

ESPAÑA EN EUROPA: EL INFLUJO DE LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SOBRE LA ESPAÑA DEL SIGLO XX

Antonio Serrano Rodríguez

Dr. Ingeniero de Caminos.
Licenciado en Ciencias Económicas.
Diplomado en Ordenación del Territorio.
Catedrático de Urbanística y Ordenación del
Territorio. Universidad Politécnica de Valencia (jubilado)
Vocal de FUNDICOT.

1. Introducción

En este artículo nos planteamos una respuesta a dos preguntas:

¿Cuál fue la aportación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio a la tradición y práctica consolidada de ordenación del territorio (OT) en la España de principios de la década de los ochenta?

¿Cómo y qué influencia tuvo la Carta Europea sobre la normativa y práctica de OT generada en las Comunidades Autónomas españolas en el siglo XX?

Previamente se hace una referencia a la interrelación entre la Carta Europea y las políticas de desarrollo regional y ambiental condicionantes de los procesos de transformación territorial promovidos por la Comunidad Económica Europea (CEE), que tanto influyeron en la ordenación territorial resultante para la España de finales del siglo XX, desde 1986.

Con respecto a las dos cuestiones referidas a España, hemos de partir del hecho de que al final de la década de los setenta e inicio de los ochenta ya existía una práctica consolidada de OT en España, cuando la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, integrando a 22 Estados miembros, reunida en Torremolinos el 20 de mayo de 1983, adopta la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

La Carta deviene en momentos de fuerte crisis y espacial trascendencia para este país, política, económica y socialmente. El 6 de diciembre de 1978 España aprueba la nueva Constitución democrática, tras 39 años de dictadura derivadas de la victoria del golpe de estado iniciado el 18 de julio de 1936, dando entrada a lo que sería el Estado de las Autonomías, con la posibilidad por parte de éstas de disponer de competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, si así lo acordaban en sus respectivos Estatutos de autonomía, cosa que terminaron haciendo todas ellas. Lo que significó un salto cualitativo en la concepción y aplicación de la OT, al que nos referiremos específicamente en los próximos epígrafes.

2. Interrelación entre la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, y las políticas ambientales y de desarrollo regional, promovidas por la Comunidad Económica Europea (CEE) a lo largo del siglo XX.

Ni los tratados iniciales de la Comunidad Económica Europea (CEE), ni el Tratado de Roma, de 1957, que consolida dicha CEE, recogían ningún artículo relacionado con la ordenación del territorio o con la planificación ambiental, regional o territorial, siendo la economía de mercado y la liberalización de los mercados los objetivos primordiales de su contenido, si bien existían algunas referencias, más o menos difusas (preámbulo y artículos 2; 39.2.a; 49.d; 80.2; 92.2,c; 92.3 y 130.a, del Tratado) a una posible política regional y a la conveniencia de reducir las diferencias regionales; aunque siempre mostrando una confianza absoluta en que el mercado sería capaz de corregir los desequilibrios regionales que existían en la Comunidad; y, en cualquier caso, solo para que estas desigualdades no sesgaran las condiciones de competencia entre empresas.

No obstante, existen una serie de hitos de importancia singular en la creación de una política de incidencia territorial, ambiental y con dimensión regional europea. Así, hay que referirse a la creación, en 1957, y en el seno del propio Tratado de Roma, del denominado Fondo Social Europeo (FSE) (artículo 123 del Tratado CEE), con el que se buscaba *"mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, contribuir a la elevación del nivel de vida y fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores"*. En 1962, y con base al artículo 40.4 del Tratado CEE, se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que en 1964 se va a dividir en dos secciones con objetivos diferenciados; el FEOGA "garantía", cuyo objeto es asegurar unos precios y unos mercados a los productos agrícolas; y el FEOGA "orientación", cuyos objetivos son los de promover las reformas estructurales más adecuadas para un mejor funcionamiento de los mercados y una mayor elevación de una renta agrícola que, por aquél entonces, afectaba a una parte muy significativa de la población de los países integrados en la CEE.

Complementariamente, la incorporación de la preocupación ambiental en las políticas de la CEE se genera por la consideración de los crecientes efectos externos producidos por la contaminación del aire y del agua (en particular del Rin) que son los primeros aspectos medioambientales con tratamiento significativo por el Parlamento Europeo que, desde 1968, empieza a incluir estos temas de manera creciente en su ámbito de estudio. En todo caso, tampoco la política medioambiental podía basarse en los objetivos, principios o bases jurídicas de los Tratados inicialmente constitutivos de la Comunidad¹, sino que surge como respuesta política a la creciente preocupación de la población por el tema; pero siempre considerándola en un marco subordinado a los objetivos Comunitarios prioritarios de desarrollo de la economía de mercado y de obtención del máximo crecimiento económico posible. Es más, la justificación de la inclusión de la política medioambiental aparece como necesaria para igualar las condiciones de competencia entre las empresas, de manera que los costes que soporten por no contaminar sean homogéneos y no afecten a su competitividad relativa.

1. Aunque en la motivación necesaria a todo acto jurídico de la Comunidad se haya hecho referencia a distintos artículos de los Tratados y, en particular, a los artículos segundo, treinta y seis, cien y doscientos treinta y cinco del Tratado CEE

El 22 de abril de 1970, 20 millones de norteamericanos, se manifestaron para defender un ambiente saludable y sostenible, llevando a la creación de la Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental) en EEUU, y al establecimiento de una serie de leyes destinadas a la protección del medio ambiente en aquel país (aire, agua, conservación de especies en peligro de extinción) que, poco a poco, fueron generalizándose en el resto del mundo. La declaración de ese año como año de protección de la naturaleza por el Consejo de Europa, la creación de un comité de medio ambiente por la OCDE, y otros hechos menos destacados pero que inciden en la misma línea, implicaron presiones importantes para el cambio en el comportamiento de la CEE con respecto a los temas territoriales y medioambientales.

También hay que destacar que, en ese año 1970, el Consejo de Europa realiza su inmersión en la OT con la primera Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) celebrada en Bonn, consolidándose, desde entonces, como el foro de encuentro y discusión sobre la OT y el desarrollo territorial en el continente europeo, con la adopción destacada, en el siglo XX, de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en Torremolinos, en 1983, el "Schéma Européen d'Aménagement du Territoire", en 1991, y los "Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo", aprobados en Hanovre en septiembre del 2000.

En este marco, en 1971 se crea, dentro de la antigua Dirección General encargada de asuntos industriales, tecnológicos y científicos (DG III), el primer organismo medioambiental, al nombrarse un agregado del director general en materia de medio ambiente. Y el 22 de julio de 1971 aparece el primer documento de la Comisión en el que se hace referencia a la necesidad de compaginar crecimiento económico y medio ambiente, conservando los recursos naturales y gestionando el territorio de manera que se atienda no solo a aspectos cuantitativos de generación de renta, sino también a aspectos cualitativos de mejora de la calidad de vida de la población.

El informe del Club de Roma sobre "Los límites del crecimiento", de 1972, y las crecientes aportaciones y discusiones políticas con contenido medioambientalista, favorecerían la comunicación que la Comisión envía al Consejo el 24 de marzo de 1972, sobre la creación de un Programa Comunitario de Protección del Medio Ambiente. Comunicación que se produce simultáneamente a la realización de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente organizada por las Naciones Unidas en Estocolmo, en junio de 1972 –(la Cumbre de la Tierra de Estocolmo)- cuyo objetivo fue sensibilizar a los líderes mundiales sobre la magnitud de los problemas ambientales.

Poco después, en el mismo año 1972, la protección medioambiental se incorpora como misión de la CEE, señalándose específicamente que: *"los Jefes de Estado y de Gobierno subrayan la importancia de una política ambiental en la Comunidad, lo que exige una atención especial a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de que el progreso esté al servicio de los hombres"*. Y el Consejo de Ministros de la CEE ampliado establecía los principios esenciales de la política medioambiental comunitaria, de los que hay que destacar el de que "hay que prevenir antes que curar", como filosofía de actuación, y el de que "quien contamina, paga", como filosofía de corrección de actuaciones perjudiciales.

En 1975 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que va a ser el verdadero sostén de una política territorial/regional dirigida a disminuir las desigualdades regionales y a evitar la aportación neta desequilibrada a los presupuestos de la CEE de los nuevos estados miembros incorporados en 1972: Irlanda, Inglaterra y Dinamarca.

Los FEDER tratan de responder a la constatación de una creciente desigualdad regional en variables como la renta per cápita o el empleo, que la incorporación de los nuevos países, y en particular de Irlanda, incrementaban sensiblemente. Pero es importante destacar que, durante su primera etapa, todos los Fondos vigentes en la CEE con incidencia territorial específica, y en especial el FEDER, sitúan sus objetivos de actuación en el marco del equilibrio de las fuerzas del mercado. Se trata de apoyar a las regiones más débiles para igualarlas en sus condiciones de competencia, con la esperanza de que de esta forma el mercado reequilibre los diversos niveles de desarrollo regional. No obstante, el FEDER, desde su creación, no solo tiene el objetivo de apoyar a las regiones menos desarrolladas, sino que también incorpora el apoyo a las zonas industriales en declive, para beneficiar retornos presupuestarios ajustados a sus aportaciones para todos los países miembros de la CEE.

En síntesis, podemos señalar que desde la firma de los Tratados hasta 1975, las principales actuaciones de la CEE se sitúan en el sector agrícola, con una perspectiva de incremento de productividad, en el del empleo y en el ámbito de la contaminación del aire y del agua, mientras que la política regional es desarrollada por cada estado individualmente y vista con suspicacia por la Comisión, en cuanto que podía incorporar actuaciones o subvenciones que desvirtuarían las reglas de mercado y afectarían al equilibrio que el mismo establece, y que la Comisión trata de defender.

Desde 1975 a 1979 se instauran los Fondos estructurales y se pone en marcha un instrumento -Programa de Desarrollo Regional (PDR) que cada estado que intente acceder a la disposición de los Fondos estructurales debe presentar, lo que podría haber significado una verdadera OT si su concepción inicial no hubiese sido tan tremendamente sectorial desde una perspectiva economicista y de promoción de infraestructuras.

Desde 1979 a 1986 se va incrementando progresivamente la capacidad de la Comunidad para desarrollar una política ambiental y regional propia que no fuera subsidiaria de la política de cada estado. La política medioambiental comunitaria, en el Acta Única Europea de 1986 pasaría a ser incluida explícitamente en el seno de los Tratados Constitutivos (art. 130, sobre todo). La aparición de las "acciones específicas de desarrollo regional" dirigidas en la mayor parte de los casos a la consideración de reestructuraciones productivas sectoriales (siderurgia, construcción naval, textil, etc.) trata de ligar las acciones sectoriales comunitarias con sus consecuencias regionales, en paralelo al intento de la política medioambiental de incorporar los efectos ambientales en las políticas sectoriales. Y se produce un reforzamiento de los PDR, con la búsqueda de una metodología común y la elaboración de un PDR Comunitario como resultado de la homogeneización de los PDR estatales, constituyendo así estos PDR y los Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC) los instrumentos formales de consolidación de la política regional Comunitaria, cuya incidencia territorial va a ser determinante de los principales procesos de transformación territorial en muchos países.

En paralelo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en 1983 por la CEMAT, marca una nueva referencia en la concepción de las políticas territoriales con dos grandes aportaciones: la internalización en los objetivos de la utilización racional del territorio en su doble acepción de localización de usos y de protección de usos, y el enunciado de un primer listado de territorios problema que, por su especificidad, requieren objetivos particularizados, donde la concertación o la integración entre actuaciones requieren, si cabe, una mayor exigencia.

Con posterioridad a la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de la CEMAT, la entrada de España y Portugal, en 1986, en la CEE, con la aprobación del Acta Única Europea, y la crisis derivada del alza en los precios del petróleo durante la década de los setenta, obligaron a incidir en mayor medida en la problemática regional/territorial, modificándose, en 1988, los reglamentos de los Fondos Estructurales e introduciendo, por primera vez, las Iniciativas Comunitarias relativas a la cooperación interregional (INTERREG 1), con consideraciones mucho más ligadas a los principios de la OT y de la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

En el Acta Única Europea la confianza en el mercado se ve sustituida por la constatación de que el mercado polariza y jerarquiza el territorio, dando lugar a numerosos efectos externos indeseables para la buena marcha de la unidad europea. Desigualdades territoriales, sociales y medioambientales son los principales capítulos de estos efectos externos que la Comunidad debe encargarse de corregir, lo que lleva a la inclusión del objetivo de conseguir una "cohesión económica y social" en el marco del mercado único europeo, lo que produce la multiplicación de los programas territoriales y medioambientales. Con ello, el Acta Única Europea hace constitucional el objetivo de la cohesión económica y social, define el papel de los principales Fondos Estructurales Europeos (FEOGA-orientación, FSE y FEDER) en la disminución de los desequilibrios territoriales, e incorpora los objetivos medioambientales, proponiendo una política que desgraciadamente no se formula de forma integrada, lo que si se hubiera hecho, siguiendo las pautas propuestas en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, hubiera podido constituir una verdadera política de OT, ya que esa política enfocaba el análisis y resolución de la problemática que afectaba a grandes áreas del territorio europeo.

La desaparición de la referencia exclusiva a la promoción del mercado y de la competencia como directriz de intervención y forma de organización social, y la relativización de la eficiencia de las actuaciones y de su rentabilidad económica en el marco del conjunto de los efectos derivados a corto, medio y largo plazo, definieron ya entonces un enfoque diferenciado para la actuación pública europea. No obstante, hemos de señalar que la aparición de este enfoque no sustituye, sino que coexiste con el previo de priorización del mercado, dando lugar a problemas de gestión derivados de competencias y objetivos encontrados entre distintos organismos e instituciones. Así, por ejemplo, las interferencias y contradicciones entre la Dirección general IV (competencia) y la Dirección general XVI (política regional) de las Comunidades Europeas, no exentas de implicaciones negativas, en cuanto dificultaron el desarrollo de lo que hubiera podido ser una OT coherente.

En 1990, la Reunión Informal de Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional de la CEE, celebrada en Turín el 23 de noviembre de 1990, encarga a la Dirección General XVI de la Comisión la realización del Documento "Europa 2000: previsión del desarrollo del

territorio de la Comunidad" con la intención de que –como se señala en las Conclusiones de la reunión- *"de no existir una política de OT integrada dentro de una política regional, la realización del mercado único y de la unión económica y monetaria podría agravar en el futuro las divergencias actuales y generar otras nuevas (entre las distintas regiones)"*.

En 1991, Maastricht y la creación del Fondo de Cohesión² son aspectos complementarios de importancia singular en la definición de la evolución entre 1991 y 1997, en la que se superponen procesos fundamentales, entre los que hay que destacar la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992 y la asunción del "desarrollo sostenible" como guía de futuro.

En efecto, la Declaración de Río, adoptada en el seno de esta Conferencia, introduce el término de "desarrollo sostenible" como Objetivo político central; y, a lo largo de sus 27 Principios y del Programa 21 o Programa de Acción, configura el marco de desarrollo de una política ambiental/territorial global a medio y largo plazo que, aunque no tiene carácter vinculante, si presenta una indudable trascendencia política y consolida un enfoque demandado cada vez de forma más perentoria desde instancias científicas preocupadas por la evolución ambiental y socioeconómica del conjunto del planeta.

En ese mismo año 1992, las insuficiencias del Documento Europa 2000, planteadas por distintos países miembros, llevan a la Dirección General XVI a considerar el citado Documento como un punto de partida a perfeccionar con el concurso de todos los países. Se culmina con el Documento Europa 2000+, que va a servir de base para la elaboración de la "Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio", base, a su vez, de la Estrategia Territorial Europea aprobada en 1999, en Potsdam³, como *"referencia" recomendada –pero en absoluto preceptiva- para los Estados miembros. La primacía dada en la CE al principio de "subsidiariedad"* -promovido fundamentalmente por algunos estados miembros para limitar el nivel de intervención de la CE, según el cual la CE sólo podía gestionar subsidiariamente aquellos aspectos que los Estados no pudieran gestionar adecuada y eficientemente, alejaba a la CE de planteamientos operativos en OT, aunque todas sus políticas (agrícola, transportes, regional, etc.) tenían una incidencia territorial y ambiental evidente y determinante sobre la evolución territorial de los estados con recepción de mayores ayudas, entre los que se encontraba España.

En todo caso, la preocupación por un desarrollo más sostenible también se encuentra presente en el Capítulo 10 (Reflexiones sobre un nuevo modelo de desarrollo) del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo -Comisión de las Comunidades Europeas (1993)- presentado por Delors, cuya primera conclusión es la de que *"los serios problemas económicos y sociales que afronta actualmente la Comunidad son el resultado de deficiencias fundamentales: una infrautilización cualitativa y cuantitativa de la mano de obra, unida a una sobreutilización de los recursos naturales"*. También es conclusión de

2. Fondo de Cohesión específico de ayuda a los estados menos desarrollados para infraestructuras de transporte y actuaciones medioambientales, aprobado en la reunión de Maastricht de diciembre de 1991.

3. La PEOT o Estrategia Territorial Europea (ETE), se empieza a elaborar en 1993, se presenta en forma de borrador para discusión en las Conferencias Informales de Leipzig (1994) y Nordwijk (1997) y se aprueba en mayo de 1999, bajo la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea.

este Documento la necesidad de sustituir el modelo de desarrollo que presidía la dinámica europea del momento por otro alternativo basado en el “desarrollo sostenible”.

Con estas bases y enfoques, en Lieja, en 1993, se realiza la propuesta de elaborar una Estrategia Concertada de Ordenación del Territorio para Europa; y en Corfú, en junio de 1994, se refuerzan los principios inherentes a esa Estrategia. En agosto de 1993 es estado alemán promovió el documento "Políticas de Reordenamiento Territorial en el Contexto Europeo. Bases de discusión", que sirvió para materializar el acuerdo de los Ministros responsables de OT sobre las directrices de la política de desarrollo territorial de la UE.

En 1997 se produce la aprobación del nuevo Tratado de Ámsterdam, de la UE de los quince, que ya incluye, en su artículo 2, el “desarrollo sostenible” entre sus principios fundamentales, señalando que la UE tendrá como objetivos *“promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante el fortalecimiento de la cohesión económica y social”*. Se refuerza así la consideración de la cohesión económica y social como Objetivo en el seno de la Unión. También en 1997, en la Conferencia de Río+ 5, ante la clara constatación de los escasos avances conseguidos sobre el Programa 21, las partes signatarias de la Declaración de Río se comprometieron a formular Estrategias concretas de Desarrollo Sostenible para su presentación en la Cumbre Mundial de Río+10, a celebrar en septiembre del 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica).

En paralelo, también hay que señalar que el Consejo de Europa, un ámbito que ya comprendía 44 Estados, adopta en 1998 un acuerdo para la presentación de unos Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, que son aprobados en Hanovre en septiembre del 2000. En enero del 2002 el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Recomendación Rec(2002) que transmitía dichos Principios a los Estados miembros que, aunque no son vinculantes, constituyen un referente político significativo, que será presentado oficialmente en el seno de la Conferencia Río+10, en Johannesburgo. Y también la OCDE publicó una Estrategia Ambiental para la Primera Década del siglo XXI, en mayo del 2001, con *“orientaciones claras para políticas ambientalmente sostenibles”*.

En mayo de 1999, como ya se ha señalado, se aprueba la Estrategia Territorial Europea (Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE), en Postdam, bajo la presidencia alemana, que define el marco básico de OT propuesto desde la UE, estableciendo como objetivos políticos fundamentales aspectos ya presentes en la Carta Europea de 1983:

- La Cohesión económica y social.
- La Conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- La Competitividad más equilibrada del territorio.

Para el logro de estos objetivos, se planteaban tres directrices de la política territorial:

- Desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y de una nueva relación entre campo y ciudad.

- Garantía de acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- Gestión prudente para la conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Y también hay que señalar, en paralelo, la implantación de políticas europeas de potenciación de la búsqueda de Estrategias de Gestión Integrada de distintos ámbitos territoriales (Gestión Integrada de Costas, Programas de Gestión Integrada de Espacios Fronterizos, etc.) que muestran la preocupación por la necesaria superación de la visión sectorial en procesos territoriales y ambientales. Planteamientos, objetivos y directrices que van a formar parte, desde entonces, de las líneas generales de desarrollo de la OT en las comunidades autónomas (CCAA) españolas (Serrano, A., 2003).

Complementariamente, el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, pidió a la CE elaborar una propuesta de Estrategia a largo plazo que integrara políticas de Desarrollo Sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico, dando lugar a la Comunicación de la Comisión Europea COM(2001) "Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002"; y en mayo de 2001, en Estocolmo, se aprueba el documento "Una Europa Sostenible para un Mundo Mejor", que contiene la Propuesta de la Comisión Europea de una Estrategia de Desarrollo Sostenible, sobre la que el Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001, adoptó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, abriendo una nueva etapa en la incidencia de políticas de la UE en los procesos de transformación territorial. (Serrano, A., 2001).

3. Las insuficiencias de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 en el marco territorial español.

3.1 La transformación radical del territorio español y de su planeamiento entre 1940 y 1978 como condicionantes de la concepción de la ordenación del territorio en España.

Territorialmente, España sufre una transformación radical desde la terminación de la Guerra Civil a 1978, con fases sucesivas que podemos diferenciar por sus consecuencias sobre el Modelo territorial. Desde 1940 al Plan de Estabilización de 1959, hay que destacar los procesos de concentración de la actividad productiva en Madrid y Barcelona, fundamentalmente, y los flujos migratorios del medio rural al medio urbano de una población que busca la supervivencia en unas difíciles condiciones económicas, sociales y políticas. En este período, y en una situación ausente de control democrático, la experiencia en planificación urbanística y territorial desarrollada desde el gobierno franquista a través del Ministerio competente, y muy particularmente la experiencia y frustración derivadas del Plan General de Urbanización de Madrid y su alfoz, llevan a que, en 1956, se promulgue en España la primera Ley del Suelo con características específicas como tal. En ella ya aparece la necesidad de la ordenación del territorio como mecanismo de coordinación territorial⁴ en un marco en el que el empeoramiento de las condiciones urbanísticas de las principales ciudades justifica la aprobación

4. Para la consecución de sus Objetivos, la Ley prevé la formación de planes territoriales y especiales. Entre los primeros se definen el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes Provinciales, los Planes Comarcales y los Planes Municipales. Los planes Especiales se dirigen a la protección del paisaje, vías de comunicación, de conservación del medio rural, saneamiento de población, etc

de esta Ley. Ley en la que, junto a las tradicionales figuras de planeamiento urbanístico, se incorpora el citado plan territorial provincial⁵, en ambos casos de desigual fortuna en su aplicación y gestión. El planeamiento urbano es desbordado e incumplido. El planeamiento territorial generalmente ignorado por actuaciones que tienen en la eficiencia sectorial (industrial, especulativo-inmobiliaria, infraestructural, turística, etc.) su foco exclusivo de referencia.

En paralelo, se intensifica un proceso de metropolización (Serrano, A., 1996) que sólo en el caso de Bilbao y Valencia se considera en sus inicios con la creación de sus Áreas Metropolitanas, definidas como Entidades Locales Estatales, con el objetivo fundamental de coordinar y gestionar los Planes Generales municipales correspondientes, lo que implicaba una alternativa a la política que se había seguido hasta aquel momento, de anexión municipal por parte de la correspondiente capital metropolitana. En 1946 son aprobados el Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao, que afectaba a un área integrada por 21 municipios y unos 350.000 habitantes; y el Plan de Ordenación Urbana de Valencia y su cintura, que incluía 29 municipios, y cuya Ley de aprobación sirvió también para la creación de la Corporación Administrativa del Gran Valencia, encargada de su gestión. También en 1946 se aprueba el Plan General de Urbanización de Madrid, referido a Madrid y su alfoz que, ante el mantenimiento de graves problemas en el crecimiento de Madrid y su entorno, llevaría a que, en 1961 –y aprobado en 1964– se redactara por el Ministerio de la Vivienda un nuevo Plan General de Ordenación del Área Metropolitana; y a que, a la vez, se creara tanto el Área Metropolitana de Madrid, afectando a 23 municipios, como la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), dependiente del Ministerio de Vivienda, para la gestión y disciplina urbanística y territorial correspondiente. En 1953 es aprobado el Plan Comarcal de Barcelona (ley de 3 de diciembre de 1953), creándose en esta ley su Comisión de Urbanismo. Pero, igualmente, y por los mismos motivos de inadecuación de los procesos de transformación reales al planeamiento existente, se aborda también el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, que es aprobado en 1968, pese a que se centra en una figura (plan director) y en un espacio (área metropolitana) que son extraños a los contenidos de la LS56 vigente. Esta separación entre normativa vigente y actuación pública será muy frecuente, y explica la escasa confianza histórica por parte de la ciudadanía en las leyes (hecha la ley, hecha la trampa, en expresión de un conocido refrán español) y en la planificación espacial. (Serrano, A., 1999).

En el segundo período, desde el inicio de los sesenta a la muerte del dictador, en 1975, se desarrolla la idea y los trabajos preparatorios del nunca realizado Plan Nacional de Urbanismo, contemplado en la LS56; se produce la apertura del país al exterior y la emigración internacional de importantes contingentes de población, con la alta significación de sus remesas de emigrantes en paliar el deterioro de la balanza comercial; se intensifica la entrada de capital y tecnología extranjera multinacional, con fuertes niveles de importaciones,

5. La regulación del Plan Provincial utiliza de referencia la experiencia consolidada del Plan Provincial de Guipúzcoa de 1942, considerado como una figura de OT que intenta integrar la coordinación del planeamiento de los principales núcleos urbanos y la normativa general para el desarrollo de las actividades sobre el territorio, conjugando uso del suelo y crecimiento. Con esta base, se diseña el Plan Provincial de Barcelona que se aprobaría en 1963 (o el de las Islas Baleares, aprobado en 1973) en el que se intenta un crecimiento forzosamente desconcentrado de esta ciudad, creando las comarcas y los núcleos de atracción urbanística en los principales corredores de conexión con la capital, para evitar el despoblamiento del campo y el hacinamiento consiguiente al crecimiento acelerado de las ciudades industriales y especialmente de Barcelona capital.

principalmente energéticas (petróleo) y sus correspondientes déficit en la balanza comercial; y se inicia el primer “boom” turístico español.

Esta apertura económica exterior colabora a la más que duplicación del PIB de España en el período y al incremento en más de 2,5 veces de la renta media per cápita de los españoles. Al mismo tiempo, los procesos territoriales siguen incidiendo en la emigración del campo a la ciudad y en la concentración de la actividad productiva en un número reducido de provincias y áreas metropolitanas. Madrid y Barcelona, seguidos a distancia por Valencia, Sevilla y las capitales vascas, concentran un porcentaje creciente de población y actividad. La inversión en infraestructuras, y muy particularmente en carreteras, contribuyen a este proceso que, simultáneamente a la inversión en infraestructura energética y en equipo industrial, permitieron un incremento significativo de la productividad en todos los sectores, pero muy en particular en el industrial.

La guerra de ocupación israelí, de 1973, con la fuerte alza en los precios del petróleo, y la muerte de Franco, en 1975, inician un tercer período de fuertes convulsiones sociales y de inestabilidad política que iba a repercutir también seriamente en el campo económico y territorial, en los años posteriores. Adicionalmente, el “baby boom” de los años sesenta, genera la entrada en la población potencialmente activa de elevados contingentes de población a finales de la década de los setenta, que empiezan a engrosar, de forma creciente, cifras de paro preocupantes.

Desde el punto de vista del planeamiento territorial, sin embargo, el “Inventario de planeamiento urbanístico a 31.12.1977” desarrollado por la Dirección General de Urbanismo, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, muestra que se disponía de un instrumento de planeamiento territorial en las principales áreas metropolitanas (planes comarcales, de alfoz, provinciales o similares) y de planeamiento municipal en las capitales de provincia y en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, si bien otra cosa muy distinta va a ser una gestión territorial y urbanística en gran parte al margen del planeamiento, o la ausencia de disciplina urbanística o territorial con base a este planeamiento, lo que implicó una mayor concentración demográfica y productiva en las principales ciudades y áreas metropolitanas, incrementando los problemas especulativos y de desorden urbano, o para el acceso de la población a la vivienda y a los equipamientos.

Una razón común del proceso seguido en los tres grandes periodos señalados entre 1940 y 1978 es que la planificación urbanística y territorial se subordina a la planificación sectorial, que se manifiesta mucho más útil para los objetivos imperantes de primar el crecimiento económico. Así, el Plan Nacional de Carreteras y el Plan de Redes Arteriales, verdaderos ejes articuladores del desarrollo urbanístico y territorial, se ejecutan en muchas ocasiones en clara y abierta pugna con los enfoques y criterios del planeamiento urbanístico y territorial. Y los polos de desarrollo, verdadero motor de los tres Planes de Desarrollo aprobados en el período en España, son el elemento fundamental para paliar la concentración en las principales ciudades⁶, pero se implantan en muchas ocasiones sin

6. A principios de la década de los ochenta existían, en España: 3 Zonas de Preferente Localización Industrial, 34 Polígonos de Preferente Localización Industrial, 5 Zonas de Protección Artesana, varias zonas de Preferente Localización Industrial Minera, 15 Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria, 27 Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias, 83 Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional y 13 Áreas de Fomento del Empleo que, gestionadas desde distintos Ministerios, recibían distintos incentivos para intentar paliar el creciente desequilibrio territorial.

la correspondiente ordenación, o con el manifiesto incumplimiento de la misma por sus gestores.(Serrano, A., 2002)

Por último, en unas décadas en que el turismo exterior empieza a ser una actividad destacada en la economía española, otro ejemplo de prioridad de la visión sectorial sobre la integral lo encontramos en la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 1963, que viabiliza la aprobación de Planes Especiales en suelo rústico, regularizando una forma de actuación al margen del planeamiento y normativa urbanística existente, primando lo sectorial y el interés privado sobre la visión territorial integrada, aspecto que se justificaba defendiendo que el crecimiento económico era el único representante del interés general para España.

3.2. La Reforma urbanística de 1975 como condicionante de la concepción de la Ordenación del Territorio en la España previa a 1983.

El indudable fracaso de la aplicación del urbanismo y de la ordenación del territorio en la época del desarrollismo en España, pese a que muchos de los planes elaborados gozaban de calidad y de una total garantía técnica, lleva a que, diecinueve años después de la promulgación de la LS56, y todavía en una etapa pre-democrática, se apruebe la Ley de Reforma 19/75, donde se señala el fracaso de los mecanismos previstos en la LS56 y las discrepancias entre lo previsto en los planes y los desbordantes desarrollos urbanísticos y transformaciones territoriales realizados en la época.

El Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR56) va a incorporar, de forma concreta, una figura específica para la OT, a través de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) con el objetivo de establecer, de conformidad con los principios de un Plan Nacional de Ordenación (PNO) –que no se llegó a formular⁷- y de la Planificación Económica y Social –referencia al IV Plan de Desarrollo previsto realizado pero que no se llegó a aprobar- las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la OT, el marco físico en que habían de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que habían de coordinarse los Planes y Normas a que afectara.

Dos años después, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio) dedicaba su Capítulo III a los PDTC y, en su artículo 11 establecía que estos debían contener las siguientes determinaciones:

- a) El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo, señalando el carácter principal o secundario, excluyente o alternativo de los distintos usos o actividades.

7. Aunque en la disposición transitoria 5ª.1. se daba el plazo de un año al Gobierno para elaborar y remitir a las Cortes un proyecto de Bases del Plan Nacional de Ordenación en el que se delimitarían las “directrices genéricas de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio”, ni se cumplió el plazo, ni nunca se llegó a realizar el Plan, aunque sí se llegó a disponer de borradores de las correspondientes Bases y del esquema para el citado Plan.

- b) El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional o por otras razones de interés público, teniendo en cuenta, en todo caso, la legislación específica en la materia.
- c) Las medidas de protección a adoptar para preservar el suelo y los demás recursos naturales de los procesos de urbanización en las áreas que por sus características naturales o por su valor paisajístico deben ser excluidas de este proceso.
- d) Las medidas para defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano, especificando las meras prohibiciones y las obligaciones que para tal defensa, mejora, desarrollo o renovación correspondan a la Administración y los administrados.
- e) Las medidas adecuadas para impedir que sean afectadas por el desarrollo urbano áreas que, sin precisar de protección en orden a sus valores naturales, ecológicos, paisajísticos o de cualquier tipo, no sean necesarias para tal desarrollo.
- f) Las medidas específicas de protección del patrimonio histórico-artístico, arquitectónico y cultural, no sólo en cuanto afecten a monumentos y conjuntos, sino también a su entorno o a los espacios que sean precisos para preservar determinadas perspectivas.
- g) El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas y al abastecimiento de agua, saneamiento, producción y distribución de energía y otras análogas.
- h) La programación de las acciones necesarias para la ejecución de sus previsiones.

Las determinaciones del PDTC eran obligatorias para la actuación regional y para el planeamiento municipal, limitando la autonomía municipal en función de los intereses generales de los ámbitos territoriales sobre los que incidiera el PDTC (región, provincia o comarca).

En abril de 1978, se produce la reestructuración del Gobierno pre-democrático que crea el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio (CIOT) y el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA), que van a asumir la responsabilidad de poner en marcha el PNO y los PDTC, ya contratados⁸, estableciendo el esquema metodológico y de contenidos que deberían constituir la ordenación del territorio de las comunidades autónomas o del ámbito territorial correspondiente.

Se producen, simultáneamente, dos hitos de especial relevancia para la consideración y consolidación de una concepción moderna de la ordenación del territorio en España. El primero es la creación de la Comisión de Directrices para el Área Metropolitana de Madrid, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que va a elaborar

8. En 1976 se había aprobado el inicio de la realización de los PDTC de Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia, sacando los correspondientes concursos públicos, pero ante la oposición de la izquierda y de los políticos de las incipientes preautonomías, estos quedaron prácticamente parados, salvo en el caso de Galicia (del que se llegó a publicar su avance) y del de Andalucía, que se quedó en poco más que en la recogida sistemática de la información precisa para el diagnóstico. Sólo años después se intentó aplicar un PDTC a la sierra de Gredos (1980) sin resultado final, y sí se culminó y aprobó el PDTC del Parque Nacional de Doñana y su entorno (Andalucía), en 1988, recogido como obligación expresa de la Ley 91/1978 de creación del Parque Nacional de Doñana.

unas Directrices para el Área Metropolitana, revisando las preexistentes, que ya incluyen las determinaciones de una OT perfectamente coherentes con las exigencias de esta disciplina, democráticas en su definición y adaptadas a los nuevos principios que van a emanar de la nueva Constitución de 1978⁹. En paralelo, el CEOTMA (1982) va a iniciar una labor de investigación, análisis, normativa y elaboración de manuales en las materias relacionadas con su temática específica (Ordenación del Territorio y Medio Ambiente) que permiten señalar que, previamente a la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, España disponía de una concepción de la OT mucho más avanzada (Serrano, A. et al, 2010) a la que nos referiremos en el epígrafe siguiente.

En paralelo, en 1980, en el CEOTMA (MOPU), se creó un grupo de trabajo encargado del diseño metodológico y seguimiento de la elaboración de los Diagnósticos Territoriales y Propuestas de Líneas de Intervención a incluir en los Estudios de Reconocimiento Territorial (ERT) de las Comunidades Autónomas Españolas, con el objetivo de que fueran las bases para la redacción de los PDTC, o de los Planes de Ordenación Territorial Autonómicos que cada CA estableciera.

Los trabajos, con sus correspondientes Diagnósticos y Líneas de Actuación recomendables, se realizaron, pero no se materializaron en planes de ordenación territorial, en primer lugar, por la fuerte desconfianza de las preautonomías respecto a un Gobierno central, por aquél entonces gobernado por Unión de Centro Democrático (UCD), con una administración general del estado heredada del franquismo. En segundo lugar, por las dificultades de creación del Estado Autonómico, con todos los complejos procesos de transferencia de competencias y medios materiales y personales correspondientes, que relegaron las preocupaciones por la ordenación del territorio a un papel totalmente secundario. Y, en tercer lugar, porque, desde 1975 a 1983, la fuerte alza de los precios del petróleo (con una dependencia energética española del mismo en cotas altísimas) traslada sus efectos a la inflación y al deterioro de las condiciones de vida, en un marco en el que el resurgimiento de organizaciones sindicales y partidos políticos, tras el cambio democrático, da lugar a un incremento muy sensible de las reivindicaciones de los trabajadores, las huelgas y la demanda de un reequilibrio entre rentas del capital y del trabajo. Además, la progresiva sustitución de un “status quo” autoritario por uno progresivamente más democrático -y los necesarios períodos electorales asociados- no ayudaron a una dinámica correctora de la crisis por parte de las administraciones públicas, lo que tuvo como consecuencia una época de tensiones extremas, con intentos de golpes de estado –principalmente en 1981- y terrorismos de extrema derecha y de ETA incluidos.

3.3. Enfoque y práctica de la Ordenación del Territorio en España previa a la Carta Europea de Ordenación el Territorio.

Las experiencias anteriores en análisis y planificación territorial, fundamentalmente desarrollada por arquitectos e ingenieros de caminos con amplia intervención en los Cursos de

9. Véase al respecto COPLACO (1981). Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General para el Área Metropolitana de Madrid. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid. 1981. Págs. X a XV.

Postgrado de Ordenación del Territorio (COT) y, en particular, la dirección de los Proyectos de OT que se realizaban en los mismos (para los que se establecía una metodología profesional específica de desarrollo, junto a la reflexión disciplinar personal asociada a la presentación a la oposición, primero, para adjunto y, después, en 1983, para catedrático de urbanística y ordenación del territorio, propiciaron la sistematización de una aproximación a la ordenación del territorio (Serrano, A., 1978-2001), en algunos aspectos complementaria, pero diferenciada de la tradicional formación de arquitectos e ingenieros de caminos¹⁰ que eran los que habían desarrollado, fundamentalmente hasta 1981, las líneas de intervención en ordenación del territorio, junto a los abogados especializados en la materia (básicamente urbanística).

La primera reflexión (Serrano, A., 1981) se asociaba a la constatación de que la Ordenación del Territorio había surgido históricamente como un intento de construcción de una disciplina científica después de que, en la realidad, se manifestara como una práctica social destinada a hacer frente a los problemas planteados a la sociedad por una ocupación y un uso desordenado del espacio. Para la Ordenación del Territorio este “espacio”, se concebía como sujeto y como objeto de la actividad humana. Como sujeto, en la medida en que el espacio posee unas características (recursos potenciales) que sirven de soporte básico al desarrollo social; y como objeto, en cuanto que la actividad humana transforma con su dinámica el espacio, el sistema territorial que le sirve de base. Una sociedad determinada (definida por una formación social específica) que ocupa un determinado territorio (sistema territorial), presenta unas determinadas “necesidades” u “objetivos” sociales y unas determinadas “capacidades” y “limitaciones” del espacio considerado en su “estado” actual para satisfacerlos, cuyo conocimiento y plasmación en el correspondiente “diagnóstico” territorial es el objeto fundamental de la primera fase característica de la ordenación del territorio: el análisis territorial.

La confrontación de esas “necesidades u objetivos” con las “capacidades” y “limitaciones” actuales del territorio definen la posibilidad de satisfacerlos (potencialidades) o no satisfacerlos (riesgos) a través de la puesta en práctica de las correspondientes actuaciones y políticas que corresponden a la segunda parte de la ordenación del territorio: la planificación territorial.

Se partía, por tanto, de una diferenciación clara, en el seno de la Ordenación del Territorio, entre el Análisis Territorial y la Planificación Territorial. En cuanto Análisis Territorial se consideraba una disciplina científica que exigía una aproximación interdisciplinaria y global; en cuanto que Planificación Territorial se consideraba una disciplina instrumental y una técnica administrativa dirigida a la consecución de los objetivos previamente definidos.

Como síntesis de esta concepción de la Ordenación del Territorio, previa a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, podemos señalar que el Análisis Territorial permite la defi-

10. Cabe señalar que de los 259 titulados superiores que habían obtenido el título de Diplomado en Ordenación del Territorio por la Universidad Politécnica de Madrid, en 1980, en los hasta entonces seis Cursos de Postgrado de OT de FUNDICOT, el 36% eran ingenieros de caminos y el 31% arquitectos, seguidos a mucha distancia de economistas (8%), ingenieros de montes (7%) y sociólogos (5%).

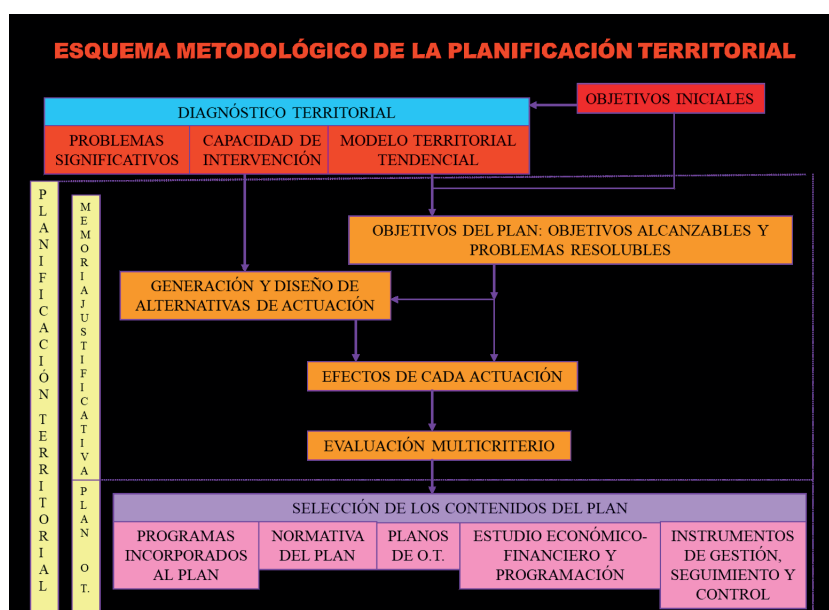
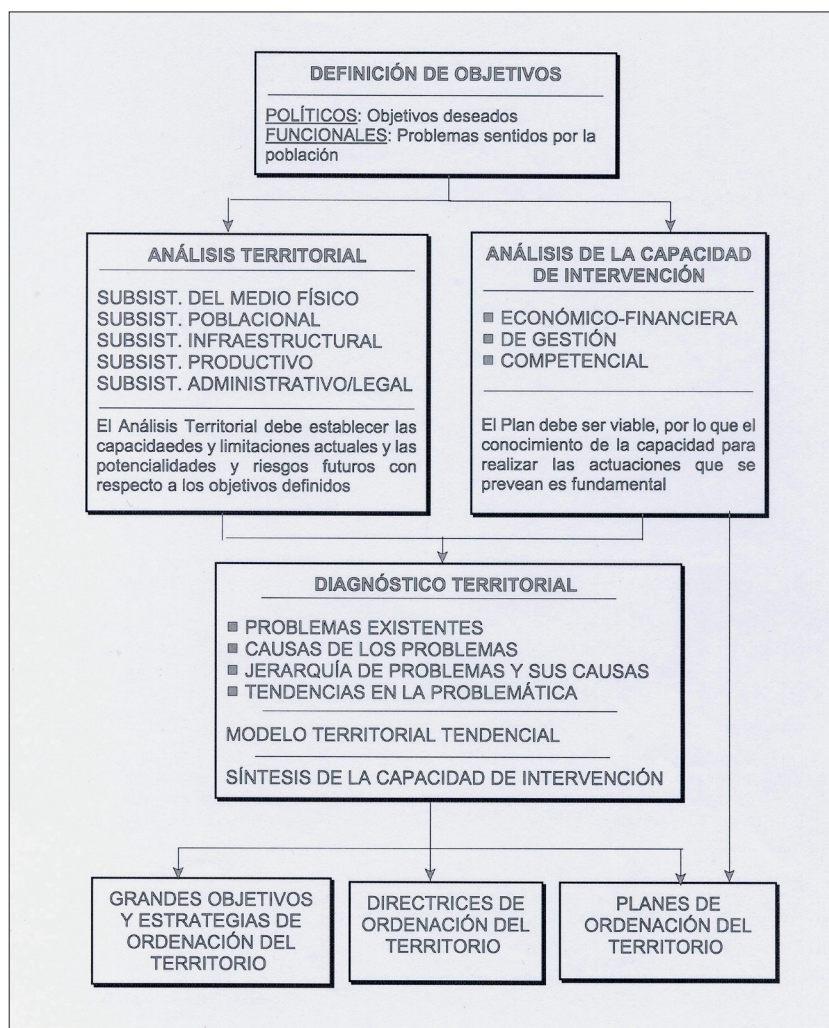
nición y comprensión del modelo de desarrollo territorial (la forma en que se ocupa y utiliza el espacio), que es el reflejo espacial de una determinada formación social, es decir, de una determinada sociedad en un tiempo y espacio determinado. La Planificación Territorial, como parte operativa de la Ordenación del Territorio, busca la consecución de los Objetivos que se definan para cada territorio aplicando los recursos disponibles a la transformación de la realidad territorial actual; para ello prospecta los resultados sobre el territorio derivados de los planes, políticas y actuaciones económicas, sociales, culturales y ecológicas diseñadas, y previstas por la sociedad correspondiente; y propone los cambios que se consideren más pertinentes para modificar los efectos no deseados de los mismos sobre los Objetivos finales buscados para el territorio.

El Análisis Territorial, o espacial, lo definíamos entonces como la disciplina científica que tiene por objeto conocer y estudiar, a posteriori, los efectos de todo tipo (económicos, sociales, medioambientales, etc.) que se producen en el territorio, con una doble finalidad: en primer lugar, determinar las posibles interrelaciones, y su carácter, entre los procesos generados y los efectos producidos; y, en segundo lugar, determinar el marco específico en que los resultados de dichos análisis, y el consiguiente conocimiento de las interrelaciones existentes, permiten generar previsiones futuras y, por lo tanto, pueden servir de base para la Planificación Territorial. Se consideraba fundamental determinar las “causas” y los “causantes” de que la dinámica histórica territorial no hubiera podido alcanzar los objetivos establecidos y supusiera un “problema” a resolver para el territorio considerado.

Con respecto a la Planificación Territorial, en primer lugar, se partía de considerar el “plan”, de una forma amplia, como conjunto de actuaciones, políticas o disposiciones que permiten acercar la realidad observada a la realidad deseada; en segundo lugar, la Planificación Territorial se concibe como una serie de elementos, métodos y esquemas, fundamentalmente instrumentales, que buscan facilitar la toma de decisiones a los agentes sociales que deben adoptar, aprobar o promulgar los planes, políticas o medidas derivadas de los objetivos previamente definidos y de la problemática detectada en el territorio.

Los esquemas prácticos correspondientes de aplicación a los Proyectos de Ordenación del Territorio (Serrano, A., 1981, 1983) se aprecian en las dos figuras de la página siguiente.

En todo caso, el diagnóstico territorial debe incorporar la comprensión del modelo territorial y su dinámica, lo que exige la comprensión histórica de su generación y el papel de los distintos agentes sociales en la producción de la problemática específica de cada territorio a planificar (Serrano, A., 1981). Problemática cuya resolución dará lugar a la definición de los objetivos funcionales específicos de cada territorio. A los que es necesario incorporar los objetivos políticos de los promotores de la transformación del territorio, que no es ajena a los intereses presentes en el mismo, tanto cuando se lleva a cabo una planificación territorial, como cuando se prescinde de ésta, optando por una transformación con base neoliberal, no regulada, como sucede en la actualidad en el caso de la comunidad autónoma de Madrid.



Fuente: Serrano, A. 1981, 1983

4. Crítica y aportaciones de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

Ya hemos visto que la oportuna y conveniente Carta Europea de Ordenación del Territorio, propuesta por los Ministros Europeos de Ordenación del Territorio en el marco de la 6ª sesión celebrada bajo el patrocinio del Consejo de Europa, tuvo, desgraciadamente, una influencia escasa en unas estructuras europeas que, como veíamos antes, no consideraban viable una intervención relevante de la Comisión Europea en la ordenación del territorio, al valorar esta labor como subsidiaria de los Estados o de las Regiones (según las competencias correspondientes de cada país) pese a que asumían que la CEE realizaba una verdadera labor indirecta de ordenación del territorio que iba “in crescendo” desde 1975.

En el caso español, partiendo de lo señalado en el epígrafe anterior, fue posible una matización de la aplicación de los contenidos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, tras las discusiones que se llevaron a cabo, en Valencia, en 1987, en la sesión organizada al respecto por la Comunidad Valenciana, con el Consejo Europeo y el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que sirvieron de altavoz y utilización por las CCAA de las referencias a la Carta en sus sucesivas leyes de OT, como apreciaremos en el epígrafe siguiente.

Era evidente que, para España, tras la Constitución de 1978 y el nuevo Estado de las Autonomías, se coincidía con la Carta en considerar fundamental llegar a la adopción de principios comunes dirigidos, particularmente, a mejorar la calidad y nivel de vida de la población en los distintos territorios, así como a llegar a una mejor concepción general de las bases para la utilización y organización en el espacio del reparto de actividades, de la protección del entorno y de mejora de la calidad de vida.

Por otro lado, era oportuna y conveniente la referencia a los contenidos del Preámbulo de la Carta, centrados en las desigualdades regionales (segundo considerando), en una CEE ausente de criterios de OT, donde era imprescindible ir más allá de su única consideración de las desigualdades económicas regionales desde una perspectiva de que estas desigualdades dificultaban la igualdad de oportunidades para la competencia empresarial. Pero la primera observación a señalar desde España era que los objetivos para la OT de un determinado territorio dependían de la problemática específica que la historia de transformación territorial registrada estableciera para el mismo; y, sobre todo, de los objetivos políticos de los gobiernos elegidos democráticamente que rigieran esos territorios, que podían coincidir o diferir de los objetivos fundamentales o particulares definidos en la Carta.

Hacer explícitos los Objetivos de la Ordenación del Territorio es un primer paso necesario antes de abordar las correspondientes tareas de Análisis y Planificación del mismo. Pero estos Objetivos no pueden ser genéricos ni ser iguales para todos los territorios y Gobiernos, porque tienen una importante carga ideológica, dado que en el territorio existen intereses contradictorios: no es el mismo, por ejemplo, el interés de los agricultores que desean continuar su actividad, que el de los promotores urbanísticos que desean edificar en el suelo, o que el de los grupos ecologistas que prefieren la preservación de la naturaleza a la expansión de la urbanización o de una agricultura transformadora, etc.).

Aunque la Carta reconoce la dimensión política de todo proceso de OT, define objetivos dando por supuesto que cualquier partido político o territorio debe asumírselos, al margen de la historia de transformación y problemática de cada territorio y de la ideología de los partidos políticos que le gobiernen. Desde una perspectiva ligada a “lo que debe ser” olvida que el territorio es el marco de confrontación de intereses contradictorios y que la Planificación Territorial que se proponga debe, fundamentalmente, contener “lo que pueda ser” en la dinámica de transformación del territorio hacia los objetivos deseados por el o los partidos elegidos representantes democráticos de la voluntad popular. Aunque sea deseable el no siempre posible objetivo de tratar de conciliar los distintos intereses contradictorios existentes de la forma más armoniosa posible.

La segunda observación se centraba en la propuesta de noción de Ordenación del Territorio de la Carta, que sería reiterada posteriormente en distintas leyes de OT de diversas CCAA españolas, como “*expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*”, lo que hace directamente referencia a lo que sería el resultado del Análisis Territorial, al describir lo que hemos definido como Modelo territorial, pero olvida los elementos fundamentales que deben definir el Diagnóstico territorial, que debe ser la base de la Planificación Territorial: las diferencias entre los Objetivos deseados y esa Expresión espacial” o “modelo territorial” así como la capacidad de gestión, financiera y competencial que deben articular las propuestas de una Planificación Territorial viable, lo que es imprescindible en todo proceso de OT. Cualquier Plan, para ser considerado como tal, debe ser viable económica, física y administrativamente; es decir, debe poder alcanzar los objetivos previstos. Esto, en un mundo de recursos limitados, obliga a establecer prioridades de actuación o, lo que es lo mismo, a definir la participación relativa de las distintas políticas y actuaciones en los presupuestos disponibles. Sin esta definición relativa, la realidad de la consideración de los objetivos definidos como tales queda puesta en cuestión.

Por último, se cuestionaba la utilización por la Carta de conceptos como “gestión responsable” o “utilización racional” que son conceptos con un fuerte componente subjetivo y que siempre deberían ser sometidos a discusión con la población tras los oportunos procesos de información contradictoria desde distintas propuestas de gestión. No todo el mundo puede considerar que la gestión sea “responsable si contradice sus intereses”; o que la utilización sea aceptada como “razonable” por aquellos perjudicados por el uso derivado, directa o indirectamente en sus intereses. Aunque, en todo caso, era común el acuerdo sobre que las actuaciones, políticas o planes territoriales deben tener un fuerte grado de participación de los distintos agentes sociales afectados, directa o indirectamente, por dichas medidas.

5. La consideración de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en las regulaciones y prácticas territoriales de España.

La Constitución española de 1978 marca un hito cualitativo en la organización del Estado español, con la aparición y desarrollo del luego denominado Estado de las autonomías, integrado por 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas. Recoge aquellas

competencias concurrentes en materia de medio ambiente, patrimonio, vivienda, suelo y urbanismo, (artículos 45 a 47 de la Constitución) y establece que las CCAA cuentan con capacidad legislativa en materia de urbanismo y ordenación del territorio, y con competencias en la gestión administrativa de la ordenación del territorio, el medio ambiente, la vivienda y el urbanismo.

En particular, la ordenación del territorio y el urbanismo van a ser asumidos por los respectivos Estatutos de Autonomía de las distintas CCAA como competencia exclusiva autonómica (en base al art. 148.1.3a CE) al igual que sucede con la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9ª CE), aunque en este caso con la importante salvedad de que el artículo 149.1 23a CE reconoce como competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

La importancia de la indisciplina urbanística y de las numerosas irregularidades e ilegalidades heredadas del urbanismo durante la época franquista, llevaron a que las primeras intervenciones de las CCAA en materia de urbanismo y ordenación del territorio se dirigieran a encontrar solución a esta problemática y a la generalizada carencia de dotaciones que acompañaba a las numerosas urbanizaciones ilegales realizadas. Así, la primera norma autonómica va a ser de 1981, con la aprobación de la Ley de la Generalidad de Cataluña sobre protección de la legalidad urbanística (18-11-1981), continuándose a lo largo de la década de los ochenta la promulgación de sucesivas leyes autonómicas sobre esta materia, sobre protección de espacios naturales y sobre la articulación y definición de figuras propias de ordenación del territorio (el detalle de esta dinámica se puede apreciar en Serrano, A. 1993).

En las correspondientes leyes que desarrollaban las competencias en OT, algunas Comunidades Autónomas han procedido a definiciones más o menos precisas de lo que entienden por Ordenación del Territorio; y, sobre todo, a que todas ellas hayan pasado a definir los Objetivos de esa Ordenación del Territorio para sus respectivas Comunidades Autónomas. Como resultado tenemos una variedad de definiciones y aproximaciones a la Ordenación del Territorio no siempre sustancialmente diferentes, pero sí con matizaciones particulares.

Centrándonos en la primera promulgación de normativa de ordenación territorial por parte de las distintas comunidades autónomas, y la influencia que cabe encontrar en la misma de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, el Cuadro al final del artículo sintetiza, por orden de aprobación de estas primeras normas de ordenación del territorio autonómicas, la influencia detectada para la misma.

Como conclusión, se destaca que la referencia a la Carta Europea de Ordenación del Territorio aparece en paralelo a la celebración en Valencia, en 1987, de la Conferencia Europea de Responsables Regionales de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional (1987. Valencia) del Consejo de Europa, que vuelve a traer a la realidad española, ahora desde una incidencia autonómica más relevante, dicha Carta. Y que comunidades autónomas que en su primera norma sobre ordenación del territorio no hacen referencia a la Carta, sí lo hacen en las frecuentes reformas que esta legislación va registrando a lo largo del siglo XX (es el caso, por ejemplo, de la comunidad autónoma de Madrid).

En todo caso, las referencias a la Carta aparecen solo en cuanto a la definición de la propia ordenación del territorio (expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad), a su caracterización y a la definición de objetivos genéricos que incorpora la Carta, notándose, ya en el contenido de las propias leyes de varias de las comunidades autónomas, la poca confianza real e iniciativa política existente para el desarrollo de la OT. De hecho, las CCAA tardaron 18 años en completar el marco normativo en materia de OT, desde que se aprueba la primera ley (Cataluña, en 1983, hasta que lo hace la última, Extremadura, en 2001).

En el período comprendido entre 1983 y 1990 se dotan de normativa de ordenación territorial nueve CCAA: las pioneras son Cataluña y Madrid, que son las CCAA que presentan áreas más dinámicas, seguidas de Navarra, de fuerte identidad territorial, o comunidades autónomas con dinámicas litorales (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, País Vasco y C. Valenciana). Les siguen, hasta 1997, las comunidades autónomas de Murcia, Aragón, Andalucía y Galicia.

Después, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (STC61/97), cambia radicalmente los contenidos y competencias regulados en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, estableciendo la incompetencia del Estado en materia de ordenación territorial. Con ello, entre 1997 y 2001, el resto de CCAA que aún no habían legislado en materia de ordenación del territorio (Castilla la Mancha, Castilla y León, La Rioja y Extremadura) proceden a aprobar las correspondientes leyes (sólo la de Castilla y León hace referencia a la Carta Europea), y se reformulan en muchas autonomías las normas anteriores específicas de OT, para incorporar en su normativa la ordenación del territorio, el urbanismo y a veces la vivienda, o incorporar a la legislación de ordenación del territorio la legislación de protección de la naturaleza, medio ambiente, espacios naturales o paisaje, en función de las competencias radicadas en las Consejerías que promueven la ley. Pero, sobre todo, las nuevas normas deben atender a los cambios, modificaciones y derogaciones en la normativa anterior, derivados de la citada sentencia constitucional –STC61/97– y de las modificaciones legislativas estatales que se van a producir para “liberalizar” el uso del suelo a partir de 1996, inaugurando una nueva época, que va a durar hasta la crisis financiero-especulativa global de 2008, con graves repercusiones sobre el territorio español Serrano, A. et al (2010).

En todo caso, las respectivas leyes autonómicas van a desarrollar una OT centrada, fundamentalmente, en los siguientes objetivos (Serrano, A. et al., 2010), algunos de los cuales reproducen los señalados por la Carta Europea como fundamentales:

- a) propiciar un desarrollo equilibrado;
- b) mejorar la calidad de vida de la población;
- c) potenciar y mejorar el sistema urbano;
- d) articular e integrar el territorio tanto internamente como con el exterior;
- e) establecer la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal;
- f) distribuir de manera equilibrada en el territorio las actividades y los usos del suelo;
- g) mejorar la localización de las instalaciones productivas;

- h) preservar el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural;
- i) contribuir a la prevención de los riesgos catastróficos de origen natural o antrópico.

También es importante señalar hasta qué punto la concepción ideológica y política de la gestión territorial está detrás de los contenidos de las distintas leyes: dirigista, reguladora e intervencionista (**plan**), o liberal, permisiva y subsidiaria (**directriz o estrategia**). Así, tras la norma catalana, de 1983, que instaura el Plan Regional de Ordenación del Territorio, Madrid aprueba al año siguiente su ley de OT, que opta por la figura de las Directrices de Ordenación del Territorio. Y, a partir de aquí, van a coexistir dos modelos distintos por el que van a optar de manera diferenciada, o incluso alternativa, las diferentes comunidades autónomas, aunque terminan imponiéndose de manera mayoritaria las Directrices de Ordenación Territorial, que se asumen como instrumentos más livianos en sus determinaciones y regulaciones normativas que los Planes. Directrices que se supone pretenden servir como guías para la acción, recogiendo criterios que se concretan posteriormente mediante otras figuras sectoriales o territoriales. Posteriormente, aparecerá la figura de las Estrategias Territoriales como alternativa, todavía más liviana a Directrices y Planes.

En todo caso, en España se produce una marginación práctica de la ordenación territorial hasta que en 1991 se aprueban las primeras Directrices de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, aunque un año antes Andalucía publicaba el Acuerdo de 27/03/1990 que aprobaba las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía. En el resto, los procesos de transformación territorial se mantenían básicamente regulados por la suma de planeamientos urbanísticos municipales –excepcionalmente supramunicipales– y por la superposición de políticas sectoriales estatales y autonómicas.

Adicionalmente, los hechos más relevantes de esta dinámica, hasta el siglo XXI, pueden verse de forma detallada en Serrano, A. et al (2010), siendo de destacar a efectos de este artículo:

- 1 En el año 1995 Cataluña aprueba el Plan Territorial General de Cataluña con el objetivo principal de potenciar el desarrollo equilibrado del territorio y ordenar el crecimiento. Para ello plantea objetivos de equilibrio territorial; establece el marco para el desarrollo de la actividad económica y fija el modelo territorial resultante. Al igual que antes en Asturias, con sus Directrices Regionales de 1991, se plantea la necesidad de una política territorial global e integrada, superando la suma de políticas sectoriales. Las propuestas en Cataluña se plantean en tres direcciones: 1) definición de estrategias (territorio, calidad de vida y economía); 2) definición del modelo territorial; y 3) directrices para la formulación de planes (Planes Territoriales Parciales, Planes Territoriales Sectoriales y Planeamiento general urbanístico).
2. Madrid aprueba, en 1997, las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, pero en 2024, 27 años después, sigue sin disponer de un instrumento de OT de rango regional.
3. El País Vasco aprueba, en 1997, sus Directrices de Ordenación Territorial, que constituyen un marco de referencia para ser desarrollado por los Planes Territoria-

les Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales. Estas Directrices responden al objetivo de desarrollo y bienestar equitativo de la población en un territorio competitivo. En ellas se formulan el conjunto de criterios y normas de las actividades económicas y sociales; se establece el marco de referencia para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales; se contemplan estrategias para su integración en Europa y se dictan determinaciones vinculantes de aplicación directa para el planeamiento municipal, sobre todo en lo que hace referencia a la protección de espacios naturales.

4. En 1998 Aragón aprueba las Directrices Generales de Ordenación Territorial como marco de referencia territorial para las políticas sectoriales. El documento realiza propuestas concretas sobre: la política de ordenación del territorio, si bien sin carácter vinculante; unas Directrices Instrumentales de obligado cumplimiento para el Gobierno de Aragón; y unas Directrices de Ordenación Territorial, que deben desarrollarse por las Directrices Parciales de Ordenación Territorial y las Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial. Tanto éstas como el Planeamiento Urbanístico deberán adecuarse a las determinaciones y propuestas de las Directrices Generales.
5. En 1999 la Comunidad Valenciana publicó un documento borrador de sus Directrices de Ordenación del Territorio, que no llegaron a prosperar, pese a los muy negativos efectos de la falta de ordenación territorial en municipios con muy fuertes procesos de transformación descoordinada principalmente por todo el litoral.
6. En 1999 Baleares aprueba las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias. Se trata de un instrumento normativo, de carácter supramunicipal y vinculante, que sustituye al Plan Provincial de Ordenación de Baleares, aprobado en 1973. El principal objetivo es lograr, mediante un texto normativo, el equilibrio económico y social de los diferentes ámbitos territoriales y la preservación de los recursos, respetando sus peculiaridades.
7. En 1999 Andalucía aprueba las Bases y Estrategias de su Plan de Ordenación del Territorio. No se propone un modelo territorial como tal, pero sí propuestas de estructuras y sistemas territoriales de ámbito regional.

En todo caso, hay que señalar que, incluso en el marco de este avance en la elaboración de instrumentos de ordenación del territorio, la filosofía neoliberal que presidió el periodo iniciado en 1995-1996, tanto del gobierno estatal como de muchos gobiernos autonómicos y municipales, llevó a una época de grandes transformaciones territoriales y a una fuertísima dinámica especulativa en el sector inmobiliario, reflejada en la fuerte transformación de los usos del suelo que se produce simultáneamente a un fuerte avance en la planificación urbanística –o en la revisión o modificación del planeamiento vigente– para posibilitar la expansión del suelo urbano y urbanizable. (Serrano, A., 2012).

De hecho, en el año 2001, aunque sólo del orden del 41% de la superficie española contaba con planes autonómicos de ordenación del territorio aprobados, que afectaban al 48%

de la población, tras 25 años de competencia autonómica para la aprobación de estos planes, prácticamente tres cuartas partes de los municipios españoles disponían de alguna de las figuras de planeamiento urbanístico, o de delimitación de suelo urbano, con o sin las ordenanzas, que establecían las normativas autonómicas; y el 94% de la población española residía en municipios con planeamiento urbanístico aprobado.

En paralelo, hay que señalar que, tras la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1986, España –como hemos visto anteriormente- pasa a formar parte de los países receptores de Fondos Estructurales, viniendo obligado a la presentación de Planes y programas de intervención territorial (PDR) que justifiquen la recepción de la cofinanciación correspondiente a estos Fondos. En este sentido España presenta a la Comisión Europea (CE), en 1989, la documentación básica que va a sustentar su política de desarrollo regional en el marco comunitario, en algunos casos considerando los resultados de los ERT disponibles, y en otros con consideraciones exclusivamente políticas (en gran parte clientelistas) respecto a las acciones a desarrollar en los respectivos ámbitos. Se desaprovecha así una oportunidad extraordinaria de conjugar desarrollo económico y ordenación del territorio, en línea con lo que proponía el TRLS76. (Serrano, A., 2011)

El Plan de Desarrollo Regional de España 1987-1993 (PDR zonas Objetivo 1) presentado se articula en base a unas directrices de carácter estratégico con Objetivos exclusivamente economicistas, en parte recogidos en la dimensión económica de los contenidos de la Carta Europea, aunque el PDR desconozca y sea absolutamente ajeno a la misma:

- Crecimiento del PIB por habitante.
- Incremento del empleo.
- Incremento de la productividad acompañado de trasvase de empleo desde el sector agrario al resto de sectores.
- Incremento de las dotaciones de infraestructura económica y equipamientos sociales.
- Estímulo a la localización de nuevas actividades productivas y al desarrollo del potencial endógeno.

Objetivos en los que el equilibrio socioeconómico y territorial, o el medio ambiente, no tienen más que una presencia indirecta, quedando clara, en todo caso, su subordinación al objetivo de un mayor crecimiento económico¹¹.

Únicamente en 1993 se va a aprobar por el Gobierno el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, que iba a significar el primer intento de articular las inversiones en infraestructuras de interés general del estado en el marco de una política territorial y de ciudades. Este Plan se coordinó y sirvió de base para el Programa de Desarrollo Regional presentado a la Comunidad Económica Europea a efectos de los Fondos Estructurales del período de

11. De forma más clara, en las aportaciones FEDER del Objetivo 1 para el período 1989-93, para España, por conceptos, las infraestructuras representan más del 79% del total de la inversión, del que un 9% corresponden a infraestructuras ligadas al agua o medioambientales. En el otro extremo de la balanza, la “Valoración de recursos agrícolas y desarrollo rural”, concepto en el que se incluye, entre otros, la “Protección del medio y conservación de los recursos naturales”, representa un escaso 3% del total.

programación 1994-1998, pero su aplicación se vio frustrada por el cambio de Gobierno que se iba a producir en las elecciones generales de 1996. (Serrano, A., 2003).

No obstante, excepcionalmente, los Programas de Desarrollo Regional de España 1994-1998 y 1999-2003 para el acceso a los Fondos Estructurales Europeos, sí incorporaron objetivos de OT a través de la definición del Modelo territorial y de las actuaciones derivadas del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, considerando las interrelaciones con el marco territorial, urbanístico y ambiental, las distintas alternativas de sistemas infraestructurales competencia del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA) y los Modelos territoriales autonómicos hasta entonces definidos, de manera integrada (Serrano A., 1992 y 2012b).

6. Reflexiones finales sobre la incidencia de la Carta Europea de Ordenación del Territorio sobre la Ordenación del Territorio española del siglo XX.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, en un marco de amplia tradición en materia de planificación territorial y urbana, como era España, no supuso aportaciones significativas conceptuales ni operativas a lo que era la tradición planificadora en este país. Pero ayudó a equilibrar visiones excesivamente predominantes (economicistas, ingenieriles y arquitecto urbanísticas) con dimensiones más sociales, culturales y ambientales sobre el territorio.

La consideración de que la OT debía sentar las bases para mejorar una “competitividad territorial” compatible con una mayor cohesión económica y social entre los distintos territorios (disminución de los desequilibrios y desigualdades socioeconómicas) y con la protección, valoración y acrecentamiento del patrimonio natural y cultural de la sociedad, significaba un reforzamiento para lo que desde distintos ámbitos ya se había señalado como crítica a enfoques y actuaciones demasiado urbanísticas y formales.

No obstante, la OT en España, desde sus inicios, ha tenido en cuenta aspectos ligados a la economía, el medio ambiente y la salud, la integración del campo y la ciudad, así como la consideración de las infraestructuras precisas para el crecimiento económico, los equipamientos y dotaciones correspondientes, o la conservación del patrimonio natural y cultural o del paisaje (COPLACO, 1981).

Para los PDR iniciales de los FEDER era fundamental la consideración de los factores que son básicos para la localización, generación y atracción de nuevas actividades productivas, mostrando la importancia complementaria que podían tener las CCAA a la ya demostrada relevancia que las actuaciones de la Administración General del Estado presentaban en este sentido, a través de las grandes infraestructuras y los grandes equipamientos. La Administración del Estado, con sus inversiones (desde 1989 contando con la cofinanciación europea) es la que había definido, de hecho, el marco global territorial en el que las comunidades autónomas y los municipios concretaban sus políticas territoriales y urbanísticas específicas. Pero la generalizada falta de coordinación y concertación entre estas actuaciones, y las que correspondían a las administraciones territoriales de los PDR, así como los casi siempre carentes documentos de OT, impidieron que los procesos de transformación

territorial registrados adquirieran coherencia y colaboraran a los objetivos propugnados desde 1981 para la OT, de lograr un desarrollo territorialmente equilibrado, socioeconómicamente cohesionado y ambientalmente sostenible (Serrano, A., 2011).

El “Esquema Europeo de Ordenación del Territorio-Schéma Européen d’Aménagement du Territoire”, de la CEMAT (1991), elaborado en base a los principios y objetivos de la Carta Europea, tuvo una indudable importancia para la aproximación de la OT en Europa, y podría y debería haberlo tenido también en la práctica de la OT por parte de las CCAA en España. Posteriormente, los contenidos de la Carta y de este “Schéma” están implícitamente presentes en el documento “Perspectivas Europeas de la Ordenación del Territorio” (PEOT), cuya realización se inició en 1993, por la Dirección General XVI de la Comisión Europea, y cuya última versión, aprobada por el Consejo de la Unión Europea, en 1999, fue la “Estrategia Territorial Europea” (CE, 1999), cuya influencia práctica sobre la planificación territorial desarrollada en España, ya en el siglo XXI, sí puede considerarse conceptualmente mayor a la de la propia Carta y “Schéma” (Serrano, A., 2018).

En todo caso, en el siglo XX, y pese al destacado impulso que la OT debería haber alcanzado en España a partir de la instauración del Estado de las Autonomías, lo cierto es que, tal y como ya se recogía en las Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (2001), de FUNDICOT (2002), el desarrollo de la normativa autonómica vigente y su incidencia real sobre las transformaciones espaciales distaba mucho de ser óptima. Como tampoco podían considerarse de mucho valor algunos de los documentos de OT elaborados, donde prevalecían las generalidades y la estética formal, pero carecían de un compromiso concreto por un desarrollo territorial social y económicamente más sostenible, concertado y consensuado a nivel estatal, autonómico, local y con los agentes sociales del territorio, aspectos de los que el documento de OT debería haberse convertido en marco coordinador.

De esta manera, aunque la Carta Europea se había recogido como referencia para definir la OT por los servicios jurídicos redactores de las correspondientes leyes en la normativa de diversas Comunidades Autónomas; e, incluso, en varios casos se habían reproducido objetivos y medidas propugnadas por dicha Carta Europea, lo cierto es que no se daban las condiciones objetivas precisas, ni políticas ni en el cuerpo funcional ni en la propia sociedad para que la OT avanzara adecuadamente, salvo en contadas excepciones. Por otra parte, no hay que olvidar que la ordenación del territorio es también el campo de lucha por la defensa de unos determinados intereses profesionales y de unas ciertas competencias administrativas. Así, hay que reseñar igualmente como justificación de un determinado enfoque la defensa de los conocimientos e intereses particulares de los distintos profesionales o funcionarios en competencia. Aunque es clara la necesidad de un enfoque multidisciplinar de la Ciencia espacial en su conjunto, es evidente que el “papel” de cada disciplina en ese enfoque va a venir condicionado por la “importancia relativa” de los conocimientos específicos de cada disciplina en el “hecho espacial”. En particular, la importancia de la economía en el hecho territorial prima el papel del economista regional-urbano; el análisis funcional, que es el análisis específico de la ingeniería, prima el papel del ingeniero territorial y urbano; el diseño urbano prima el papel del arquitecto; el análisis de ecosistemas el papel del ecólogo, etc.

Otro aspecto importante a señalar es lo referente al grado de detalle o “grados de libertad” asociados a la normativa urbanística y territorial entre las distintas CCAA de este país. Los resultados obtenidos muestran que los grados de libertad en la regulación urbanística y territorial –y en su aplicación real– y los resultados prácticos sobre el territorio prueban que la mayor “libertad creadora” en la normativa o en su aplicación llevaron, hasta inicios del siglo XXI, a resultados proporcionalmente más negativos para las desigualdades socioeconómicas, la eficiencia energética, para la sostenibilidad y para el paisaje (Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia, Murcia, Galicia, Cantabria, algunas islas de Canarias o de Baleares) que cuando la regulación y la aplicación han sido más regladas y cumplidas (País Vasco, Cataluña, Menorca, Lanzarote o, en ciertos aspectos el Principado de Asturias). (Serrano, A., 2011)

Lo que no quiere decir que la definición de los objetivos de ordenación del territorio no fueran los adecuados en las respectivas leyes autonómicas iniciales. Pero al no materializarse estos objetivos en la mayoría de las CCAA en los correspondientes documentos de ordenación del territorio operativos, o al no cumplirse las determinaciones de estos, los objetivos señalados quedaban como simples referentes literarios de escasa materialización práctica. Va a ser el planeamiento urbanístico municipal, realizado para satisfacer intereses municipales, unido a la intervención sectorial, los que finalmente definan los procesos de transformación territorial reales en cada Comunidad Autónoma, salvo muy escasas excepciones. El peso de lo sectorial sobre lo integrado territorialmente se producía tanto a nivel de la Administración General del Estado, como en muchas Administraciones Autonómicas y Locales que reproducían estas prácticas de intervención territorial con objetivos sectoriales. La propia Unión Europea ha desarrollado políticas (PAC, FEDER, FEADER, transporte, medioambientales, ...) con efectos sectoriales contradictorios sobre el territorio, y en muchas ocasiones alejados de lo que se supone que son las finalidades del desarrollo sostenible y de la cohesión territorial.

La falta de coordinación entre la planificación de infraestructuras y actuaciones de interés general del estado con las competencias y planificaciones urbanísticas, territoriales y ambientales autonómicas llevó, a inicios del siglo XXI, a configurar un modelo territorial descoordinado, no concertado y claramente “sectorializado”, con frecuentes conflictos competenciales, que terminaban en el Tribunal Constitucional que reafirmaba, desafortunadamente, la línea de primar las competencias e intereses sectoriales frente a la visión integral, concertada y coordinada (de modelo territorial y ambiental) que hubiera sido en los supuestos en los que ambos entraban en conflicto. Lo que tal vez hubiera podido paliar la dinámica generada desde 1996 que empujó a España a la gravísima crisis financiero especulativa iniciada en 2008.

Por otra parte, un aspecto insuficientemente considerado en la Carta Europea, es que gran parte del fracaso de muchas planificaciones territoriales ha estado ligado a la falta de viabilidad económico-financiera, competencial y de gestión de los documentos que se aprobaban. En este sentido es importante tener en cuenta que rara vez se produce la imprescindible concertación interadministrativa y una participación pública que pueda considerarse amplia y satisfactoria, constatándose, en la práctica, que tampoco existen instrumentos adecuados, ni se destinan los presupuestos suficientes para facilitar estos procesos. Esa falta de concertación dificulta la ejecución de las propuestas de intervención que se formulan, sobre todo a nivel municipal si estas corresponden a la administración central o a la autonómica sectorial, y lleva a que los documentos territoriales elaborados se

entiendan por las CCAA y los ayuntamientos, respectivamente, más como control territorial y como control urbanístico y político que como instrumentos para un desarrollo territorial.

Si durante la dictadura franquista se constata el fracaso en la planificación territorial y urbana porque los planes son muy frecuentemente incumplidos, sin pena ni castigo, y posteriormente son revisados o modificados para legalizar las correspondientes ilegalidades producidas incluso por el propio Gobierno franquista, que prioriza el crecimiento económico a cualquier precio, potenciando la planificación sectorial sobre la integral, este comportamiento continúa con la pervivencia y no corrección ni penalización de muchas actuaciones ilegales bajo la democracia, y muy en particular las que se realizaban con licencias urbanísticas ilegalmente concedidas y frecuentemente asociadas a casos de corrupción. Además, los mecanismos de corrección de ilegalidades en estos campos están claramente desequilibrados, de manera que son desproporcionadamente reducidas las penas correspondientes a los delitos cometidos, comparadas con la magnitud y grandes beneficios asociados a los mismos. Y tampoco el resultado del delito (edificios ilegales, degradación ambiental, destrucción de ecosistemas, etc.) es siempre objeto de corrección (derribo de construcciones o regeneración de espacios degradados) quedando muchas sentencias incumplidas (con lo que desaparece el carácter de ejemplaridad que se supone a las mismas) dando lugar a que los procesos tiendan a repetirse incluso por los propios condenados (Cabildo de Lanzarote et al., 2010).

En todo caso, el hecho de que la planificación territorial implique una fuerte limitación, tanto de la autonomía municipal como de los ámbitos de intervención de otras Consejerías de la propia Comunidad Autónoma, han abocado a que en la mayoría de éstas se terminara con figuras de ordenación del territorio de baja intensidad, que sustituían las determinaciones obligatorias por recomendaciones o por meras formulaciones abstractas de los procesos; o a que numerosas estrategias, planes o directrices realizadas nunca fueran definitivamente aprobadas, o de serlo, su cumplimiento dejara mucho que desear. Razones que sustentan el que se considere que la aplicación y relevancia final de la ordenación del territorio —en el siglo XX— en España haya sido un fracaso, al margen de excepciones muy significativas, entre las que destacan el caso del País Vasco o Menorca.

Por último, las diferencias en el desarrollo de la ordenación del territorio entre las CCAA, en el siglo XX, mostraban que esta actividad pública era dependiente del conocimiento por parte de los políticos de su utilidad potencial, así como —sobre todo— de la existencia de una voluntad política para su aplicación en la consecución de los objetivos perseguidos.

Voluntad política cada vez más clara en la actualidad cuando, como señala Naciones Unidas y han firmado los países que la integran, incluido España, es necesario “Transformar el mundo”, lo que implica transformar nuestro Modelo de desarrollo, avanzando urgentemente, a nivel global y local, hacia otra Cultura y hacia otro Modelo de Desarrollo Económico y Social, acordes con la dinámica generada por la innovación, los elementos disruptivos ligados a las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación y a la inteligencia artificial generativa (IAG), los riesgos asociados al calentamiento global y a la manipulación en la información, o las crecientes desigualdades y la necesidad de adaptación a los nuevos retos sociales. (Serrano, A., 2021).

Cuadro 1. Primera norma autonómica de OT de carácter general y su referencia a la Carta Europea de Ordenación del Territorio

CATALUÑA. LEY 23/1983, 21 noviembre, de Política Territorial.
Sin referencias
COMUNIDAD DE MADRID. LEY 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid
Sin referencias
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. LEY FORAL 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio
Sin referencias
CANARIAS. LEY 1/1987. de 13 de marzo. reguladora de los Planes Insulares de Ordenación. LEY 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias
Sin referencias
PRINCIPADO DE ASTURIAS. LEY 1/1987 de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial
Sin referencias
ILLES BALEARS. LEY 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.
1. En total concordancia con estas ideas. la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, que define este concepto como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”, señala que una política territorial ha de ser: a) Democrática, garantizando la participación de la población afectada. b) Coordinadora de las distintas políticas sectoriales, asegurando su conjunción en un enfoque integrado. c) Funcional, de forma que respete los valores, la cultura y los intereses de las diversas regiones o comarcas. d) Prospectiva, tomando en consideración las tendencias actuales y el desarrollo a largo plazo de los procesos económicos, sociales. culturales, ecológicos y medio-ambientales. 2. En desarrollo de los fines expuestos, la mencionada Carta Europea señala a la ordenación del territorio unos objetivos fundamentales, que son: a) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida. b) La mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, supone facilitar a la población la accesibilidad a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales y de todo tipo. c) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, incluido el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida. d) La utilización racional del territorio, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario. Se trata, en consecuencia, de una política que ha de ser clara, viva y flexible; con señalamiento de metas a largo plazo, con programas a medio plazo y con posibilidad de revisión y adaptación a corto plazo; una política en la que el planeamiento, la programación, el seguimiento y la sensibilidad ante las evoluciones sociales son aspectos fundamentales.
COMUNITAT VALENCIANA. LEY 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.
1. La definición que la Carta Europea atribuye al término Ordenación del Territorio conceptúa éste como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad. 2. Por otro lado, define como objetivos fundamentales de la Ordenación del Territorio: a) La mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo y en la mejora de las infraestructuras, b) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación. e) La utilización racional y equilibrada del territorio. mediante la definición de usos compatibles o a potenciar, la creación de infraestructuras y la preservación de actividades. Todo ello acompañado de una más completa política territorial que permita conseguir objetivos de interés general. La puesta en marcha de la política territorial así definida debe asegurar la coordinación entre sectores al mismo tiempo que organizar la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución de los medios financieros.

Cuadro 1 (cont)

CANTABRIA. LEY 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial.
1. En la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en la Sexta Sesión de la Conferencia Europea de los Ministros responsables en la materia, se dice: «La Ordenación del Territorio es la expresión espacial de la política económica, cultural, social y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque. interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según concepto rector. Desde esta perspectiva, concreta el punto 12 de la Carta, la ordenación territorial “debe ser democrática, global, funcional y prospectiva”. 2. Dicha ordenación posee un doble significado: Trata de corregir los desequilibrios territoriales e intenta, asimismo, plasmar espacialmente la política socioeconómica. Todo ello con el objetivo último de mejorar la calidad de vida, armonizando, como ha tenido ocasión de manifestar la jurisprudencia constitucional, la utilización racional de los recursos con la protección de la naturaleza.
PAÍS VASCO. LEY 4/1990, 31 mayo, de Ordenación del Territorio..
Sin referencias
REGIÓN DE MURCIA. LEY 4/1992, 30 julio, de Ordenación y Protección del Territorio
La Carta Europea de Ordenación del Territorio conceptúa éste como la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.
ARAGÓN. LEY 11/1992, 24 noviembre, de Ordenación del Territorio.
La ordenación del territorio, concebida en sentido amplio, de conformidad con la Carta Europea, como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, constituye una de las áreas de actuación de los poderes públicos más claras e importantes en orden a conseguir un uso y disfrute equilibrado y óptimo del territorio y de sus recursos naturales. compatible con su protección y mejora, y, definitiva, a proporcionar una adecuada respuesta a los deseos sociales de elevar la calidad de vida. Individual y colectivamente.
ANDALUCÍA. LEY 1/1994, 11 enero, de Ordenación Territorial.
La Carta Europea define la Ordenación del Territorio como «expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad», y debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida.
GALICIA. LEY 10/1995, de 23 noviembre, de Ordenación del Territorio.
La Carta Europea de 1983 conceptúa la ordenación del territorio como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad» y establece los siguientes objetivos fundamentales de la política territorial: a) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida. b) La mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo en la mejora de las infraestructuras. c) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida. d) La utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.
CASTILLA LA MANCHA. LEY 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
Sin referencias.
RIOJA (LA). LEY 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
Sin referencias.

Cuadro 1 (cont)

CASTILLA Y LEÓN. LEY 10/1998, 5 diciembre, de Ordenación del Territorio.
La Ordenación del Territorio ha sido definida en la Carta Europea de 1983 como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad», teniendo como objetivos: El desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible; la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales; y la utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de los usos aceptables o a fomentar para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario. Asumiendo la Comunidad Autónoma estos objetivos, parece clara la necesidad de articular una política pública capaz de satisfacerlos.
EXTREMADURA. LEY 15/2001, 14 diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.
Sin referencias

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio - FUNDICOT (2002). *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*. Gijón. Julio 2001. FUNDICOT.
- Cabildo de Lanzarote et al. (2010). *Memoria de las II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambienta*. FUNDICOT. Disponible en: <http://issuu.com/fundicot/docs/2legalidad>
- Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) (1982). *Guía para la elaboración de estudios del Medio Físico. Contenido y Metodología*. Manuales del CEOTMA. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. 1991.
- Conferencia Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. VI CEMAT. Torremolinos
- Conferencia Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). (1991). *Esquema Europeo de Ordenación del Territorio*. Consejo de Europa,
- Conferencia Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT). (2000). *Principios Directores para el Desarrollo Sostenible del Continente Europeo*. Consejo de Europa. Hannover.
- Comisión de las Comunidades Europeas.(1990). *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Comisión de las Comunidades Europeas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1990). *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio comunitario*. Comisión de las Comunidades Europeas
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992). *Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente - Hacia un Desarrollo Sostenible*. COM(92) 23 final. Comisión de las Comunidades Europeas.

- Comisión de las Comunidades Europeas (1993). *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Boletín Comunidades Europeas. Suplemento 6/93. p.159-166.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1996). *Sobre la aplicación del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. COM(95) 624 final. Comisión de las Comunidades Europeas
- Comisión de las Comunidades Europeas (1999). *Estrategia Territorial Europea*. Consejo Informal Ministros de Ordenación del Territorio. Postdam, Comisión Comunidades Europeas.
- Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) (1981). *Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la Revisión del Plan General para el Área Metropolitana de Madrid*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de NN.UU (1987). *Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común*. Ministerio Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.
- Instituto del Territorio y el Urbanismo (ITUR) (1992). *Ordenación del Territorio en España. Estrategias de Ordenación del Territorio para España*. Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial. Ministerio Obras Públicas y Transporte.
- Ministerio de Medio Ambiente (2001). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Documento de trabajo del Ministerio de Medio Ambiente.
- Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) (1993). *Ordenación del Territorio en España. Estrategias de Ordenación del Territorio para España*. En *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*. Servicio de Publicaciones del MOPTMA
- Naciones Unidas (1992). *Informe sobre el desarrollo mundial. 1992. Desarrollo y Medio ambiente. Indicadores del desarrollo mundial*. .
- Naciones Unidas (2000). 55/2. *Declaración del Milenio*, <https://undocs.org/en/A/RES/55/2>
- Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- Serrano Rodríguez, A. (Varios años 1978-2001). *Esquema metodológico de elaboración de los Proyectos de Ordenación del Territorio*. Documentación del Curso de Ordenación del Territorio (COT). FUNDICOT.
- Serrano Rodríguez, A. (1981). *Ordenación del Territorio I*. Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia.
- Serrano Rodríguez, A. et alt. (1983): *La problemática inherente al papel de los sistemas de infraestructuras en la conformación de las Áreas Metropolitanas de desarrollo reciente. El caso del Área Metropolitana de Valencia*. CEOTMA. MOPU.

- Serrano Rodríguez, A. (1992). Estrategias en la planificación del territorio en España. Revista *TOPOGRAFÍA Y CARTOGRAFÍA*. Colegio de Ingenieros Técnicos en Topografía. Nº 52. Págs. 34 a 51.
- Serrano Rodríguez, A. (1993). El Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, Vol.I. nº 95-96*. Págs. 15 a 40.
- Serrano Rodríguez, A.(1999). Regiones funcionales urbanas, ¿lugares para vivir?, *La Ciutat Sostenible. Col. Urbanitats*. Centre Cultura Contemporànea de Barcelona. Pág.115-133.
- Serrano Rodríguez, A.(2000). La problemática de las áreas urbanas supranacionales. Aplicación a la región funcional urbana de Valencia. *Cartas Urbanas, nº 6*, DACT. Págs.169-206.
- Serrano Rodríguez, A. (2001). *Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?* Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. FUNDICOT.
- Serrano Rodríguez, A. (2002). El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español. *Revista URBAN nº 8*. Pág.35- 54.
- Serrano Rodríguez, A. (2003). La aplicación de los principios de la ETE en la ordenación del territorio en España. ¿Hacia un modelo policéntrico y sostenible?. En Tarroja, A. y Camagni, R. (2006).- *Una nueva cultura del territorio*. Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis. Págs 69 a 106.
- Serrano Rodríguez, A. et alt. (2010). *Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015*. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) www.fundicot.org.
- Serrano Rodríguez, A. (2011). Transformaciones territoriales en España 1978-2008 y perspectivas 2015. En *Crisis y Territorio*. FUNDICOT. Pág. 55-89. www.fundicot.org.
- Serrano Rodríguez, A. (2012a). Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global. *Revista Ciudades nº15*. Universidad de Valladolid. Págs. 21-50.
- Serrano Rodríguez, A.(2012b). Modelo territorial y cambio global: el horizonte español a medio plazo. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, nº 171*. Ministerio Fomento. Págs. 11-36.
- Serrano Rodríguez, A (2018) La ordenación del territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias. En *Cómo hacer del territorio cuestión política de estado. Elementos para una coordinación de las políticas de ordenación del territorio*. Farinós, J. y Peiró, E. (Ed.), Tirant humanidades, pp. 859 a 937.
- Serrano Rodríguez, A (2021) *En el filo de la navaja ¿Reconstrucción ecosocial de España?*. Foro Transiciones.