamento en su propia experiencia gestora a nivel municipal lleva a cabo un interesante alegato, a contracorriente, sobre el «vilipendiado» urbanismo. MARÍA LUISA GÓMEZ MORENO, por su parte, afronta una temática distinta pero muy oportuna e interesante como es la incidencia de los espacios protegidos en la ordenación territorial, estudiando y reflexionando agudamente sobre la hasta ahora problemática integración del medio ambiente en estas políticas y el futuro incierto que se abre en relación con ello con la ley 42/2007 (patrimonio natural y biodiversidad) en su contexto socioeconómico y territorial. Por último, Juan ANTONIO MÁRQUEZ introduce el importante tema de la ordenación del territorio en áreas fronterizas, tomando como referencia la frontera luso-española en la provincia de Huelva. Resulta muy interesante y novedosa la reflexión que efectúa al respecto sobre la desactivación del efecto frontera de la antigua «raya de Portugal» que interpreta como una deconstrucción impuesta por las estrategias transfronterizas europeas y la construcción de nuevos puentes.

VICENTE BIELZA, que acumula también una larga experiencia como científico y gestor territorial, hace una importante aportación sobre el modelo aragonés de ordenación del territorio basado en las comarcas funcionales diseñadas por los geógrafos. Hace un recorrido sobre la normativa hasta la reciente Ley 4/2009 y apunta a los desequilibrios existentes en Aragón que se ha visto impotente de solucionar una planificación en cascada que ha tropezado sistemáticamente con la creciente macrocefalia zaragozana. FERMÍN RODRÍGUEZ entra por su parte en el viejo debate sobre el papel de las infraestructuras en el desarrollo territorial tomando como ejemplo Asturias, donde la

experiencia demuestra que son una condición, sino suficiente sí necesaria y trascendental. Tomando como base el estudio de la logística del transporte de mercancías demuestra el papel articulador de las vías terrestres (carreteras y ferrocarriles) y marítimas que han potenciado en poco tiempo una articulación excelente con los ejes europeo y meseteño, así como la conectividad interna que impulsa el proyecto de Ciudad Astur.

ONOFRE RULLÁN aborda la historia reciente de las políticas urbanísticas, territoriales y turísticas en las Baleares, señalando la contradictoria percepción de las mismas desde dentro y desde fuera de las islas, entre la conservación y el desarrollismo. Sin negar los desmanes producidos analiza el papel de factores como la insularidad que han podido preservar del proceso destructivo un porcentaje de territorio considerablemente mayor que, por ejemplo, en la costa mediterránea de la península. En el archipiélago canario, en cambio, JUAN MANUEL PARREÑO y RAMÓN DÍAZ HERNÁNDEZ, consideran inoperante el prolijo complejo normativo desarrollado que no ha impedido un aberrante desarrollo del turismo y la autoconstrucción en algunas islas y que adolece, por añadidura, de una deficiente integración de las políticas ambientales y territoriales y de una coordinación adecuada de los planes insulares.

En Cantabria, CARMEN DELGADO, tras señalar el retraso normativo y la subsiguiente insuficiencia de la política territorial, efectúa un apretado y exhaustivo análisis de los procesos recientes y su relación con los diversos instrumentos planificadores (Planes litorales, Normas urbanísticas regionales, los polémicos Proyectos singulares de intervención regional, etc.) para concluir que, en el fondo, no existe verdadera política territorial en Cantabria o que se ha desarrollado a remolque de los planes de infraestructuras (el PROT, por ejemplo, pero también el Plan especial de la Bahía de Santander o el Plan del corredor Santander-Torrelavega).

La singularidad de los condicionamientos territoriales (extensión, densidad demográfica, sistema urbano heredado, etc) es destacada en los diversos estudios de las regiones interiores o meseteñas. JULIO PLAZA TABASCO, HÉCTOR MARTÍNEZ y RAFAEL GOSÁLVEZ, en relación a Castilla-La Mancha estudian primero la evolución de las políticas territoriales y su subordinación histórica a las políticas sectoriales y de desarrollo regional y entran, a continuación, en un ilustrativo estudio de casos (aeropuerto de Ciudad Real, Plan especial del Alto Guadiana..) que denotan claramente los efectos recientes de la subordinación de la ordenación del territorio regional al desarrollo de grandes infraestructuras de transporte. Por su parte, JUAN IGNACIO PLAZA analiza críticamente el proceso normativo de Castilla y León y las disfunciones, esencialmente urbanísticas y ambientales, a que se enfrenta dicho proceso. Finalmente ANTONIO CAMPESINO, que también afronta, como es normal, el proceso normativo extremeño, concluye que resulta insatisfactorio sobre todo por la indefinición de un modelo territorial que haga posible una mejor vertebración territorial, socioeconómica y ambiental de la región, destacando también el papel en este sentido de las redes urbanas y las infraestructuras de transporte.

RUBEN LOIS y JOSÉ ANTONIO ALDREY abordan la siempre original Galicia partiendo también de una panorámica sobre el estado de la cuestión, centrado en la herencia histórica de la estructura territorial y el desequilibrio interior-litoral. La estructura comarcal es también el punto de inflexión de la política territorial de cara

al futuro que se enfrenta además con una creciente contestación en relación con los desmanes urbanísticos.

SALVADOR GIL GUIRADO, ENCARNACION GIL MESEGUERY, JOSÉ MARÍA GÓMEZ ESPÍN introducen una perspectiva distinta en relación con la región de Murcia. Se trata de los problemas que plantea la ordenación del territorio y la gestión sostenible de los paisajes salinos que tanto relieve histórico y actual tienen en Murcia don de los autores localizan, describen y explican más de una treintena de casos que sirven de base para interesantes reflexiones generales y particulares.

Se cierra el número con la aportación de PELLO URKIDI ELORRIETA que versa sobre la evolución y problemática de la ordenación del territorio en la comunidad autónoma del País Vasco. Una comunidad donde esta temática cuenta con tempranos estudios de solera que fueron referencia en su tiempo (BIDAGOR; SÁENZ DE BURUAGA) y que ponían ya de manifiesto la complejidad de su ordenación. El autor demuestra un gran conocimiento y competencia en el análisis y valoración de los marcos normativos y los instrumentos que los desarrollan, concluyendo con unas potentes reflexiones sobre el papel futuro de los criterios de gobernanza.

En fin este es, en apretada síntesis, el contenido de este número especial de *CUADERNOS GEOGRÁFICOS* sobre «El estado de la ordenación del territorio en España», objetivo que creemos cumplido en extensión y profundidad y para el que hemos desplegado grandes esfuerzos de todo tipo. La acogida dispensada dirá con el tiempo si se ha acertado más o menos.

Pero, por eso mismo conviene no olvidar a todas las personas, demasiadas para ser citadas personalmente, que desde dentro o fuera de los Departamentos editores han contribuido a que sea una realidad tangible. En este sentido hay que agradecer la imprescindible aportación económica y la colaboración en general del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada.

En todo caso ver el final de este número extraordinario representa también un alivio para el director y coordinador que suscribe esta presentación y se felicita por ello en nombre del Consejo de Redacción.

Granada, 25 de Febrero de 2011
FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
Coordinador