

10. España, Estado autonómico

Eugenio Cejudo

En la zona templada del Hemisferio norte, España, situada en el sur de Europa Occidental y en el norte de África con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, es uno de los 28 Estados miembro de la actual Unión Europea –Gran Bretaña dejará de forma parte de ella en marzo de 2019-. Está compuesta, mayoritariamente, por sus territorios peninsulares a los que se suman otros insulares entre los que destacan sus dos archipiélagos, el de las Islas Baleares -situado en el Mediterráneo occidental- y el de las Islas Canarias -en el océano Atlántico nororiental- además de otros islotes menores como las islas Chafarinas, las Alhucemas o la de Alborán. En su conjunto tiene una extensión de 505 370 km², uno de los más importantes del continente europeo, con una altitud media de 650 metros siendo, además, uno de los más montañosos de Europa. Son países fronterizos Francia y Andorra al norte; Portugal al oeste y Gran Bretaña al sur -colonia de Gibraltar-. Marruecos es frontera terrestre y marítima con Ceuta y Melilla.

Se trata de un territorio de encrucijada natural y territorial lo que se traduce en una enorme diversidad desde el punto vista físico, ejemplo de ello son sus climas entre los que encontramos desde los lluviosos y costeros atlánticos a los desérticos del sureste peninsular o desde el templado mediterráneo a los rigurosos de montaña, como geopolítico siendo tanto punto de encuentro desde tiempos inmemorables de diversos pueblos y civilizaciones que en ella se han instalado como de puente y relación con el sur a través del continente africano, con el este europeo y asiático a través del Mediterráneo y por el oeste con el continente americano a través del Atlántico.

1. Modelo de organización territorial del país

La Constitución de 1978 reconfiguró el mapa de España al establecer el derecho a la autonomía de los diversos territorios que la componen, al punto de afirmarse que se

ha convertido en un Estado casi federal. Se trata de un aspecto relevante, novedoso y singular respecto de su entorno, constituyendo “un verdadero laboratorio de construcción territorial” (Gómez y García, 2001, p. 575). Ahora bien, convendría no olvidar que la actual estructura territorial es, además, deudora de un proceso histórico multiseccular, del que perviven las provincias y los municipios como sostén esencial del ensamblaje. Por contra, otras posibles divisiones intermedias entre la escala municipal y la regional, como la comarcal o la metropolitana, no acaban de desarrollarse como realidades administrativas capaces de contrarrestar ciertos procesos de centralización procedentes del ámbito tanto nacional como regional.

1.1 Un poco de historia: el proceso de configuración del modelo político y territorial

Para encontrar sus inicios, en algunos casos, habría que remontarse a la Alta Edad Media, en otros a la Edad Moderna y Contemporánea.

A grandes trazos, la conformación del actual mapa político-administrativo arranca del proceso de (re)conquista y (re)población de la Península Ibérica por los cristianos tras la invasión del 711 por tropas musulmanas procedentes del norte de África. El hecho determinante de este proceso, que finalizó con la toma de Granada en 1492, fue la unión de las Coronas castellanas y aragonesas (1479) tras el matrimonio de los Reyes Católicos (1469). La incorporación, por las armas, del Reino de Navarra (1512) completó una estructura política que, más allá de las fronteras, era vista como unitaria en torno a un Reino y una Corona, siendo empero percibida, dentro de ellas, como dispar y plural, al mantenerse leyes e instituciones propias de los desaparecidos Reinos y Coronas. Esta situación se mantuvo hasta la instauración de los Borbones tras la guerra de Sucesión (1701-1713). Con la nueva dinastía dio inicio un claro giro hacia un modelo centralista y uniforme que se fue consolidando durante el siglo XIX y la mayor parte del XX. Felipe V abolió los fueros, instituciones y privilegios tradicionales de todos los territorios que no se aliaron con su causa, especialmente de Cataluña, e impuso, a la mayoría de ellos, la organización y la legislación castellanas. La implantación de los ideales ilustrados de racionalidad y uniformidad también terminaron imponiéndose en este campo, planteándose la necesidad de llevar a cabo una nueva organización territorial –“moderna”–, que ya contaba con precedentes en la Francia revolucionaria y en la Constitución de 1812, siendo la abolición de los señoríos jurisdiccionales y la extensión de los ayuntamientos la fórmula básica de articulación territorial. Todo este proceso transformador se concretó en 1833, mediante el Real Decreto del 30 de noviembre firmado por Javier de Burgos (ministro de Fomento), en la demarcación provincial de España que aún sigue vigente. El mapa provincial fue diseñado teniendo en cuenta criterios diversos como la población, la superficie y las principales barreras naturales a la comunicación. No obstante, el criterio que primó sobre los anteriores,

en sintonía con los departamentos franceses, fue la división interna de las unidades más extensas del mapa provincial previo. Es decir que, en la confección del mapa provincial, parece intuirse una cierta tensión entre la idea de unidad nacional española, defendida por los liberales, y el reconocimiento de una diversidad regional histórica que se resolvió de forma consensuada entre las élites políticas de las distintas regiones del Estado.

Ahora bien, el diseño centralista surgido en 1833 empezó ser cuestionado desde ámbitos y sectores ideológicamente dispares, fundamentalmente desde los nacionalismos catalán y vasco. Esto dio lugar a la emergencia, hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, del denominado *problema regional*. En el inicio de los años 30 este malestar alcanzó un importante apoyo social y electoral. Por ello, la Constitución de 1931, promulgada durante la II República (1931-1936), fijó un nuevo modelo administrativo y territorial que permitía la autonomía política de las regiones que lo pidiesen. Así, en septiembre de 1932 se aprobó el Estatuto de autonomía de Cataluña y, en octubre de 1936, pocos meses después de comenzar la guerra, el del País Vasco. Por su parte, se encontraba muy avanzado el de Galicia en el momento en el que estalló la contienda. La posterior dictadura del general Franco (1939-1975) acabó con este intento de nuevo diseño territorial de forma brutal y radical con base en la derogación de los Estatutos aprobados y en la implantación de un nacionalismo español excluyente de cualquier atisbo de diversidad regional. En este contexto, no es de extrañar que, tras 40 años de lucha antifranquista, la recuperación de la democracia se identificara, entre otras cuestiones y desde el punto de vista territorial, con el restablecimiento estatutario y autonómico suprimido por el dictador.

El “Estado autonómico” y el modelo territorial conexo (singular e identitario), establecidos en la Constitución de 1978, se convirtieron, como demuestra el desafío independentista catalán surgido en 2015, en uno de sus aspectos más discutidos. Su articulado se recoge en el Título VIII, Título preliminar, Título II y varias disposiciones adicionales y transitorias. La forma política de España es, como afirma el artículo 1, la “Monarquía parlamentaria”, y el modelo de organización territorial, denominado como Estado autonómico, es unitario pero permite un amplio grado de descentralización política, tal y como se establece en su artículo 2: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

La figura política que permite desarrollar este proceso descentralizador, común para todas ellas, es la “Comunidad Autónoma” (CC.AA.). Entre 1979 y 1983 se aprobaron los Estatutos de las diecisiete CC.AA. actuales, siete de ellas formadas por una sola provincia. En 1995, los municipios de Ceuta y Melilla accedieron a la categoría de Ciudades Autónomas, completándose así el Estado autonómico (Cuadro 3).

Cuadro 3. Datos básicos de las diferentes Comunidades Autónomas de España. 2017

Comunidades Autónomas	Art. de acceso Constitución	Nº de provincias	Nº de municipios	Superficie		Población		Densidad	Esperanza de vida	PIB	
				km ²	%	Hab.	%	hab/km ²	Años	Miles de €	%
España		50	8.125	505.989	100	46.557.008	100	92	83	1.080.343.800	100
Andalucía	151	8	778	87.598	17,3	8.388.107	18	96	81,4	144.989.398	13
Aragón	143	3	731	47.720	9,4	1.308.563	2,8	27	82,8	33.793.459	3
Asturias (Principado de)	143	1	78	10.604	2,1	1.042.608	2,2	98	82,2	21.594.520	2
Baleares (Islas)	143	1	67	4.992	1	1.107.220	2,4	222	82,5	27.545.954	3
Canarias (Islas)	143	2	88	7.447	1,5	2.101.924	4,5	282	81,9	42.316.697	4
Cantabria	143	1	102	5.321	1,1	582.206	1,3	109	82,8	12.171.604	1
Castilla La Mancha	143	5	919	79.462	15,7	2.041.631	4,4	26	82,9	37.715.204	3
Castilla y León	143	9	2.248	94.225	18,6	2.447.519	5,3	26	83,6	54.057.049	5
Cataluña	151	4	947	32.113	6,3	7.522.596	16,2	234	83,1	204.666.273	19
Comunidad Valenciana	143	3	542	23.255	4,6	4.959.968	10,7	213	82,3	101.603.537	9
Extremadura	143	2	388	41.635	8,2	1.087.778	2,3	26	82,1	17.589.676	2
Galicia	151	4	314	29.574	5,8	2.718.525	5,8	92	82,7	55.701.070	5
Madrid (Comunidad de)	143	1	179	8.028	1,6	6.466.996	13,9	806	84,1	203.626.450	19
Murcia (Región de)	143	1	45	11.313	2,2	1.464.847	3,1	129	82,3	27.733.279	3
Navarra (C. Foral de)	143	1	272	10.390	2,1	640.647	1,4	62	83,8	18.245.611	2
País Vasco	151	3	251	7.235	1,4	2.189.534	4,7	303	83,1	65.923.550	6
La Rioja	143	1	174	5.045	1	315.794	0,7	63	83,4	7.974.162	1
Ciudad autónoma de Ceuta	144.b		1	19	0	84.519	0,2	4.448	80,4	1.639.180	
Ciudad autónoma de Melilla	144.b		1	13	0	86.026	0,2	6.617	80	1.457.127	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía. Instituto de Estadística de Andalucía.

En la práctica, la demarcación territorial de las CC.AA. españolas fue resultado, en su mayor parte, de una *política de hechos consumados* y, en muchos casos, respondió al oportunismo de las elites parlamentarias regionales por conquistar el nuevo espacio de poder que ofrecía la descentralización estatal, en muchos casos sin que existiese ni tradición ni conciencia regionalista. Ello fue así porque, según establece la carta magna, el proceso de creación de una Comunidad Autónoma debe partir de la voluntad de los territorios interesados siempre que se trate de provincias (la excepción a esto son los casos de Ceuta y Melilla, donde se toma como referencia la escala municipal, siendo ambas, no CC.AA, sino Ciudades Autónomas, con las limitaciones de competencias que ello conlleva). El mapa resultante coincidió con el escolar y mental de las regiones históricas de España, reflejando probablemente el esquema mental dominante entre los políticos de la época. Las modificaciones que se le realizaron poseían una cierta justificación geográfica, económica, etc. Desde el punto de vista político, se resolvieron con los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, firmados por el Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE (Gómez y García, 2001).

La división vigente sigue contando con la aceptación de las principales formaciones políticas estatales, aunque haya recibido críticas y propuestas alternativas. Así, desde una óptica académica, se la cuestiona por la heterogeneidad de las poblaciones y dimensiones de las diferentes CC.AA. que, además de ocasionar problemas jurídicos y políticos, repercute negativamente en los costes burocráticos y financieros del conjunto del sistema. La racionalidad técnica de CC.AA. con débil fundamento histórico, demográfico y territorial, como la riojana y la cántabra, ha sido cuestionada, por ejemplo, desde el mismo comienzo del proceso. Lo mismo ocurre con el mantenimiento de ciertos beneficios económicos y fiscales, basados en derechos forales históricos, de territorios como Navarra o el País Vasco, que generan disimetrías fiscales –motor de atracción de capitales y empresas–, en relación con el conjunto del territorio nacional y, singularmente, con los espacios más próximos a ellas.

Desde el ámbito de lo político se ejemplifica en la aspiración de los partidos nacionalistas vascos a la integración de Navarra al País Vasco; en la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* (Plan Ibarretxe) que, presentado en 2005, planteaba un nuevo Estatuto. Según los partidos que se opusieron a él, dicho Estatuto era abiertamente secesionista a medio plazo. Aprobada en el pleno del Parlamento vasco el jueves 30 de diciembre de 2004, la propuesta fue rechazada en el Congreso de los Diputados el 1º de febrero de 2005 con sólo 29 votos a favor. El desafío catalán es la última y más importante manifestación de este cuestionamiento del modelo territorial. El *procés*, como se ha denominado, se ha ido desarrollando, de una forma u otra y con más o menos intensidad, desde la vuelta al poder de *Convergència i Unió de la Generalitat* en las elecciones autonómicas de 2010. La demanda de un concierto económico catalán –el denominado *Pacto Fiscal*–, aprobada

por su Parlamento en 2012 en sintonía con el que tiene el País Vasco y con el “Foro” de Navarra, fue rechazada por el gobierno central del Partido Popular que había ganado con mayoría absoluta las elecciones generales de 2011. Ello fue derivando en una confrontación entre ambos gobiernos, con una progresiva deriva independentista que tras dos elecciones autonómicas –septiembre de 2012 y septiembre de 2015– y varias consultas ilegales sobre la independencia –9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017– culminó en la proclamación de la independencia de la República de Cataluña de España el 27 de octubre de 2017. Apenas unas horas después, y en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el presidente del gobierno español disolvió al Parlamento catalán y destituyó al presidente y al gobierno autonómico de Cataluña, convocando elecciones autonómicas para el 21 de diciembre de ese año. Su resultado ha vuelto a poner de manifiesto una realidad dual y antagónica de los ciudadanos catalanes: defiende la independencia un 47% de ellos frente a un 53% que la rechazan. La división no sólo enfrenta a personas y familias sino también a territorios en los que se evidencia un mundo rural e interior secesionista, que se ve favorecido por un sistema electoral que sobrevalora su voto en relación con la asignación de escaños en el Parlamento, frente a otro urbano y litoral constitucionalista que, en términos electorales, se ve penalizado.

1.2 Un sistema sustentado en la división competencial

El artículo 37 de la actual Constitución establece que el “Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (Figura 1). Con base en este criterio, la carta magna establece una división de competencias entre, fundamentalmente, las CC.AA. y la administración central del Estado, tal y como queda establecido, en lo sustancial, en el ya referido Título VIII.

A grandes rasgos, el artículo 149 fija las materias consideradas de competencia estatal, algunas de ellas reservadas en exclusiva al Estado, otras compartidas, delegables y transferibles a las CC.AA., mientras el artículo 148 enumera las competencias mínimas asumibles inmediatamente por las autonomías. Estas competencias se pudieron adquirir, básicamente, a través de dos vías que implicaban dos velocidades diferentes en su adquisición. Por un lado, la reservada a los denominados territorios históricos –Cataluña, País Vasco y Galicia– a través del artículo 151, y a los que se les sumaron Andalucía (tras un referéndum pactado) y la Comunidad Foral de Navarra a la que, además, se le mantuvieron sus derechos forales históricos. Por otro, la vía del artículo 143, al que se acogieron todas las demás CC.AA. Este trato desigual a la hora de asumir los techos competenciales generó procesos de evidente malestar social y político, los cuales quedaron resueltos

en febrero de 1992 a través de los acuerdos que alcanzaron los dos partidos mayoritarios (Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular). Dichos acuerdos permitieron equiparar, en lo fundamental, el techo competencial de todas las autonomías, en lo que se denominó *café para todos*, aunque es cierto que, como ya dijimos, se mantienen singularidades, ya sea por insularidad y lejanía –Canarias, ya sea como derechos históricos –Navarra y País Vasco.

De las competencias que el Estado se reserva con carácter exclusivo figuran, entre las cuestiones más generales, las relativas a las relaciones internacionales; a la nacionalidad e inmigración; a la defensa y fuerzas armadas; a la administración de justicia y hacienda; al comercio exterior. Pero, junto con ellas, existen otras que, sin ser de ordenación ni planificación territorial, tienen una enorme incidencia territorial. El artículo recién mencionado indica las siguientes:

“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; puertos y aeropuertos de interés general; ferrocarriles, carreteras y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, así como el régimen general de comunicaciones; recursos y aprovechamientos hidráulicos de los ríos que discurren por más de una comunidad; legislación básica sobre pesca marítima, montes, protección del medio ambiente y régimen minero y energético; obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma; Bases de régimen minero y energético, Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación”.

Por su parte, las CC.AA. poseen competencia legislativa y ejecutiva exclusiva en “la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Algo análogo sucede con otras materias de fuerte impacto territorial; por ejemplo: “Los ferrocarriles y carreteras que se desarrollen enteramente en su territorio; los puertos que no sean de interés general; agricultura, ganadería, caza, montes y aprovechamientos forestales; la gestión de la protección del medio ambiente; la promoción y ordenación del turismo.”

Este mapa competencial del Estado español no estaría completo si no se tuviesen en cuenta otras dos instancias político-administrativas: el municipio y la provincia, y si se dejase fuera de consideración la posibilidad de que las CC.AA. establezcan y reconozcan otras unidades administrativas, como pueden ser las comarcas o las áreas metropolitanas (de estas dos cuestiones hablaremos luego).

Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”.

Ello se traduce, entre otras cosas, en competencias relativas a la coordinación, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, así como a la prestación de servicios públicos de carácter supra-municipal y, en su caso, supra-comarcal, así como también, más en general, al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia (artículo 36b.c.d).

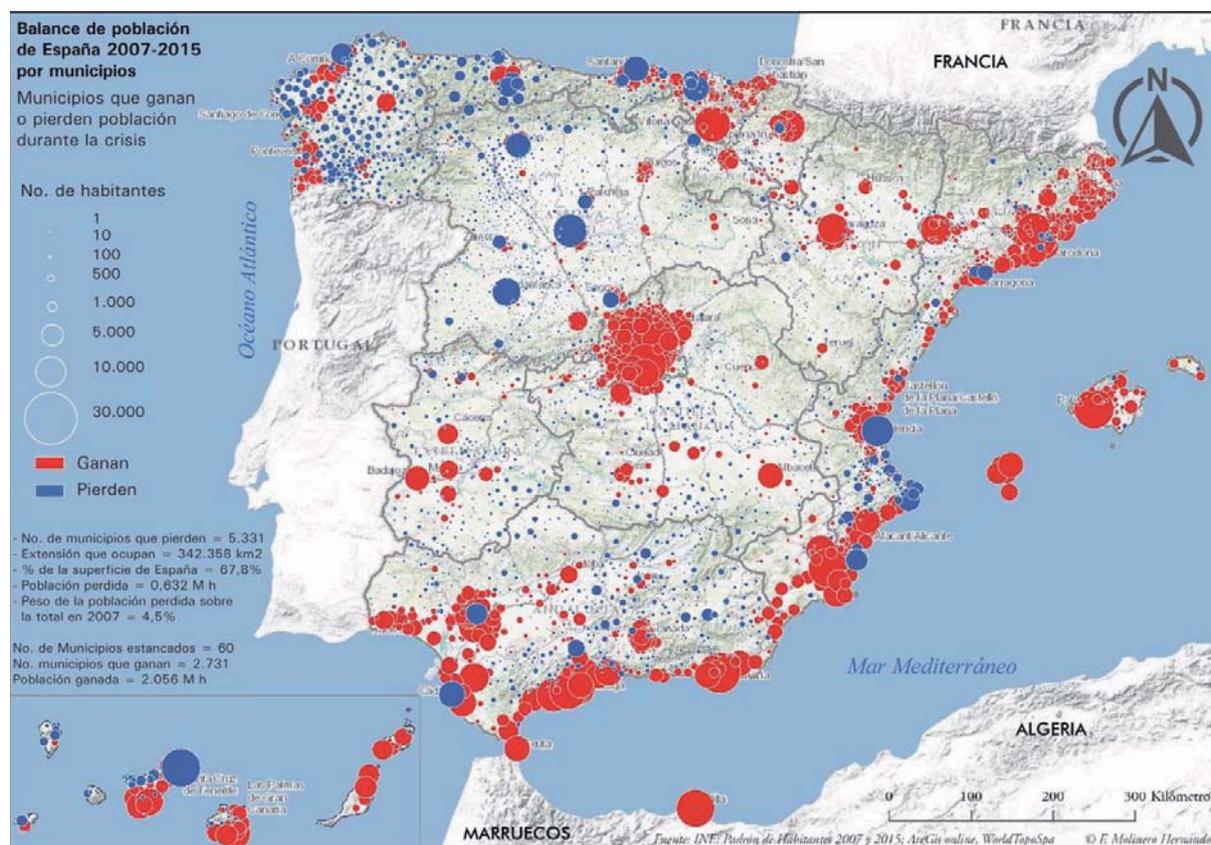
El municipio constituye la entidad primaria de la administración local española. En 2016 estaban constituidos 8.125, de los cuales el 85% no alcanzaba los 5.000 habitantes (en ellos vive el 12,5 % de la población nacional). Por el contrario, solo en los seis que superan los 500.000 habitantes se congrega el 16,5% de la población nacional (Cuadro 2; Figura 2). Si a ello le sumamos los fuertes procesos de envejecimiento y abandono territorial que están padeciendo las zonas del denominado *rural profundo*, la conveniencia de una reforma generalizada del mapa municipal español, que suprima los más pequeños y escasamente viables desde el punto de vista administrativo, parece una asignatura pendiente que ninguna CC.AA. –el ámbito competente para ello– ha abordado ni parece dispuesta a hacerlo (Molinero, 2017). Las competencias propias se establecen en los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, aunque varían según el volumen de su población. Las más claramente relacionadas con la planificación del territorio son las siguientes: “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; patrimonio histórico-artístico; protección del medio ambiente”. Para el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes se incluye, además, el “transporte colectivo urbano de viajeros”.

Cuadro 2. Número de municipios y población de España según umbrales de población

Umbrales de población	2016				1996			
	Municipios		Población		Municipios		Población	
	Nº	%	Hab.	%	Nº	%	Hab.	%
Menos de 101	1.286	15,8	74.943	0,2	905	11,2	56.052	0,1
De 101 a 500	2.652	32,6	663.286	1,4	2.896	35,7	732.229	1,8
De 501 a 1.000	1.017	12,5	727.784	1,6	1.132	14	803.676	2
De 1.001 a 2.000	909	11,2	1.293.154	2,8	1.014	12,5	1.445.626	3,6
De 2.001 a 5.000	961	11,8	3.034.890	6,5	1.007	12,4	3.137.326	7,8
De 5.001 a 10.000	551	6,8	3.869.029	8,3	514	6,3	3.517.474	8,7
De 10.001 a 20.000	347	4,3	4.914.991	10,6	330	4,1	4.611.424	11,5
De 20.001 a 50.000	259	3,2	7.668.118	16,5	185	2,3	5.414.573	13,5
De 50.001 a 100.000	81	1	5.854.053	12,6	63	0,8	4.193.401	10,4
De 100.001 a 500.000	56	0,7	10.971.589	23,6	49	0,6	9.332.617	23,2
Más de 500.000	6	0,1	7.485.171	16,1	6	0,1	6.957.762	17,3
Total Nacional	8.125	100	46.557.008	100	8.101	100	40.202.160	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Figura 2. Balance de población de España entre 2007-2015, por municipios



Fuente: Molinero, F., 2017, p. 34

2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial

Con respecto a la Ordenación del Territorio (OT), la carta magna establece tres aspectos esenciales: el primero, que se trata de una política pública atribuida a las CC.AA.; el segundo, que es una materia independiente y diferenciada de otras; el tercero, que no se establece ningún contenido concreto para el OT, ya que deben ser las CC.AA. las que, dentro de sus respectivos Estatutos de Autonomía, establezcan tales contenidos. Esto se ha traducido en que cada una de las CC.AA. recoge en su Estatuto la OT como competencia exclusiva (Zoido, 2001; Gómez, 2002). Desde ese momento, son las CC.AA. las que articulan la forma (disposiciones legales e instrumentales, su rango y relación entre ellas y con el resto de políticas), las autoridades (especialmente en los territorios forales e insulares) y las unidades o departamentos de la administración en que se va a legislar, desarrollar la normativa básica y ejecutar (aplicar) esta política. El proceso de implantación ha sido largo. La primera Ley de OT se aprobó en 1983 en Cataluña. El proceso culminó recién en 2001, al aprobarse la Ley de OT correspondiente a Extremadura, bien es cierto que la mayor parte de ellas se publicaron antes de 1990. Por el contrario, los planes, sobre todo los de carácter subregional, comenzaron a ver la luz a partir de 2000 (Rodríguez, 2010; Sánchez, 2010).

Siguiendo a Farinós *et al.* (2017), la implantación de la legislación territorial ha estado influida por el signo político de los diferentes gobiernos, siendo los conservadores quienes han tendido a ser menos activos al respecto. En última instancia, el nivel de desarrollo y la puesta en marcha de esta práctica territorial pública depende de factores muy diferentes, que van desde el reconocimiento de su utilidad potencial por parte de los poderes políticos a su voluntad para ponerla en marcha sin minusvalorar la trascendente presencia de técnicos cualificados e implicados para abanderarla dentro de los servicios y departamentos competentes para ello. La prueba de que la OT no ha sido un elemento central de las propuestas programáticas y estratégicas de las CC.AA., y de que la voluntad de los poderes políticos no ha sido similar en las diferentes CC.AA., es el lugar que ha ocupado en la estructura organizativa de las diferentes Consejerías. No hay ni una sola de ellas que haya tenido una cartera propia e independiente de otras temáticas. En Andalucía, desde 2013, la OT se gestiona desde la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Sólo en su segundo escalón, Viceconsejería, o a nivel de Secretarías Generales, en la mayoría de los casos, encontramos de forma explícita y clara esta materia. Además, los cambios en su ubicación entre las diferentes Consejerías han sido, y son, la tónica habitual. Así las cosas, se puede afirmar que ha sido el mantenimiento y el compromiso tanto de los responsables de los servicios como de un conjunto de técnicos de alta cualificación, lo que ha dado continuidad a la OT en España en mucha mayor medida que el propio marco institucional.

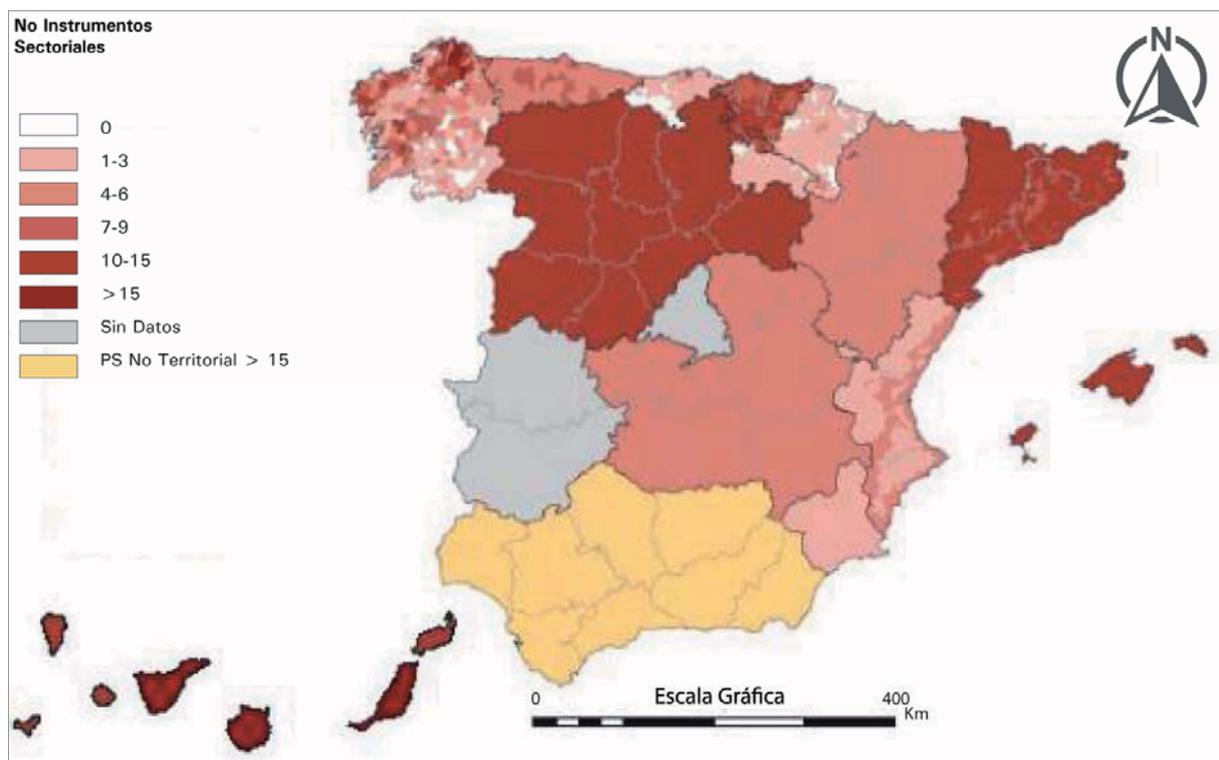
Con base en el estudio de los instrumentos subregionales de OT, se puede afirmar que predominan los instrumentos sectoriales sobre los de carácter integrado. Esta primacía responde al desarrollo de actuaciones territoriales (o mejor, con impacto territorial) con plazos cortos (orientadas a su más rápida implementación), pero por lo habitual carentes de una visión comprensiva, incluso concretándose en instrumentos similares a los urbanísticos, mediante actuaciones muy puntuales en el territorio al objeto de desarrollar proyectos concretos. Ahora bien, también en este sentido la situación de las diferentes CC.AA. es muy dispar, como bien señalan Farinós *et al.* (2017), y como cabe visualizar en las Figuras 3 y 4 que aquí reproducimos. Los casos de Andalucía y del País Vasco son los que mejor han equilibrado los componentes sectorial e integral de los instrumentos de planificación. En cuanto a la temporalidad de las actuaciones, el grueso de instrumentos se sitúa entre 2003-2011, coincidiendo con el intervalo comprendido entre la implementación de las diferentes Leyes de OT y el inicio de la crisis financiera y económica asociada, en España, al estallido de la burbuja inmobiliaria. Finalmente, la enorme variedad de los instrumentos y de las situaciones en las que se encuentran en sus procesos de desarrollo está siendo contraria al recomendable efecto demostrativo y, con ello, de su replicación adaptada. Como señala Delisau (2016), es evidente que se requiere de una mayor implementación de planes territoriales estratégicos como procedimiento básico en la ordenación y planificación territorial.

Figura 3. Situación de los planes de OT subregionales de carácter integral en las 17 CC.AA. españolas (2017)



Fuente: Farinós *et al.* (2017, p. 2467).

Figura 4. Situación de los planes de OT subregionales de carácter sectorial en las 17 CC.AA. españolas (2017)



Fuente: Farinós et al. (2017, p. 2467).

3. Articulación espacial multinivel: mecanismos, procesos, instrumentos

Entre otros autores, Benavent (2006; 2009; 2015) ha estudiado los sistemas de planificación territorial de las CC.AA. españolas y su dispar vinculación con los diversos instrumentos utilizados, estableciendo tres grandes tipos en cuanto a su estructura, tal y como se recoge en el Cuadro 3. En síntesis, el planeamiento urbanístico queda enlazado, directa o indirectamente, por la planificación de OT y sectorial y por los planes sectoriales vinculados, aunque no en todos los sistemas de planificación, por los planes de OT; asimismo, dentro de este último tipo de planes, los de ámbito subregional quedan sometidos, en la mayoría de los casos, a los de ámbito regional. Esta estructura jerárquica no debe confundirse, necesariamente, con una planificación “en cascada” que podría ser, en principio, la alternativa más lógica.

Cuadro 3. Los sistemas de planificación de las CC.AA: las vinculaciones entre instrumentos

Estructura jerárquica piramidal	El plan regional vincula al plan subregional y ambos al plan sectorial
	El plan urbanístico está vinculo por los instrumentos de OT y sectoriales
Estructura jerárquica piramidal abierta	El plan regional vincula al plan subregional y a sectorial
	No hay una relación jerárquica entre el plan subregional y el plan sectorial
	El planeamiento urbanístico está vinculado por lo instrumentos de OT y sectoriales
Estructura reticular	No hay jerarquía entre planes, el posterior puede modificar al anterior.
	No hay contenido diferenciado entre el plan regional y el plan subregional
	El planeamiento urbanístico está vinculado por los instrumentos de OT y sectoriales

Fuente: Benavent, 2006, p. 9.

La planificación territorial debe ser entendida no sólo como una metodología para tomar decisiones respecto del territorio. Se debe incorporar, además, una visión transversal de lo que se quiere hacer para un territorio que supera los límites municipales a partir de un instrumento básico, que es el plan, y que, dado su carácter reglado, compromete a distintos actores. Los planes de OT en las diferentes CC.AA. han ido evolucionando y adaptándose desde un enfoque que, en los años 90, se definía como estratégico, indicativo y flexible, a las perspectivas más recientes – sean de nuevo cuño o modificaciones de propuestas anteriores–. Éstas presentan un doble enfoque, que compagina el carácter estratégico y estructural de los primeros momentos con el regulador recientemente incorporado, en sintonía con la filosofía de los planes urbanísticos. Esto contribuye, además, a resolver las incertidumbres y vacíos que existían entre la OT y el urbanismo, incrementando con ello su articulación.

El sistema de planes instituido por las leyes de OT presenta diferencias entre los de escala regional y subregional, los cuales se diferencian entre sí no sólo por la posición jerárquica que cada uno de ellos ocupa. En efecto,

- Los planes regionales que afectan a toda una CC.AA. tienen, casi siempre, el carácter de documentos programáticos más preocupados en fijar las directrices básicas de actuación territorial que en acometer problemas específicos de ordenación o de clasificación y fijación de usos del suelo. Suelen tener una clara orientación política en la medida en que son aprobados como leyes o resoluciones por parte de los parlamentos autonómicos, convirtiéndose, en buena medida, en “la aproximación institucional a la territorialidad, a la aprehensión del espacio que es objeto de administración y gobierno de la Comunidad, constituyendo en determinados casos auténticos estatutos del territorio.” (Benavent, 2006, p. 9)
- En los planes subregionales predominan, por el contrario, las determinaciones físicas de ordenación. Se plantean como instrumentos para resolver problemas concretos con base en la ordenación física del territorio, estableciendo, por ejemplo, los esquemas de infraestructuras, los criterios

para la localización de dotaciones de todo tipo, la protección de espacios de valor territorial –natural, paisajístico y cultural–, etc. En general, estos instrumentos se sitúan en el marco teórico del rechazo a la construcción de modelos futuros o cerrados de ordenación, proponiéndose, más bien, como planes abiertos que establecen un modelo de referencia. A ello contribuyen: a) La distinta naturaleza de las determinaciones de los planes (normas de aplicación directa, directrices, criterios, recomendaciones, etc.), que en su mayoría apuntan u orientan sobre el contenido de las actuaciones propuestas, aunque no sobre el modo concreto en que éstas deben efectuarse; b) La existencia de instrumentos propios de ejecución y desarrollo específico de los planes (su tipología y denominación varían enormemente dependiendo de la CC.AA.: planes sectoriales para el caso madrileño, planes de acción territorial integrados para el valenciano, planes especiales para el andaluz), aunque en gran medida la ejecución del plan de OT se apoya en las figuras de la planificación urbanística y, c) La existencia de una mayor flexibilidad para su modificación.

Los planes de OT tienen, cada vez más, una disposición activa y propiciadora de actuaciones innovadoras, en procura de favorecer los procesos de competitividad territorial. Su reciente y creciente orientación hacia la innovación territorial supone un avance cualitativo singular a la hora de concebirlos. Se entiende al plan como un elemento básico de dinamización y desarrollo territorial, en contraposición con la concepción tradicional, que lo pensaba como un instrumento de control. El nuevo enfoque enlaza de forma directa con la creciente importancia de integrar las “identidades territoriales” dentro de la planificación y ordenación. Precedo (2004, pp. 90-93) circunscribe espacialmente la cuestión a una escala comarcal, intermedia entre el municipio y la región, y que no necesariamente tiene que estar constreñida por la provincia. Otros autores (García, 2014, pp. 323-324) plantean, a nivel más general, que el gran reto de España consiste en llevar a cabo un cambio sustantivo en este campo, para pasar de lo que él denomina *teoría del territorio* a la *gobernanza de los problemas identitarios territoriales*. En esta línea, el territorio es entendido no solo como un constructo social, sino además como un objeto que constriñe la conducta social y que es, por ello, generador de polémicas ideológicas, de soluciones técnico-políticas diferentes y de problemas en la vida cotidiana; un sistema que se hace real a nuestra percepción y, como tal, compuesto de elementos estructurales a él (otros no lo son), que terminan caracterizándolo y dotándolo de estabilidad. Todo esto da lugar a entidades territoriales de diferente naturaleza que interactúan entre sí, ya sea de forma conflictiva o complementaria.

En relación con el planeamiento urbanístico, hay que tener presente que la administración local no tiene competencias legislativas, aunque sí las tiene en materia de gobierno y de gestión urbanística. El planeamiento urbanístico se sustenta en la figura del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), que es el que

confiere derechos y deberes a los propietarios de cada municipio. Fija el modelo y la estructura de ciudad sobre la que se establecerán los diversos usos urbanos. Establece las tipologías edificatorias y su relación con los espacios abiertos (viviarios, espacios verdes...), la extensión, ocupación y convivencia/concentración o no de los diversos usos de suelo (vivienda privada, equipamientos públicos, suelos de uso industrial o terciario), así como la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable. Dado que, en no pocas ocasiones, no existe un planeamiento territorial que lo enmarque o coordine (planeamiento a escala metropolitana), en muchos casos el planeamiento urbanístico se ha convertido en la única referencia existente en muchos territorios. Este planeamiento general se desarrolla en otros de carácter parcial que se encuentran supeditados a él, acatando sus directrices, en conformidad con el principio de jerarquía instaurado por la Ley del Suelo de 1956.

En España la planificación urbanista, el “urbanismo” como se conoce popularmente, ha sido, y sigue siéndolo, “vilipendiado” como causante no sólo de serios e insostenibles problemas medioambientales y sociales, sino también, en parte, de la crisis, financiera primero y económica después, que sufre España y que tiene en el estallido de la burbuja inmobiliaria su elemento agravante y diferenciador. Si le sumamos a ello los continuos procesos de corrupción –no sólo política–, que encuentran en la especulación urbanística uno de sus cauces, a la vez que se constata el progresivo incremento de la pobreza, la desigualdad y la segregación social y espacial como consecuencia necesaria de insostenibles tasas de desempleo, reducciones salariales, recortes sociales, desahucios, etc., se entiende el desapego social frente al urbanismo y sus gestores políticos. Ello se visualiza a través de los denominados “territorios inconclusos” o “sociedades rotas” para referirse a los espacios urbanos de la crisis (Brandis, Del Río y Morales, 2016). Bien es cierto que, como señala acertadamente Jurado (2011, p. 74), es también ahora cuando se presentan “oportunidades para extraer obligadas lecciones políticas, empresariales e, incluso, personales que cimenten un mejor futuro de nuestras ciudades y territorios”, con base en un modelo diferente de planificación urbana social y ambientalmente más sostenible.

En esta línea, el Ministerio de Vivienda editó en 2010 el denominado *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* bajo la dirección de José Faraña y José Manuel Naredo. Allí, tras la realización de un fundado análisis del origen de la situación actual y de las claves para su mejora, se establece un decálogo en favor de un urbanismo más sostenible. De dicho decálogo resaltamos varios aspectos. En relación con el contenido del derecho de propiedad y planeamiento urbanístico se señala que:

...al constituirse las corporaciones locales en dispensadoras de dádivas en forma de incremento del valor del suelo ya pueden suponerse sus dificultades para resistir las malas prácticas y la corrupción. Probablemente sea éste uno de los problemas más importantes con los que se enfrenta la gestión del plan en el momento actual. Resulta imprescindible inventar

nuevos sistemas que permitan desvincular el valor del suelo (determinado en última instancia por el plan) del planeamiento urbanístico (2010, p. 26).

Se apuntan soluciones como la del establecimiento de una edificabilidad mínima a cualquier terreno o la de devolver a la comunidad las plusvalías integras generadas. Otra de las cuestiones planteadas es la necesidad de impulsar de forma prioritaria la planificación territorial –“resulta aparentemente anómala la escasa cantidad de planes territoriales aprobados en las comunidades autónomas”– y, con base en ella, la relación entre ésta y la urbanística. Ante esta deficiencia, y teniendo en cuenta que los Planes Generales de Ordenación Urbana son instrumentos muy “pesados” y difíciles de modificar, la mayor parte de las ciudades españolas funciona a través de modificaciones puntuales del planeamiento. Estas modificaciones, bien por su cantidad bien por su importancia, terminan condicionando y determinando el diseño previsto en el Plan General, aunque sin tener en cuenta sus implicaciones para el resto de la ciudad: “Se está organizando y construyendo en función de intereses más particulares que colectivos” (2010, p. 26). Como solución, se plantea la simplificación de todo el sistema, así como una mayor implicación de la ciudadanía en los procedimientos, además de un sistema de información que permita analizar la situación de la ciudad en tiempo real y proyectar tendencias y escenarios futuros. Dos aspectos más. El primero alude a la necesidad de incorporar cambios en el planeamiento actual en favor de una planificación estratégica a la hora de definir las grandes líneas de construcción de la ciudad. El segundo parte de tomar en consideración la velocidad con la que se están produciendo los cambios en algunos territorios, y enfatiza la necesidad de impulsar la creación de “observatorios territoriales que, de forma continua, monitoricen y sigan en tiempo real la evolución del plan en relación con los cambios producidos en el conjunto del territorio considerado y con su patrimonio construido con todas sus servidumbres” (2010, p. 28).

4. Mecanismos y funcionamiento participativos en cada nivel

Desde finales del siglo pasado se viene asistiendo al surgimiento de un nuevo enfoque en la aplicación de las políticas de carácter territorial. Dicho enfoque apunta a la consolidación social de una creciente “cultura territorial”. Ello se ha debido a la conjunción de diversos factores, entre los cuales destacan los intensos cambios político-administrativos y de poder que se han producido en las diferentes administraciones públicas. De ahí la creciente necesidad de incrementar el trabajo en red, de resolver las contradicciones y de poner en valor las complementariedades; de ahí la creciente reivindicación social en relación con temáticas y actuaciones relativas al ambiente y al patrimonio natural y cultural, ligadas con la ordenación del

territorio; de ahí las exigencias crecientes y constantes de un mayor nivel de eficacia y transparencia en las actuaciones llevadas desde lo público en un contexto de desencanto social con respecto a la política y de alarmante constatación judicial de mal uso del dinero público; de ahí, finalmente, el reforzamiento de una ciudadanía activa, estructurada y beligerante que reclama una nueva cultura política capaz de dar respuesta a los problemas de sus territorios (Zoido, 2010).

En este nuevo escenario, donde la ordenación pasa a ser entendida más como “buen gobierno” del territorio, la participación ciudadana se convierte en su bandera más emblemática y, por ello, en el elemento más controvertido. Ello es así básicamente por dos motivos. Por un lado, porque ejemplifica el nivel de compromiso e implicación de la sociedad en el diseño de las estrategias territoriales, especialmente en los entornos más próximos: *política de proximidad*. Por otro, porque testea la calidad de los mecanismos de gestión pública en los que se basa su legitimidad democrática. Es por ello que, en un balance global de la multitud de experiencias llevadas a cabo, resulta posible afirmar que la participación ha pasado a ser uno de los principales catalizadores de las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere al ámbito local (Romero y Farinós, 2006). Se trata de un cambio significativo, puesto que, hasta ahora, “la participación pública se recogía a través de fórmulas estereotipadas rígidamente formalizadas, incapaces de propiciar que amplios sectores de la sociedad se involucraran en estos proyectos de carácter territorial” (Galiana y Vinuesa, 2010, p. 40).

Siguiendo a Manero (2010), la participación pública en los ámbitos de la ordenación del territorio desde un punto de vista normativo encuentra acomodo en el ámbito constitucional, desarrollándose de forma clara en las disposiciones incorporadas al funcionamiento de la democracia local y a los instrumentos de gestión urbanística y ambiental, en muchos casos como consecuencia de la traslación de directivas comunitarias al acervo legal del país.

En el artículo 9.2, la Constitución de 1978 establece la responsabilidad, en términos genéricos, de los poderes públicos en lo que concierne a “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” del país. Ahora bien, esta indicación se convierte en norma en el artículo 23.1, donde se establece el derecho de los españoles a “participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes...”, remitiendo a la futura ley que ha de regular “el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten” (artículo 105).

Con base en lo anterior, es en los municipios donde se articula normativamente, y de una forma amplia, la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL). No en vano el municipio se concibe allí como la “entidad básica de la organización territorial del Estado”. En todo el capítulo IV de la LRBRL se fijan las directrices de la

participación, buscando facilitar el acceso a la información y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (artículo 69.1), teniendo siempre en cuenta la primacía decisoria de sus representantes y órganos públicos. Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe señalar que ello se concreta en:

- Garantizar el derecho a la información a través de la disponibilidad de copias completas del planeamiento vigente y de las certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes (artículo 70.2 y 3).
- El derecho al establecimiento de los procedimientos y órganos en los que ejercer dicha potestad en relación con la vida pública local.
- El derecho a ejercer la iniciativa popular, siempre que se cumpla con un número mínimo de apoyo de los vecinos, a la hora de presentar propuestas de acuerdos o actuaciones y proyectos de ámbito local (artículo 70 bis, 1 y 2).

A pesar de los significativos avances que la LRBRL supuso, en la exposición de motivos de la Ley 57 para la Modernización del Gobierno Local del 16 de diciembre de 2003, se declaraba:

...tras 18 años de vigencia, se han puesto de manifiesto determinadas carencias y disfuncionalidades en la regulación de determinados aspectos (...) [Se] ha manifestado como insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana hace la citada Ley [la cual podría contribuir a] evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública (...) especialmente en la vida pública local.

Por otro lado, no debe olvidarse que, a nivel nacional, en la normativa que regula la organización del gobierno del país –Ley 50/1997 del Gobierno– el refundido y consolidado artículo 26 establece el procedimiento de información pública y audiencia, bien de forma directa, bien por medio de asociaciones u organizaciones legalmente reconocidas, en relación con el “procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”. En él se fija que la redacción de los anteproyectos estará precedida de cuantos estudios y consultas sean pertinentes, estableciéndose, en el apartado segundo, lo siguiente:

Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. [...] La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

Lo mismo se puede señalar con respecto a las referencias formuladas en el Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 31 de octubre). En su artículo 4, relativo a la ordenación del territorio y ordenación urbanística, establece que se “garantizará (...) el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas” (Apartado 2.c).

Finalmente, gracias a la traslación de Directivas comunitarias (2003/4/CE y 2003/35/CE) relativas al medio ambiente, así como a la aplicación de convenios internacionales –como el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado por España el 6 de noviembre de 2007, o el de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas de 1998 sobre el acceso a la información–, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (ratificado por España el 15 de diciembre de 2004), acaban por aplicarse en la Ley 27/2006, del 18 de julio, en dos aspectos tan importantes en términos territoriales como son el medio ambiente y el paisaje. En su exposición de motivos, se recogen los tres pilares en los que se sustenta el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente saludable, a saber:

- *El pilar de acceso a la información medioambiental (...). Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.*
- *El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.*
- *El tercero, el derecho de acceso a la justicia (...). Se introduce una previsión que habilitaría al público a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable, bien a otro particular, bien a una autoridad pública, que constituya una vulneración de la legislación ambiental nacional.*

En síntesis, la participación ciudadana se ha ido consolidando progresivamente en la normativa que regula las políticas públicas gracias a la descentralización político-administrativa y a su mayor protagonismo en el marco de gobiernos territoriales más participativos, fundamentalmente a nivel local. Es en este contexto de proximidad, en el que la voluntad política que inspira el ejercicio del poder a escala municipal la impulsa o la retrasa, donde la participación se convierte en un factor determinante, que cuenta con un largo recorrido de discusión y debate en relación con la ordenación del territorio:

...al encontrarse abierta tanto a la interpretación crítica, e incluso contradictoria, de sus manifestaciones como a la controversia en torno a las líneas de acción planteadas o a la estimación de la efectividad real de los procesos participativos, debido a las particulares circunstancias que concurren en la perspectiva estratégica y la calidad democrática de los órganos de gobierno local, inmersos en tendencias caracterizadas, política y económicamente, por la variabilidad y la incertidumbre (Manero, 2010, p. 69).

En efecto, se denuncia, con razón, que la participación pública en la elaboración de Planes territoriales sigue anclada, básicamente, en el modelo establecido por la legislación urbanística, donde se la prevé para situaciones donde el Plan está avanzado, sin contemplar que puedan presentarse sugerencias, consultas y alegaciones al mismo. En palabras de Benavent, “la participación pública no es consustancial al proceso de planificación, sino instrumental para el logro de un mayor conocimiento en la fase de diagnóstico, y nunca es un medio para el establecimiento de objetivos y estrategias y menos aún un método de decisión” (Ibid., 2009, p. 319).

Se impone un cambio de metodología que abogue por una *planificación participativa de carácter estratégico*, en consonancia con lo que es la planificación territorial estratégica (Delisau, 2016) llevada a cabo, por ejemplo, en la Comunidad Foral de Navarra en 2003 o en los planteamientos establecidos en la Diputación de Barcelona. Bien es cierto que ambas tienen un carácter orientador, no normativo, para el desarrollo de los planes territoriales. Suscribimos a las palabras de Roser Rodríguez Carreras (2017), quien afirma:

La participación ciudadana activa en la vida política y en la toma de decisiones a distintos niveles, también en la planificación territorial, es un ejercicio de salud democrática y de transparencia, donde los ciudadanos son y se sienten responsables de esas decisiones. Las acciones, programas y planes definidos por tecnócratas ante una ciudadanía pasiva deben dejar paso a la colaboración horizontal entre los saberes técnicos y una ciudadanía que demanda ser escuchada.

5. Debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial

Numerosos autores han abordado el análisis tanto de las debilidades del sistema de planificación y gestión territorial español como de los retos pendientes. Destacamos entre ellos a Romero, 2017; Romero y Boira, 2017; Hildebrand, 2017; Farinós *et al.* 2016; Peiró, 2016; Nel-lo, 2012. Sobre la base de sus consensos y disensos construiremos los dos próximos apartados.

Sin lugar a dudas, existe unidad de criterio al señalar que la ausencia de mecanismos institucionales capaces de permitir poner en marcha políticas públicas en las que se ven afectadas las diferentes administraciones competentes en materia de la ordenación, planificación y gobierno del territorio (comunitaria, central, autonómica y local) es uno de los mayores obstáculos en el ámbito de la gobernabilidad en España. Ello es así en la medida en que, como señalábamos al principio de este texto, la carta magna, desde un punto de vista político-administrativo, construye un Estado donde coexisten elementos propios de los Estados federales –concediendo a las diversas regiones una importantísima capacidad jurídica y de gestión, superior incluso a la de Estados europeos federales como el alemán–, con una importante capacidad centralizadora, heredera de tiempos pasados con fuerte arraigo en la Administración General del Estado (AGE). En relación con el tema que nos ocupa, esta administración general posee, aun sin tener competencias específicas, una fuerte capacidad de decisión desde el punto de vista territorial en lo que respecta a la planificación sectorial; tal es el caso del diseño de las grandes redes de transporte o de infraestructuras de todo tipo, por poner un ejemplo.

Un hecho que convendría no olvidar para entender esta situación es que este modelo de Estado “compuesto o compartido”, en su armazón básica se fue configurando con base en acuerdos políticos –como tuvimos ocasión de poner de manifiesto en las primeras páginas– y de sentencias del Tribunal Constitucional, órgano jurisdiccional encargado de dirimir la correcta interpretación de los preceptos establecidos en la Constitución de 1978. Como señala Romero en sus estudios de 2017, podría decirse que, pese a que el bloque de constitucionalidad y la numerosa jurisprudencia de más de tres décadas prefiguraban un modelo “horizontal” en la forma de entender el gobierno y de ejercer las competencias, la realidad es que este modelo es cada vez más “vertical”. La ordenación del territorio es uno de los ámbitos más fuertemente afectados por este hecho. En esencia, posee un carácter horizontal, territorial en definitiva, en un estado en el que, además, el gobierno central no tiene competencia en la materia.

Sin embargo, la necesidad de contar con mecanismos de coordinación entre los diferentes ámbitos administrativos que tienen competencias en la ordenanza del territorio –sean compartidas desde el punto de vista formal o impuestas por su carácter intrínseco–, dista de encaminarse a ser satisfecha de modo coherente y articulado. Desde la AGE se intenta sortear la ausencia de competencias en la materia ignorando el precepto constitucional. En consecuencia, se incurre en la utilización, bien de planes sectoriales de fuerte incidencia espacial, bien en decisiones estratégicas de fuerte impacto territorial, sin tener en cuenta las opiniones de las diferentes CC.AA. En definitiva, se intenta “articular” el territorio desde la AGE desde una óptica centralista, sin que se tengan competencias para ello y, en demasiadas ocasiones, dándole la espalda los territorios y sus gobiernos, que sí las

tienen. Son muchos los ejemplos a los que se acude para poner en evidencia este déficit (Romero y Boira, 2017, pp. 117-129):

- La incapacidad demostrada por las tres administraciones competentes españolas en la gestión integrada del litoral es una de las mejores muestras de la debilidad organizativa e institucional de los actores políticos para acordar y coordinar planes integrados para su protección y gestión.
- La gestión de los recursos hídricos, que ya ha conocido tres planes distintos desde 1993, es otro ejemplo de manual. Ello ha conducido, más allá de lo complejo del problema y de la necesaria cooperación política, a una situación peor que la existente hace quince años: siguen sin existir compromisos entre administraciones que garanticen el equilibrio del sistema en su conjunto, así como su sostenibilidad en el tiempo. La situación de sequía que afectó a España, de norte a sur, durante los el periodo de tiempo comprendido entre 2016 y la primavera de 2018, lamentablemente así lo evidencia.
- El modelo de planificación de las infraestructuras de transporte no soporta un análisis riguroso desde ninguna perspectiva. Ni en cuanto a las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, ni en relación con el modelo territorial y las prioridades establecidas. Los trazados resultantes no son acordes con la movilidad cotidiana de las regiones urbanas y metropolitanas o con los flujos de pasajeros y mercancías; ni hay justificación posible para algunas costosas inversiones realizadas al margen de toda lógica económica, social y ambiental, como se comprueba en el caso de las inversiones realizadas en algunos aeropuertos o en el trazado de algunos tramos de la Alta Velocidad Española (AVE), que responden esencialmente a intereses políticos en busca de mayorías parlamentarias que aseguren la posibilidad de gobernar el país.

En relación con el papel de las diferentes CC.AA., el argumento puede ser revertido y replicado sin temor a equivocación. Las CC.AA. impulsan políticas con incidencia territorial sin contar con la capacidad de influencia de la AGE. Aun asumiendo que en esta materia del gobierno del territorio aún queda mucho por hacer, nos encontramos aquí ante el nivel de la administración que más ha avanzado a este respecto, en comparación con el impulso de planes sectoriales a escala regional y con la coordinación de los planes de ordenación de base municipal. Por contra, se está evidenciado que la enorme profusión normativa generada, más allá de evidenciar la distancia existente entre la norma y su materialización, ha añadido confusión y ha favorecido la fragmentación institucional existente en materia de vertebración y planificación territoriales:

En síntesis, en materia de buen gobierno del territorio o gobernanza territorial multinivel en España sigue existiendo mucha distancia entre retórica y realidad. La producción normativa y la aprobación formal de instrumentos, planes y estrategias para el gobierno territorial son

ciertamente impresionantes. En teoría, disponemos de uno de los dispositivos normativos más completos de la Unión Europea. En la práctica, España ha eludido o se ha alejado de las directrices que desde hace tiempo se sugieren en los Consejos Europeos y en otras instancias comunitarias en materia de buen gobierno, coherencia y cohesión territorial (Romero, 2017, p. 2384).

6. Desafíos de futuro en la planificación y gestión del desarrollo territorial

Los hechos, tal y como se vienen produciendo en el contexto europeo, demuestran la necesidad de establecer fórmulas más dúctiles que permitan la gobernanza de un territorio que cada vez es más complejo y que ya no requiere, al menos en España, de más normativa ni de nuevas estructuras de gobierno. Como bien señalan gran parte de los autores citados, el mayor problema se encuentra en los déficits del marco institucional y en aspectos culturales y de voluntad política. Ello se traduce en la inexistencia o mal funcionamiento de mecanismos de coordinación desde el punto de vista institucional entre las diferentes escalas de la administración, especialmente entre la central y la autonómica. Es más, internamente, tanto en una como en la otra, se echan en falta, en no pocas ocasiones, el imprescindible conocimiento y la necesaria coordinación entre distintos departamentos del mismo nivel de gobierno. Ello repercute de forma directa en los mejorables resultados de las políticas públicas con un fuerte impacto territorial, sobre todo si se comparten competencias en un mismo territorio. Como ya se ha dicho, más allá de la asignación normativa de las competencias en materia de ordenación y planificación territorial al poder autonómico, cuando de gobernanza del territorio hablamos, no existe, de facto, “exclusividad” competencial de ningún nivel de gobierno que no se construya sobre la necesaria cooperación y coordinación multinivel.

Para superar los problemas consignados, se requiere de una voluntad expresa y real de los actores políticos. Ahora bien, el acontecer diario muestra que nos encontramos envueltos en una dinámica que es más de confrontación que de entendimiento. Ello es así porque se obtienen mayores beneficios electorales cuanto mayor es el nivel de polarización y confrontación entre administraciones y niveles de gobierno, sea central/autonómico o autonómico/local. El proceso de enfrentamiento y de vivir de espaldas a la realidad del conjunto de los habitantes de un territorio, en la actualidad ejemplificado en el desafío catalán, no sólo encona y radicaliza las apuestas políticas, reduciendo la pluralidad a partidarios y contrarios a la independencia, sino también, y lo que es más grave desde el punto que aquí tratamos, paraliza el surgimiento y desarrollo de nuevas propuestas y proyectos en el ámbito de la planificación territorial multiescalar.

A otro nivel de análisis, tres cuestiones más nos parecen trascendentes en la agenda pendiente en materia territorial.

En primer lugar, seguir trabajando en el desarrollo de planes territoriales a escala subregional. Esto es necesario e imprescindible para ir dando coherencia territorial tanto a las políticas sectoriales que se plantean en los territorios como a los planes municipales de ordenación urbana.

En segundo lugar, acometer el desafío que plantean las áreas metropolitanas. Nos encontramos con realidades territoriales muy complejas, en red, con interconexiones de todo tipo y que, en su condición de realidad global, superan con creces el ámbito de decisión municipal urbano, el cual es el competente desde el punto de vista del planeamiento. Solo desde el reconocimiento institucional, ya que no existe impedimento legal alguno que lo impida, pueden ser abordados, sin que ello vaya en menoscabo de la autonomía municipal. El municipio es el que tiene la capacidad de adaptar de forma vinculante su normativa de planeamiento a las directrices básicas acordadas en el ámbito supra-municipal. Están en juego en este nivel cuestiones básicas como la protección integral de espacios agrícolas periurbanos, el desarrollo de políticas metropolitanas de movilidad de ciudadanos y mercancías, la depuración integral de aguas residuales, el tratamiento de residuos y control vertidos, etc.

Finalmente, direccionar esfuerzos a la implantación, como agrupación de municipios, de la “comarca”, cuya realidad social, histórica y geográfica se rastrea en la época medieval. Todos los Estatutos de Autonomía prevén su instauración, aunque sólo algunas autonomías han legislado al respecto (Cataluña, Aragón, Galicia). La importancia de la comarca radica en su papel como ámbito territorial intermedio entre el municipio y la provincia. Sobre dicho ámbito intermedio cabe articular actuaciones que permitan potenciar el equilibrio interno de los territorios autonómicos, evitar o revertir los procesos de macrocefalia regional, mejorar la eficiencia administrativa de los pequeños municipios, planificar de forma más eficiente y conjunta servicios y equipamientos de carácter supra-municipal, etc. En este sentido, su implantación conduciría al necesario replanteamiento del papel de las diputaciones provinciales, las cuales en muchas ocasiones solapan funciones de asistencia municipal con las delegaciones provinciales dependientes de las CC.AA.

El reciente informe del Banco Mundial sobre la gobernanza y las leyes pone de manifiesto que el ejercicio del poder, desigualmente distribuido y deficientemente aplicado, lastra los resultados de las políticas públicas, generando exclusión, apropiación de las mismas en beneficio propio y clientelismo, al que sucumben colectivos y grupos políticos. El informe enfatiza la necesidad de reforzar tres cuestiones básicas como son el compromiso, la coordinación y la cooperación (Banco Mundial, 2017).

Referencias

- Benavent, M. (2006), "Una visión panorámica de la ordenación del territorio en España". Disponible en:
http://www.upo.es/ghf/giest/GIEST/publicaciones/592_Vision_panoramica.pdf Versión en castellano de: "Una visione panoramica dell'ordinamento del territorio in Spagna", *Complessita e Sostenibilità*, Nº 6, 2005, p.16, CD-ISNN 1724-7756.
- Benavent, M. (2009), "Los planes en la ordenación del territorio en España. De la instrumentalización a la gestión", en Sánchez, L. y Troitiño, M. A. (coords.) V Congreso Internacional de la Ordenación del Territorio, FUNDICOT, pp. 309-325. http://docs.wixstatic.com/ugd/1c299f_cb6e7d034eef42f2bcfd80224ec2ad4c.pdf
- Benavent, M. (2015), *Introducción a la teoría de la planificación territorial*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Banco Mundial (2017), *Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial: la gobernanza y las leyes*. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.
- Bransis, D. y Morales, G. (2016), *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Delisau, V. (2016), "Los planes territoriales estratégicos como procedimiento de ordenación del territorio", en VIII Congreso Internacional de la Ordenación del Territorio, FUNDICOT, pp. 215-229.
Disponible en:
<https://www.dropbox.com/s/ljgxakbdt5e6zd7/RELATORIA%2C%20PONENCIAS%20Y%20COMUNICACIONES%20%20VIII%20CIOT-DU.pdf?dl=0>
- Farinós, J., et al. (2017), "Situación y evolución de la política de Ordenación del Territorio en los gobiernos y administraciones de las CC.AA.", en AGE, *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y AGE, pp. 2460-2470.
- Farinós, J., García, M. J., Aldrey, J. A. (2016), "Desarrollo legislativo y planificación en materia territorial y urbanística a nivel español" en Farinós, J. (ed.). *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado. Elementos para una coordinación de las políticas de Ordenación del territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Galiana, L. y Vinuesa, J. (2000), "Definición y evolución del concepto y de su práctica", en Galiana, L. y Vinuesa, J. (coords.) *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Síntesis, pp. 21-44.
- García Docampo, M. (2014), "Identidades territoriales. De la teoría del territorio a la gobernanza de los problemas identitarios", en Lamela, C., Cardesín, J. M. y García, M. (eds.): *Dinámicas territoriales en España. Problemas y tendencias en la estructura y ordenación del territorio*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 297-327.
- Gómez, D. (2002), *Ordenación territorial*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa y Editorial agrícola Española S.A.
- Gómez, J. y García, J. (2001), "Organización política y administrativa", en Gil, A. y Gómez, J. (coords.) *Geografía de España*, Barcelona, Ariel, pp. 575-593.
- Hildebrand, A. (2017), *Gobernanza metropolitana y planificación territorial. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Valencia, Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 18.

- Jurado Almonte, J. M. (2011), "Ordenación del territorio y Urbanismo. Conflictos y oportunidades", en Jurado, J. M. (coord.) (2011) Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, pp. 51-80.
- Linz, J. J. (2008), "Construcción temprana del Estado y nacionalismos periféricos tardíos frente al Estado: el caso de España", en Linz, J. J. Nación, Estado y lengua, Obras escogidas, edición de T. R. Montero y T. Jeffrey, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 75-120 (Traducción del texto de 1973).
- Nel-lo, O. (2012), Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Peiró, E. (2016), "Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: una aproximación", VIII Congreso Internacional de la Ordenación del Territorio, FUNDICOT, pp. 306-322.
- Precedo, A. (2004), Nuevas realidades territoriales para el Siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa, Madrid, Síntesis.
- Rodríguez, F. (2010), "El estado de la ordenación del territorio en España", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 9-16.
- Rodríguez Carreras, R. (2017), "Hacia una democracia participativa". Disponible en: <https://www.unibarcelona.com/es/actualidad/ordenamiento-territorial/democracia-planificacion-territorial>
- Romero, J. (2017), "El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial", en AGE, Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y AGE, pp. 2379-2393.
- Romero, J. y Boira, J.V. (2017), "El contexto geopolítico", en Romero, J. (coord.). Geografía Humana de España, Valencia, Universidad de Valencia, pp. 58-157.
- Romero, J. y Boix, A. (2015), Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local, Valencia, Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 17.
- Romero, J. y Farinós, J. (2006), Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos, Valencia, Universidad de Valencia
- Sánchez, L. M. (2010), "La ordenación del territorio española en el umbral del siglo XXI. Una revisión desde la Geografía", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 669-683.
- Zoido, F. (2001), "La ordenación del territorio a distintas escalas", en Gil, A. y Gómez, J. (coords.) Geografía de España, Barcelona, Ariel, pp. 595-618.
- Zoido, F. (2010), "Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 189-221.

