

La coordinación de la planificación territorial

Luis Recuenco Aguado

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio

LO URBANO-TERRITORIAL Y EL PLANEAMIENTO

- Puesto que me ha correspondido la primera intervención de esta interesante jornada sobre la coordinación del Planeamiento Territorial y Urbanístico, y dado que se celebra precisamente en esta Escuela de Arquitectura y con la participación de nuestro Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, permítaseme que la inicie con una brevísima aproximación introductoria a estas disciplinas y a la tradición que ha inducido en España su regulación jurídica.

Antes que nada hay que mencionar que tanto lo territorial como lo urbano son hechos que alcanzan una dimensión existencial en el hombre, porque expresan lo que significan sus relaciones vitales con el entorno y, en este sentido, conllevan aspectos afectivos y, lo que aquí más interesa, también conllevan un compromiso creativo y ético referido a su uso y a su transformación.

Esta profunda relación del hombre con el territorio y con lo urbano nos obliga a considerarlos, no ya solo sobre su propio valor, sino también en función de lo que realmente significan en la existencia del hombre.

- Ciertamente se aprecian diferencias entre lo territorial y lo urbano:

El Territorio lo conceptualizamos sobre valores donde lo humano, aunque muy importante, es una referencia añadida sobre el medio natural existente, mientras que en lo urbano, el hombre sitúa su referencia sobre un hábitat íntegramente construido por él para el desarrollo de su vida.

- Ya desde las iniciales culturas el hombre advirtió que el mundo, cuyo sentido iba progresivamente desvelando, era variado y diverso en sus territorios, por lo que éstos adquirieron un relevante valor diferenciador.

También muy pronto apreció que, precisamente a través de su acción, el territorio era “moldeado” de una determinada forma, [a través de su cultivo, de las acciones que ejercía sobre él y de otros hechos], de manera que las culturas fueron reconociendo “su territorio conformado”, como algo en profunda e íntima relación con él mismo, y así el territorio “culturizado” fue fijándose como identidad e incluso como fundamento para el entendimiento del mundo.

- De forma similar, aunque distinta, se produjo el proceso respecto al concepto de lo urbano, que arraigará en el hombre aún con más fuerza que lo territorial, y así pronto se producirá la identificación de la propia esencialidad, de la cultura y de la sociedad con la ciudad por ella generada.

Ya desde las aludidas primeras civilizaciones, territorio y ciudad aparecerán en íntima relación y aún integración, siendo sintomático que las primeras representaciones que han llegado hasta nosotros, que presumiblemente están referidas a planteamientos administrativos, nos ofrezcan una visión integrada urbano-territorial, como ocurre con las tablillas babilónicas del tercer milenio a.C.

- Será posteriormente, en la Roma clásica, cuando sobre la práctica de la colonización y sobre su capacidad legislativa y administradora, la Ordenación del Territorio y el Urbanismo se manifestarán en su auténtico significado, como hecho cultural y como elementos esenciales de vertebración de todo el mundo romano. En este sentido no se aprecia ni existe diferenciación esencial alguna entre el entendimiento y la praxis urbana y la territorial: Entre la ciudad y su muralla y el territorio y su “*limes*”; Entre la estructura morfológica urbana y la centuriación territorial, entre si el campamento militar mimetiza a la ciudad o viceversa etc.

Ciertamente, y en todo caso, a partir de Roma quedó claro que, esencialmente, Ordenación del Territorio y Urbanismo son dos aspectos de un hecho único e indiferenciable en lo medular: **La acción del hombre sobre el medio para adecuarlo a sus necesidades vitales.** Acción que se produce en un proceso de doble sentido, por una parte ejerciendo su actividad sobre el territorio desde el sistema de ciudades y, por otra, emergiendo lo urbano precisamente desde la realidad territorial.

- Pero será precisamente España, tan profundamente romanizada en su origen, la que siglos después y tras el periodo medieval, habrá de refrendar este hecho, elevándolo con su acción al rango planetario, y plasmándolo por primera vez en una moderna norma jurídica.

La formidable obra colonizadora española, obsesivamente centrada en lo urbano como elemento medular de civilización y convivencia, y ejercida sobre lo territorial precisamente desde la acción urbana, no deja duda alguna al respecto.

Extendida por cuatro continentes, de norte a sur a lo largo de 16.000 kilómetros, casi desde Alaska hasta la Tierra de Fuego y, de este a oeste, desde España a las Filipinas, la fundación de cientos, [o más bien miles] de ciudades, y la indiferenciable obra de ordenación de estos inmensos territorios, hace de los españoles, sin duda, los mayores urbanistas de la historia y, muy probablemente, también los mejores.

Esta experiencia urbano-territorial, ejercida por más de tres siglos, se plasmaría, ya en 1573, en las “*Ordenanzas de Nueva Población*”, primer código urbanístico legislativo que, a mi entender, marca el inicio de la urbanística moderna y que, y esto es lo más importante, regula unitaria e indiferenciadamente la acción urbana y la territorial.

- Ya en la actualidad, y como es sabido, tras las legislaciones de ensanche, es con la excelente Ley del Suelo de 1956 con la que se inaugura el contemporáneo Derecho Urbanístico Español, que se ha ido desarrollando, a lo largo ya de medio siglo, con sus sucesivas reformas de 1975 y 1990. Interesa mucho destacar aquí que la primera Ley del 56 era unitaria, contemplando integradamente Urbanismo y Ordenación del Territorio, y organizando lo que después llamaríamos “*cascada de Planeamiento*” desde el Plan Nacional de Urbanismo hasta el Planeamiento de Desarrollo y de Detalle, pasando por los escalones territoriales y, obviamente, por el Plan General Municipal.

Lo mismo hicieron las reformas del 75 y del 90, además de manera cada vez más explícita respecto a la Ordenación del Territorio, persistiendo primero [ingenuamente] en el Plan Nacional de Urbanismo, y creando después los “P.D.T.C.” [Planes Directores Territoriales de Coordinación], siempre sobre la declarada finalidad de conseguir la coordinación, [o más aun, la integración] de las planificaciones Urbanística, Territorial y Sectorial, en épocas en la que la Planificación Ambiental era todavía prácticamente inexistente.

No cabe así ninguna duda de que la tradición española ha sido siempre la de entender Ordenación del Territorio y Urbanismo esencialmente como única e indiferenciable realidad y, en consecuencia, ha legislado en código único sobre ella. Esta tradición española, en modo alguno casual ni

baladí, se sustenta así en raíces y realidades de gran significación, y viene a recoger un hecho para mí incuestionable: **que la acción del hombre sobre el medio es urbana-territorial y esencialmente indiferenciable, aunque existan diferencias escalares y de otros tipos**, y ello de forma similar a lo que ocurre, por ejemplo, con otros aspectos que los Arquitectos conocemos bien: Como el Hecho Proyectual, que también es unitario, aunque abarque desde el diseño del picaporte al más complejo proyecto edificatorio posible.

- Recientemente, y en algunos casos, esa tradición ha sido violentada en nuestro joven Estado de las Autonomías.

Como sabemos, la Constitución atribuye a las CC.AA. las competencias en materia de Ordenación del Territorio y también de Urbanismo y, en este marco, mientras algunas CC.AA. han legislado en código único según nuestra tradición, otras la han hecho separadamente.

Se ha producido así en algunas CC.AA. una doble legislación: Por una parte la de O.T., [sin tradición ni prácticamente antecedentes propios, con códigos en general pobres] y por otra la Urbanística [sustentada en nuestra evolucionada y compleja legislación del Suelo, con códigos indiscutiblemente de mayor enjundia y madurez].

- Si buscamos el porqué de esta segregación legislativa, a mi entender se debe fundamentalmente [aunque no únicamente] a una cuestión competencial.

Como es sabido el deslinde competencial entre el Estado y las CC.AA. quedó “pacificado” a partir de la controvertida sentencia del T.C. de 1997 que desapoderó de hecho al Estado y condenó a España al cantonalismo [también en el ámbito del derecho urbanístico]. El Profesor García de Enterría comparó esta sentencia con un tornado, que en pocos segundos destruye el pueblo pacientemente construido durante generaciones.

Sin embargo está pendiente ese deslinde competencial entre las CC.AA. y los Municipios, aunque sí parece indiscutible que la competencia de O.T. es exclusiva de la C.A. y la Urbanística, aunque compartida, es fundamentalmente municipal [la LOUA, en su exposición de motivos, reconoce textualmente “*que la mayor parte de las competencias urbanísticas residen en el ámbito local, y solo corresponde a la C.A. la apreciación de los intereses supralocales y el control de legalidad*” –aunque luego en su articulado haga justo lo contrario–]

En base a esta cuestión, legislando separadamente, las CC.AA. se reservan nítida y excluyentemente su competencia de O.T. expresada en un código específico y además, precisamente a través de la planificación territorial, buscan [y de hecho consiguen], apropiarse de parcelas de la actividad urbanística que claramente no le son propias, sino que están residenciadas en el ámbito Municipal.

De hecho, los Planes Territoriales quedan así prácticamente elevados a la categoría de Ley, olvidando que un Plan no puede arrogarse capacidad legislativa ni aun reglamentaria.

Porque a nadie se le oculta la extraordinaria relevancia y significación que tiene el urbanismo en nuestra sociedad, y lo mucho que está en juego para quien lo controle.

- Hay que prevenir sobre ciertos aspectos de la Planificación Territorial.

1º. Es una actividad regida por normativa reciente y, como hemos visto, sin tradición en nuestra sociedad, al contrario de lo que ocurre con la Urbanística.

2º. Está muy alejada del ciudadano, que no le presta atención, porque su interés se centra en lo próximo e inmediato, en lo urbano en definitiva, y lo territorial, con sus macroobjetivos abstractos y a largo plazo, le resulta distante.

3º. La participación real es mínima, prácticamente inexistente. Está deficientemente regulada y solo alcanza a las distintas Administraciones y, si acaso, a las grandes Operadoras y Compañías, no al ciudadano.

Por el contrario, en Urbanismo la participación está reglada y, de hecho, los ciudadanos conocen y participan en el Planeamiento General. [¿Quién ha participado en el P.O.T.A.? ¿Quién ha conocido siquiera su contenido antes de su aprobación?].

4º. En definitiva la aprobación de la O.T. por la Administración es, de hecho, prácticamente discrecional, y pasa incluso inadvertida al ciudadano, cuando sus consecuencias son enormes y graves.

La Planificación Territorial se convierte así en un cómodo procedimiento por el que la Admón. Autonómica, con muy escaso control social, ejerce le-

gítimamente su competencia en esta materia, pero también, y esto ya de forma más discutible, invade de hecho la actividad urbanística que no le es exclusiva.

Los Planes Territoriales, Sectoriales y Medioambientales no tienen un contenido sustantivo reglado, como sí ocurre con la “cascada de planeamiento” regulada por la urbanística, ya que, al haber sido segregados de este marco legislativo, su campo competencial es, de hecho ambiguo e indefinido, invadiendo frecuentemente competencias que son, de forma inequívoca, contenido sustantivo del planeamiento urbanístico.

- No quiero dejar de mencionar, aunque sea mínimamente, que en la opción de legislar separadamente puede también subyacer una cuestión corporativa. La planificación urbanística ha sido tradicionalmente abordada casi exclusivamente por Arquitectos Urbanistas y, al desgajar la planificación territorial, se afirma incluso que esta corresponde a profesionales procedentes de otras disciplinas.

- Como todos sabemos, Andalucía está entre las CC.AA. que han optado por legislar separadamente.

Con fecha de 1994 promulgó la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía [Texto muy breve, de 37 artículos, posiblemente de cuestionable entidad].

En el 2002 aprobó la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. [Por cierto muy tardía, producida 15 años después de disponer de la competencia legislativa y a los 5 años de estar obligada a hacerlo por la sentencia del T.C. de 1997].

Pese a los 12 años transcurridos ya desde la L.O.T. la actividad de planificación territorial de la C.A. ha sido muy escasa, apreciándose aparentemente cierta dificultad para afrontar sobre todo la planificación metropolitana.

- “La articulación” entre ambas materias es clara y obedece a un único principio: **Auténtica “obsesión” por dejar manifiesta en la L.O.U.A. la absoluta subordinación de la actividad Urbanística a la Ordenación Territorial.**

Ya en el Artº 8: “Principios que rigen la redacción de los Planes Generales” establece la “Sujeción a las normas de los Planes de O.T.”, siendo incontables los artículos en los que se reitera esta subordinación.

Por otra parte los Planes Generales deben revisarse obligatoriamente en el caso de entrada en vigor de Planeamiento Territorial que les afecte.

Por último, y curiosamente, el propio P.G.O.U. debe expresar la totalidad del Planeamiento Territorial, Sectorial y Ambiental que le afecte y justificar su cumplimiento [lo que da lugar a situaciones a veces pintorescas].

- En estos días es de actualidad un hecho que ilustra muy bien lo que vengo exponiendo:

El 26 de octubre, el Parlamento de Andalucía ha producido la aprobación del POTA [Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía], incluyendo entre sus 71 resoluciones la siguiente:

23. *“El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que el POTA incluya como norma y con carácter general criterios para un crecimiento urbanístico ordenado de los municipios andaluces. En base a ello no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. En todo caso, los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito”.*

Esto, como mínimo, es sorprendente, e incluso cuesta trabajo creerlo.

De entrada se trata de una norma indiscriminada para todos los Municipios de Andalucía, sin referencia alguna a su infinita diversidad, ni a la realidad económica, o social o geográfica: ¡Nada!

- Todos los municipios de Andalucía quedan fijados en su actual situación poblacional y dimensional y, consecuentemente, en su jerarquía, y todos quedan obligados a crecer lo mismo.
- Sin diferenciar la escala: Sea un municipio de 1.000 habitantes o de un millón.
- Sin diferenciar la localización: En la Sierra de Cazorla o en la Costa del Sol.
- Sin diferenciar su dimensión: Municipios que han colmatado todo su T.M. y Municipios con Términos inmensos.

Las consecuencias de esta sorprendente norma serían perversas, rayando en lo ridículo, baste mencionar a título de ejemplo.

- Puesto que sólo puede clasificarse como urbanizable el 40% del suelo urbano, habría que atirantar la Ley para clasificar mucho suelo urbano.
- Habría que eliminar las dotaciones del escasísimo suelo urbanizable [los 20 ó 25 m²/ habitante de S.G. de Espacios Libres que suelen recoger los planes habría que reducirlos al mínimo legal de 5 m² regulado por la L.O.U.A.]
- De hecho habría que ir a una redelimitación de los T.M. para que su dimensión posibilitara la lógica de la dinámica urbana que, por supuesto, viene inducida por aspectos que nada tienen que ver con esa norma igualitaria.

De hecho se ha convertido al P.O.T.A., que es un mero Planeamiento Territorial, en una Ley, que de paso deroga parcialmente la L.O.U.A., porque esta deja claro que el Suelo Urbanizable “*se dimensionará según el crecimiento previsible*”, y de ninguna forma limitado al 40% de la superficie del suelo urbano., [artº 10.1.A.a, artº 47 b].

Claramente este ejemplo, de rabiosa y mediática actualidad, ilustra la argumentación tan brevemente expuesta.

La C.A., utilizando un Plan Territorial, al que eleva de hecho el rango de Ley, además de dar una norma inequívocamente desafortunada [que no habría superado el más mínimo debate, si este hubiera existido], violenta incluso su propia Ley Urbanística, generando una situación de manifiesta e insostenible descoordinación, que esperemos pueda resolverse.

Luis Recuenco Aguado