



## 2. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL HORIZONTE DE LA SOSTENIBILIDAD<sup>1</sup>

FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ<sup>2</sup>

Aunque tiene antiguos y muy diversos antecedentes, vinculados casi siempre a la planificación urbana, la ordenación del territorio en España ha empezado a consolidarse muy tardíamente, sobre todo si tenemos en cuenta no solo las posibilidades que han ofrecido y ofrecen, al menos desde 1956, los marcos legales existentes antes y después (mucho más después) del desarrollo de las autonomías. Este desarrollo tardío de la planificación territorial, sin apenas referencias globales a escala estatal y de muy desigual fundamento y alcance práctico a escala regional, ha traído como consecuencia, entre otras cosas, graves desajustes entre normas legales y la realidad territorial a que estas iban dirigidas. De donde deriva también, lo que es peor, un notable rechazo social, un descrédito, en suma, de esta esencial función pública en sectores muy diversos de la sociedad que la consideran, cuando menos, un freno al desarrollo de la actividad económica en el territorio, sobre todo aquella de tipo turístico e inmobiliario, que ha sido y es y se percibe tradicionalmente como uno de los motores esenciales del desarrollo económico. A pesar de los alegatos y las pruebas de insostenibilidad del modelo de desarrollo que estas actividades conllevan en general, hasta la crisis financiera e inmobiliaria de 2007 era cada vez mayor el efecto de esta corriente de opinión e intereses en el descrédito de la ordenación del territorio cuya maduración a nivel normativo y menor efectividad se superponen, en este momento, paradójicamente.

En este trabajo trataremos, ante todo, de sistematizar u ordenar brevemente algunos de los motivos de la falta de consolidación y el descrédito actual de la ordenación del territorio en España y Andalucía. Seguidamente examinaremos algunos de los efectos potenciales y reales que la actual crisis financiera e inmobiliaria tiene en la ordenación del territorio. Y, por último, trataremos de justificar por qué el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio a diversas escalas es el fundamento básico y necesario para la explotación racional y la

1 Citar como: Rodríguez Martínez, F. (2013). “Ordenación del territorio en el horizonte de la sostenibilidad”. En: Camacho Ballesta, J. A. y Jiménez Olivencia, Y. (eds.). *Desarrollo Regional Sostenible en tiempos de crisis*. Vol. 1, cap. 2, pág. 41-51. Ed. Universidad de Granada, Granada. ISBN 978-84-338-5558-9. [<http://hdl.handle.net/10481/27451>]

2 Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Granada.



preservación de los recursos territoriales. Lo que, como exigen la Constitución y la leyes, ha de garantizarse mediante el ejercicio de la ordenación del territorio como función pública.

## 1. La ordenación del territorio en España, un proceso por consolidar

Son ya numerosos los trabajos, algunos muy recientes, dedicados a estudiar y sistematizar los precedentes remotos y próximos de la ordenación territorial en España y sus autonomías. La revista “Ciudad y Territorio” recoge ya desde los años 70 del siglo pasado numerosas aportaciones sobre sus orígenes y vinculaciones con la planificación regional y el urbanismo. Recientemente se han desarrollado otros análisis más amplios y completos que recogen como novedad, sobre todo, el desarrollo normativo y la práctica consecuente en estado autonómico poniendo de relieve además, entre otros aspectos, los problemas de consolidación y desajustes normativos de las intervenciones a escalas, europea estatal, regional y local (HILDEBRAND, 2003; FERIA, 2005, BENABENT, 2006, ZOIDO, 2009, NELLO, 2010... ). Lo más preocupante que deducimos de estos estudios y de nuestra propia experiencia (RODRIGUEZ ,F, 2008, 2010) es el hecho de que una función pública tan relevante como reciente en su reconocimiento esté tan poco asentada en la cultura política y ciudadana. Por eso tal vez los vaivenes, la descoordinación de las políticas sectoriales y la falta de objetivos territoriales y paisajísticos, pero también la exageración interesada de los presuntos errores conceptuales y metodológicos derivados de la misma Constitución de 1978 y las divergentes normativas autonómicas, de las lagunas normativas, de la subordinación al urbanismo, de las violaciones de la autonomía local, de la complejidad de las tramitaciones...

También es fuente de confusión y arbitrio, la renuncia del Estado a “interferir” en la planificación territorial regional con marcos normativos globales, cuando, además de las lógicas conexiones regionales, obviamente los planes sectoriales, sobre todo de infraestructuras, lo hacen inevitable para la correcta aplicación de esta política de políticas que, con todas las precauciones que se quiera, ha de ser la ordenación del territorio. Y lo mismo puede decirse del entronque con la política regional de la Unión Europea, cuyas sensibilidades tan diversas han reportado hasta ahora, tanto avances (Maastricht, 1992; Estrategia Territorial-ETE, 1999: equilibrio, cohesión, sostenibilidad, ejes..) como retrocesos (Lisboa, todo queda como una cuestión a dirimir entre estados).

## 2. Del boom inmobiliario al estallido de la “burbuja”

Es claro que las causas de estos problemas actuales tienen raíces muy diversas y profundas, empezando por su vinculación con los procesos de urbanización que han tenido lugar sobre todo desde mediados del siglo XX. En este sentido, cuando se habla de las raíces estructurales de la crisis actual conviene distinguir muy bien la tendencia continua al crecimiento urbano, especialmente desde el siglo XIX, del “urbanismo salvaje” que hemos padecido en España desde los años 60 y que se ha intensificado espectacularmente en el primer sexenio del siglo XXI hasta desembocar en la crisis de 2007. El cuadro núm. 1 es ilustrativo al respecto y permite apreciar como la población urbana se duplica en los setenta años primeros del siglo XX para volver a hacerlo en

los cincuenta siguientes y alcanzar a casi el 80 % de la población total en 2010 (frente al 32 % en 1900). El incremento de la tasa de urbanización es correlativo con el despegue económico y el proceso de desarrollo experimentado por España desde 1960. Entre esta fecha y la actualidad (2010) la tasa pasó del 56,8 % al 78,9 % de la población total. Una tasa de urbanización actual similar ya a la europea (78,8), algo inferior a la de Alemania, Reino Unido y Benelux, pero superior a la de Francia e Italia.

En 1960 había un total de 403 ciudades de más de 10.000 habitantes, con un total poblacional de 17 millones. En 2001 las ciudades (más de 10.000 hab.) eran 650 y la población total de 31 millones. En 2010 las ciudades eran ya 751 y la población de 37 millones.

Si atendemos al tramo urbano de más de 50.000 habitantes, observamos un ritmo de incremento aún mayor: en 2001 había 119 ciudades (20,6 millones de habitantes, 50,6 de la población urbana total) y de éstas, 6 tenían más de medio millón (total 7 millones, 17,4 % de la población urbana).

Pues bien, diez años después, en 2011, había ya 606 ciudades de hasta 50.000 habitantes (12,4 millones de habitantes en total y 26,5 % de la población urbana), 103 ciudades de 50.000 a 100.000 (6,9 millones, 14,7 %) y 6 ciudades de más de medio millón (7,6 millones y 16,6 %) de las cuales 4 no llegaban al millón de habitantes (Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza) y dos eran multimillonarias (Madrid, 3,2, y Barcelona, 1,6).

Es claro que una parte muy importante del crecimiento económico español, tras el despliegue industrial de los sesenta sobre todo, se apoyaba en la construcción, pero lo más sorprendente son los umbrales que alcanzó después, a principios del siglo XXI llegando a extremos nunca vistos antes.

CUADRO 1. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN ESPAÑOL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Años	Población total	Población urbana	% Población total
1900	18.607.630	5.995.445	32.20
1920	21.338.341	8.158.640	38.00
1930	23.677.095	10.149.459	42.90
1940	25.877.971	12.438.138	48.00
1950	28.117.873	14.642.802	52.10
1960	30.582.936	17.363.790	56.80
1970	33.956.376	22.575.966	66.50
1981	37.683.363	27.448.538	72.83
1991	38.872.268	29.141.360	74.96
1996	39.669.394	29.904.493	75.38
2001	40.847.371	31.195.960	76.37
2005	44.108.530	34.007.675	77.09
2008	46.157.822	36.287.335	78.61
2010	47.021.031	37.097.363	78.89

Fuente. Censos y Padrones del Instituto Nacional de Estadística

Ciertamente que los contrastes regionales son muchos, como puede apreciarse en principio, en las diferentes tasas de urbanización de las comunidades autónomas, precisamente los marcos regionales que contaron por vez primera con competencias e instrumentos normativos para el control de los desequilibrios urbanísticos y territoriales (cuadro 2). Las relaciones entre el modelo urbanoresidencial-turístico y la intensidad de las tasas son elocuentes. Así las máximas tasas, cercanas o superiores al 80%, se alcanzan en Madrid (94,3), Murcia (94,7), País Vasco (80,3), Asturias (86,3), Canarias (88,8), Baleares (83,7), Cataluña (81,3), Valencia (82,5) y Andalucía (79,6).

Esta última con el mayor aumento de la tasa interanual, casi tres puntos, en el periodo 2001-2007. En el lado opuesto, las menores tasas regionales durante esos años se alcanzan en Extremadura (48,8), Castilla-La Mancha (53,3) y Castilla-León (56,1).

En definitiva parece evidente el carácter no meseteño y predominantemente no rural y litoral del proceso urbanizador. La muralla litoral del mediterráneo sobre todo que no consiguió frenar la Ley de Costas de 1988 con las limitaciones constructivas en las franjas costeras de 100 y 500 metros. “Más de 50 % de las playas y el 70 % de las dunas de las costas españolas están degradadas o profundamente alteradas; el 60% de los humedales que había en 1950 han desaparecido, más del 60% del entorno inmediato de las playas mediterráneas, atlánticas del Sur y archipiélagos están urbanizados. Al ritmo actual, en 2030, todo el litoral estará urbanizado” (LOSADA, 2010). La superficie potencial a construir en una franja costera de cero a tres kilómetros, sin las Islas Canarias, ha disminuido espectacularmente desde mediados de los ochenta, cuando con vistas a la Ley de Costas se hizo una primera y sistemática evaluación de las afecciones costeras que empezaron a preocupar antes, como denotan los PIDU (Planes indicativos de usos) realizados por el MOPU y relativos a la delimitación y ocupación del dominio público marítimo-terrestre. La extensión potencial a construir por entonces en la franja costera citada había quedado reducida ya a 784.529 has, de las que en el año 2008 se habían ocupado el 27,5 %, unas 112.000 has en la costa mediterránea y un 19,8 % en el Cantábrico y Atlántico Sur. Según Losada (2010), de quien provienen los datos citados, en 2007 podrían quedar en la costa mediterránea menos de 2000 has no declaradas urbanizables. A lo que habría que añadir, no hay que olvidarlo, la destrucción del 50% de las huertas y vegas interiores más valiosas, tanto física y como culturalmente.

El ritmo global de construcción en el ciclo inmobiliario inmediato a la crisis (2002-2007) fue, en consecuencia, de unas 14 has diarias, cuando en 1999 era de 6 o 7, lo que significa que en poco más de seis años, durante la “burbuja inmobiliaria” se pudo construir la cuarta parte de lo edificado en España en los 2000 años anteriores, y tanto como en Alemania, Francia e Italia juntas.

CUADRO 2. EL PROCESO URBANIZADOR DE LAS AUTONOMÍAS PREVIO A LA CRISIS (2001 2008)

Autonomías	2001			2008		
	Población total	Pobl. Urbana	Por ciento	Población total	Pobl. Urbana	Por ciento
Andalucía	7.357.558	5.654.515	76,85	8.202.220	6.530.460	79,61
Aragón	1.204.215	815.751	67,74	1.326.918	906.234	68,29
Asturias	1.062.998	909.993	85,60	1.080.138	932.353	86,31
Baleares	841.669	564.688	61,09	1.072.844	898.331	83,73
Canarias	1.694.477	1.450.512	85,60	2.075.968	1.845.277	88,89
Cantabria	533.131	354.265	66,20	582.138	392.912	67,61
Castilla -León	2.456.474	1.349.773	54,94	2.557.330.	1.434.987	56,11
Castilla-Mnch	1.760.516	876.051	49,53	2.043.100	1.088.981	53,30
Cataluña	6.343.110	5.055.634	79,70	7.364.078	5.993.189	81,38
C.Valenciana	4.162.776	3.322.374	79,81	5.029.601	4.154.402	82,59
Extremadura	1.058.503	467.490	44,16	1.097.744	536.374	48,86
Galicia	2.695.880	1.782.007	66,10	2.784.169	1.892.517	67,97
La Rioja	276.702	166.975	60,34	317.501	200.901	63,27
Madrid	5.423.384	5.115.759	94,32	6.271.638	5.914.763	94,30
Murcia	1.197.646	1.106.898	92,42	1.420.109	1.351.598	94,77
Navarra	555.892	287.004	51,63	620.377	331.341	53,40
País Vasco	2.082.587	1.687.355	80,78	2.157.112	1.733.930	80,38
Plazas Auton.				317.501	317.930	100,00
España	40.847.371	31.195.960	76,37	46.157.822	36.287.335	78,61

Fuente.- INE. Censo de Población de 2001 y Padrón de 2008.



### 3. Insuficiencia del urbanismo para encauzar la ordenación del territorio

Tras la experiencia del proceso que acabamos de describir sumariamente, asusta pensar que algo tan obviamente disparatado e insostenible pueda prolongarse más allá de la actual crisis. Como ha escrito recientemente BOSQUE MAUREL (2011) “una posible realidad es que las poderosas industrias de la construcción y del turismo sigan marcando las pautas del crecimiento económico. Con ello los casi 10.000 kilómetros del litoral del Reino de España (calas, acantilados y rasas, deltas y ramblas, estuarios, rías y marismas, flechas, cordones, barras y lagunas litorales, playas de arenas y gujarros, dunas...), un espléndido conjunto vario de ecosistemas esenciales para la biodiversidad y un extraordinario patrimonio paisajístico único, finito, altamente frágil y sensible, se encuentra en trance de ser transformado e, incluso, de desaparecer”

La crisis económica y el estallido de la “burbuja inmobiliaria” vinculados a una serie de cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos, a escalas diversas y solapadas, globales y regionales, ha demostrado lo que venía reconociéndose hasta ahora muy parcialmente, a pesar de la destrucción masiva de recursos territoriales y la evidente insostenibilidad (SOTELO NAVALPOTRO, 2007) del modelo neodesarrollista y democrático imperante en los últimos tres decenios. La obsolescencia y las limitaciones, en primer lugar, del urbanismo al uso que, entre otras cosas, seguía dando preeminencia al planeamiento municipal en un tiempo de claro predominio de las dinámicas supralocales. Y, asimismo, las insuficiencias prácticas no menores de la política territorial y de la ordenación territorial, incapaces de imponerse a las acciones sectoriales y haciendo patente una descoordinación y una falta de transversalidad que se suponen principios básicos de esta “política de políticas” .

Sin duda el crecimiento desordenado de los últimos años que generó, aquí como en otros lugares de Europa y América, una “burbuja inmobiliaria y financiera” imparable, estaba en el núcleo de los desequilibrios territoriales, pero sin duda, como se ha visto ya, el proceso tiene raíces históricas y estructurales más amplias y profundas.

La crisis económica actual, global y regional, vinculada en sus comienzos al estallido de la “burbuja inmobiliaria” y al caos financiero subsiguiente ha inducido o ampliado la cadena de cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos que caracterizan al mundo actual. A escala regional se ha venido a demostrar incontestablemente lo que, hasta ahora, solo algunos, muy tímidamente o muy parcialmente, estaban dispuestos a aceptar: que la crisis es también una crisis del modelo neoliberal de desarrollo en su faceta territorial y ambiental. A pesar de la destrucción masiva de recursos territoriales que tal modelo viene produciendo y la incapacidad de los poderes públicos para contener las insostenibles “lógicas del mercado”. Han llegado así a ser incontestables, en efecto, las limitaciones de las políticas urbanísticas y territoriales, imposibilitadas para controlar las presiones que conducen al “urbanismo salvaje” co-causante de la crisis, como, asimismo, la obsolescencia de la planificación urbana, entre otras razones por la preeminencia que otorga al planeamiento municipal en un contexto de claro predominio de las dinámicas supralocales. Pero también limitaciones políticas y culturales para el ejercicio correcto de la Ordenación del Territorio incapaz de imponer su transversalidad y ejercer, como política de políticas, la coordinación de los planes y proyectos sectoriales.

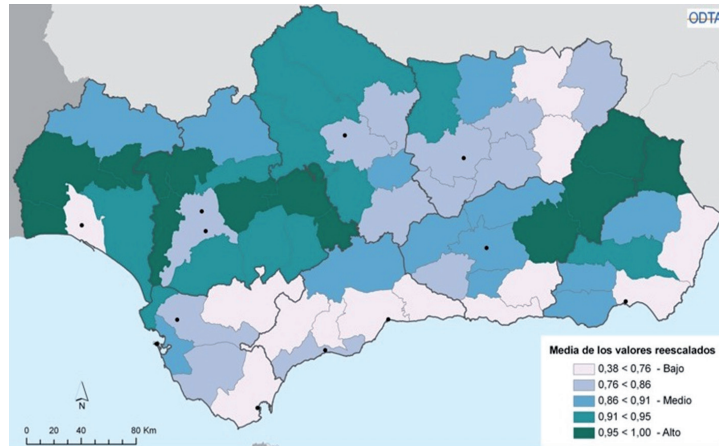


Así, el modelo de crecimiento imperante era un modelo desequilibrado y poco adecuado para impulsar la corrección de los desequilibrios de todo tipo, económicos y territoriales. Y el estallido de la “burbuja inmobiliaria” lo puso absolutamente en evidencia.

Al estallar la crisis, una parte muy importante del crecimiento económico español descansaba en la construcción. En 2007, en efecto, el subsector constructivo representaba el 9,3 del P.I.B. (el doble que en Estados Unidos) y en algunas Comunidades autónomas españolas sobrepasaba el 11% (Andalucía el 13,8 %). Una intensidad edificatoria y una especialización sin duda excesivas sobre las que se sustentó también, como se ha dicho, el mayor ciclo inversor de nuestra historia. Con un crédito abundante y barato empresas y familias enteras se volcaron en proyectos inversores, desquiciados por las expectativas de rentabilidad.

En esta aparente coyuntura favorable poderes públicos, entidades financieras, propietarios de suelo... optaron por lo más sencillo: vender territorio. Pero el camino era fácil y rentable solo en apariencia y a corto o medio plazo. Esta estrategia insostenible nos hacía muy dependientes de un sector esquilador irreversible de recursos territoriales y patrimoniales, intensivo ciertamente en mano de obra pero con indudables riesgos que ahora la sociedad española percibe y padece en toda su extensión. El cambio no puede ser más ostensible. En 2010 la contribución de la construcción al PIB español ha sido de -1,6. Familias y empresas soportan a duras penas, si es que pueden, un alto nivel de endeudamiento y el sistema financiero se muestra en gran medida incapaz de gestionar un volumen preocupante de “activos tóxicos” cuyo peso real tardaremos todavía en conocer con exactitud. Las cuentas públicas han sufrido un enorme deterioro. Y, en definitiva, el modelo productivo no solo está ya en discusión sino que se promueve por numerosos teóricos su abandono total o al menos parcial. De ahí también el auge del discurso de la sostenibilidad económica, social y territorial del modelo a implantar y las acciones de él derivadas. El tercer Informe de Desarrollo territorial de Andalucía, hecho público cuando empezaba a estallar la crisis, resaltaba muy claramente la vinculación entre los índices de sostenibilidad y los procesos de urbanización del litoral y las mayores aglomeraciones urbanas de la región andaluza (gráfico 1).

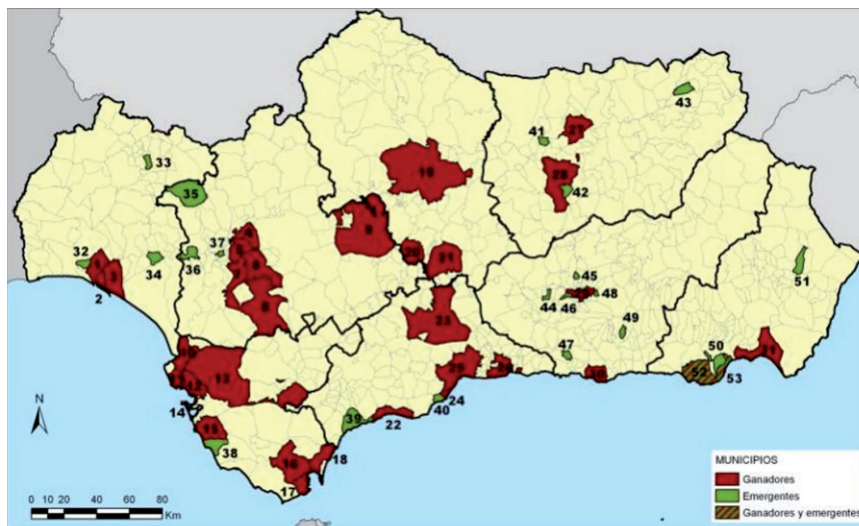
GRÁFICO 1. ÍNDICE SINTÉTICO DE SOSTENIBILIDAD



Fuente: *Tercer informe de Desarrollo territorial de Andalucía*. GEST, 2011.

No obstante desde una lógica económica estricta la misma fuente ponía de manifiesto paralelamente la concentración en los mismos espacios urbanizados o en sus inmediaciones de los procesos que permitían localizar en ellos las dinámicas ganadoras y emergentes, en claro contraste con los grandes vacíos existentes en los espacios rurales y /o de montaña, salvo muy contadas excepciones (GRÁFICO 2)

GRAFICO 2. ESPACIOS GANADORES Y EMERGENTES



Fuente: *Tercer Informe de Desarrollo territorial de Andalucía*. GEST, 2011.

Con todo ello entronca también la conciencia, cada vez más generalizada y fundamentada, de que no se trata de una crisis pasajera, de que la recuperación será lenta y a medio o largo plazo, lo que redundará también en un incremento continuo del malestar ciudadano, patente en los movimientos antisistema, en las quejas al Defensor/es del Pueblo y en fenómenos como el de los “indignados”, el “Aquí no” o el “Manifiesto por una nueva cultura del territorio”, entre otros.

A pesar de todo, la parca cultura territorial de nuestro país prevalece todavía. El “urbanismo preventivo” que continúa acaparando suelo a pesar del hundimiento del mercado inmobiliario, esperando mejores tiempos, o la resistencia, tácita y expresa, ante un nuevo modelo de desarrollo económico y territorial más sostenible son prueba de ello.

Por eso resulta cada vez más paradójico el hecho de que nunca como ahora ha habido más leyes, normas y planes urbanísticos y territoriales y, sin embargo, el nivel de descoordinación y desgobierno territorial sea tan alto o más que nunca. Las agresiones salvajes al medio persisten y son muchos los casos de corrupción urbanística y los delitos contra la ordenación del territorio detectados que se diluyen en la nada o dilatan en el tiempo su solución, esperando que se relajen o cambien las normas, que se sigan legalizando continuamente los desafueros, como viene sucediendo, al tiempo que se mantiene oficialmente un discurso espúreo de control y sostenibilidad.

Y no menos paradójicos, sintomáticos y arriesgados para la credibilidad del urbanismo y la propia política territorial imperante resultan, finalmente otros dos hechos destacables. Primero que entre 1996 y 2007 se han construido más viviendas nuevas que nunca, pero jamás ha habido tantos ciudadanos sin posibilidad de acceder a una vivienda, ni tantos hipotecados embargados. Segundo que se siguen urbanizando, aunque a menor ritmo, nuevos espacios y que se aumentan las reservas municipales y particulares de suelo, cuando la población no crece lo suficiente o está estancada y cuando el número de viviendas vacías, según el ministerio del ramo, supera el 15 % del total y una parte desproporcionada del patrimonio inmobiliario simplemente está en ruinas o ha desaparecido.

En definitiva lo que empezó valorándose como una crisis coyuntural ha demostrado tener raíces y componentes estructurales muy difíciles de solventar en poco tiempo. No es seguro que nuestra cultura territorial nos permita aprender pronto de los errores del pasado. Ni la sociedad española en general ni la andaluza en particular, ni menos aún los líderes políticos actuales parecen suficientemente conscientes de la necesidad de cambiar (no solo ajustar) el modelo de crecimiento y aguantar el largo tiempo de sufrimiento para lograrlo superando la crisis desde la “heterodoxia” de la sostenibilidad

#### 4. Una nueva ordenación del territorio para un desarrollo territorial sostenible

La situación descrita en los apartados anteriores nos podría llevar a una conclusión negativa, reduccionista o abolicionista de la política territorial, que sería opuesta al objetivo de esta exposición, enunciado al comienzo.

Por el contrario, nuestra opinión es que la política territorial resulta hoy más necesaria que nunca, si bien hay que aprender de las limitaciones y de los fracasos experimentados. Se necesita una nueva política más independiente y consensuada, con



instrumentos conceptuales y metodológicos transparentes y adecuados a la sociedad y el territorio a que van destinados. Instrumentos adecuados para afrontar, en suma, con voluntad política y respaldo ciudadano, los problemas del desarrollo territorial sostenible, tras las lecciones que nos ha legado la experiencia de la planificación anterior que, ciertamente, no ha posibilitado un crecimiento equilibrado ni la cohesión de los territorios.

Una nueva política “explícita y propositiva que supere planteamientos anteriores de mero dominio y control” (ZOIDO, 2011) para llegar a ser, potencialmente, una poderosa función pública transversal, como se quería cuando surgió en la segunda mitad del siglo XX, llamada todavía actualmente a ser un instrumento esencial para mejorar la gestión puramente sectorial de los intereses generales que han de garantizar las administraciones públicas a distintas escalas y niveles políticos.

Una nueva política poco implantada, por tanto, hasta el momento, lo que no significa que no haya producido algunos resultados notables y que no haya ejemplos de “buenas prácticas” a seguir o continuar.

En todo caso las reformas necesarias deben tener muy en cuenta algunas reflexiones o premisas previas. He aquí algunas:

Una. No pedir peras al olmo. Con respecto al orden y desorden real de los territorios. No hay un orden territorial inmanente ni estable. Ciertamente hay siempre un orden territorial, aunque parezca un desorden, porque el orden depende de la sociedad que lo busca y lo promueve. El orden es una construcción social e ideológica, reflejo de los valores dominantes de una sociedad. Existen umbrales físicos, ecológicos, topológicos que son objetivos u objetivables, pero la ordenación territorial ha de ser un instrumento al servicio de intereses generales como el desarrollo sostenible, la cohesión social y la convivencia pacífica. Es un proceso flexible, siempre abierto a la propia dinámica territorial y a los cambios económicos y sociales que van sobreviniendo. Los gráficos 1 y 2, antes comentados, muestran también que la política territorial no puede pretender una homogeneidad del territorio, que ignore o anule su natural diversidad, sino encauzar los procesos hacia el reequilibrio y la reducción de la desigualdad.

Dos. Los objetivos que persigue la ordenación del territorio requieren para su cumplimiento y verificación del medio plazo (de ocho a doce años). Lo que no debe ser sustento de un rechazo de esta función pública debido a la no coincidencia con los tiempos políticos o electorales. Esto llama de nuevo al consenso social y político que debe regirla. Lo contrario sería aún más inaceptable, abriría paso a la discrecionalidad, la arbitrariedad y la impunidad de las acciones públicas contrarias al interés general (BENABENT, 2006). Los planes territoriales de ordenación, los modelos territoriales y las estrategias que los sustentan son, ante todo, instrumentos para mejorar, con acuerdo político, la realidad territorial. Deben ser entendidos prioritariamente como una oportunidad para generar nuevas oportunidades, para favorecer la coordinación de las políticas sectoriales y de infraestructuras y la concertación social (QUINET, 1990).

Tres. El ordenamiento jurídico actual y a actuación administrativa mediante la planificación territorial admiten muchas mejoras. Ejemplos: más reconocimiento jurídico e implantación administrativa, mejor distribución de competencias europeas, estatales y regionales, Plan nacional de ordenación o criterios generales, integración de la

gestión y planificación territorial y ambiental, competencias municipales, régimen jurídico de las áreas metropolitanas..., LOTCA

Cuatro. La experiencia de Andalucía es continua pero lenta y contradictoria desde su inicio con la comarcalización y directrices territoriales (1983-5) y las Bases (1990) a la ley de Ordenación del Territorio 1/94 y el POTA (2007). Ha habido un empleo inadecuado de algunos instrumentos urbanísticos y territoriales, y bandazos y rectificaciones incoherentes que inciden en la credibilidad, etc.

## 5. Conclusiones finales

A modo de conclusiones finales podemos anotar las siguientes reflexiones como colofón y síntesis de las principales afirmaciones precedentes.

Primera. La factibilidad y la necesidad de la ordenación territorial. Es un instrumento necesario para salir bien de la crisis. Pese a los fracasos cosechados hasta ahora y las dificultades del marco jurídico y político, frente a la inercia especulativa y la incultura territorial, la Ordenación del Territorio ha de ser uno de los pilares del nuevo modelo de Desarrollo sostenible a implantar progresivamente.

Segunda. La nueva Ordenación del territorio exige un mejor acotamiento de los contenidos y competencias de los planes concurrentes. Esto requiere a su vez más coordinación administrativa y una subrogación más efectiva de la planificación sectorial a la territorial y ambiental.

Tercera. Se necesita no solo consenso político sino una participación real de los ciudadanos en los procesos de planificación territorial.

Cuarta.- Una voluntad política, basada en el consenso o amplias mayorías, es imprescindible para afianzar un modelo territorial tendencial pero posible y así desarrollar la ordenación del territorio en sus aspectos positivos y corregir las experiencias o tendencias negativas.

## 6. Bibliografía citada

BOSQUE MAUREL, J.:

\* (2007). "Cambios recientes en la sociedad española del siglo XXI" En *Hacia una sociedad moderna y en transformación. Homenaje al Profesor José Manuel Casas Torres*. Madrid, Universidad Complutense.

\* (2010). "El patrimonio natural e histórico monumental español. Algunos problemas actuales". *Cuadernos geográficos*, Universidad de Granada, nº 46.

BENABENT Y FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y su práctica en el siglo XX*. Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.

BIELZA DE ORY, V. (2008): *Introducción a la Ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*. Zaragoza, Prensas universitarias.

BURGUEÑO, J. (2009) (Coord y autor) : "Organització territorial. 75è aniversari de la Societat Catalana de Geografia". *Treballs de la Societat catalana de Geografia* , Institut d' estudis catalans, nº 67-68.

FERIA TORIBIO, J. M. :

\* (2004): “Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España”. Boletín de la A.G.E., nº 38.

\* (2005): “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación” Boletín de la A.G.E., nº 37.

\* (2006): “Los planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía” . En J. Romero y J. Farinós (eds.): *Gobernanza territorial en España*. Valencia, PUV.

FERNÁNDEZ TABALES, A. y OTROS (2000):”La experiencia española de Ordenación del territorio en el ámbito regional. Análisis metodológico de los documentos de planificación” En *Vivir la diversidad en España, Aportación española al XXIX Congreso de la UGI, Madrid, AGE-RSG*

GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE ESTRUCTURAS Y SISTEMAS TERRITORIALES (GEST, coords. M.F. PITA y B. PEDREGAL) (2011): *Tercer informe de Desarrollo territorial de Andalucía*. Universidad de Sevilla.

HILDEBRAND SCHEID, A. (1996): Política de ordenación del territorio en Europa. Consejería de Obras públicas y Universidad de Sevilla.

LOSADA, M. A. (2010): La destrucción de las costas españolas. Madrid, MOPU. Cit. Diario El PAIS 20-8-2010.

NEL-L0 i COLOM, O. (2010): “El planeamiento territorial en Cataluña”. *Cuadernos geográficos*, Granada, nº 47 (2010-2).

QUINET, E (1990). La planification française.Paros, PUF.

RODRIGUEZ MARTÍNEZ, F. ( 2010) (coord. y autor): El estado de la Ordenación del territorio en España. *Cuadernos geográficos*, Granada, nº 47 (2010-2).

RODRIGUEZ MARTÍNEZ, F. y SANCHEZ ESCOLANO. L. M.( 2010): “La planificación territorial y el sistema urbano en Andalucía: Notas para una reflexión desde la geografía”. *Cuadernos geográficos*, nº 47 (2010-2).

ROMERO GONZALEZ, J. ( 2006): “ Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja inmobiliaria a la recesión. Causas y consecuencias”. *Cuadernos geográficos*, Granada, nº 47 (2010-2).

ROMERO GONZALEZ, J. y FARINÓS, J. (2006) (eds. Y autores): *Gobernanza territorial en España*. Claroscuros de un proceso a partir de un estudio de casos. Valencia, UPV.

SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (2007): *Medio Ambiente, Desarrollo y Sostenibilidad. Modelos y políticas de actuación contradictorias*. Madrid, Oxford University Press

ZOIDO, F.: (2007): “Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política” En J. ROMERO Y FARINÓS, J: *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Valencia UPV

\* (2010): “Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal” *Cuadernos geográficos*; Granada nº 47.

