



La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas

De la retórica a la praxis

Berezi Elorrieta Sanz



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència *Reconeixement 3.0. Espanya de Creative Commons.*

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia *Reconocimiento 3.0. España de Creative Commons.*

This doctoral thesis is licensed under the *Creative Commons Attribution 3.0. Spain License.*



Tesis doctoral

**LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL
ESTADO ESPAÑOL A LA LUZ DE LAS
POLÍTICAS TERRITORIALES EUROPEAS.
DE LA RETÓRICA A LA PRAXIS**

Berezi Elorrieta Sanz

Barcelona, Septiembre 2013

PARTE I - FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 1 - JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO

CAPÍTULO 3 - ESTRUCTURA DE LA TESIS

PARTE I - FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

*“Alteremos el orden ahora que ya lo conocemos
Ya lo disfrutamos
suficiente tiempo”
(Gioconda Belli)*

La presente tesis doctoral debe ser enmarcada dentro de un ámbito de estudio por definición multidisciplinar, pero que ha adquirido un protagonismo creciente en la geografía, como es la ordenación del territorio. La geografía, con su interpretación de la relación entre las sociedades y el territorio, realiza una aportación fundamental para el estudio de la ordenación del territorio. La elaboración de la tesis se ha desarrollado concretamente en el marco del programa de doctorado en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental, que ha constituido un punto de encuentro para investigadores/as provenientes de diferentes disciplinas científicas.

Los tres ámbitos científicos que conforman el título oficial del programa de doctorado en el que se enmarca esta tesis (la geografía, la planificación territorial y la gestión ambiental) están estrechamente relacionados entre sí y han adquirido una especial relevancia en los últimos años, tanto por los procesos de globalización económica y cultural como por el auge de la idea del desarrollo sostenible en las políticas públicas. El aumento de los desequilibrios territoriales y la profundización de la crisis ambiental global hacen de la planificación territorial una política indudablemente necesaria.

Aunque la actividad de ordenar el territorio es muy antigua, la ordenación del territorio como materia de interés político y académico es relativamente reciente (Juaristi, 2010). Hace tan sólo unos treinta años se establecían las primeras definiciones consensuadas de esta actividad, donde destaca la definición aportada por la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1983. Según dicha Carta, la ordenación territorial es la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de una sociedad, siendo al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política pública, concebida como un enfoque interdisciplinario y global. Precisamente, en la presente investigación interesa la concepción de la ordenación del territorio como política pública, es decir, como función básica de los poderes públicos

orientada a resolver los conflictos territoriales en beneficio del interés común. En este sentido, tal y como señala Gómez (2002), una de las condiciones básicas para la práctica de la ordenación territorial es la voluntad política, la voluntad de modelar el territorio de acuerdo con estrategias de conjunto.

En lo que se refiere a las escalas de aplicación de la ordenación territorial, se ha de señalar que es una política habitualmente implementada en la escala estatal o regional (así como en escalas inferiores), si bien más recientemente ha sido también promovida desde la escala europea. La ordenación del territorio ha llegado a tener un papel destacado entre los objetivos políticos de la Unión Europea, y en los últimos años esta práctica y los conceptos principales asociados a ella han estado en continua revisión.

Como política pública, la ordenación territorial tiene una serie de consecuencias en la organización del territorio en el que se aplica. Por lo tanto, el conjunto de planes o instrumentos de planificación mediante los cuáles se materializa esta política sobre el territorio, determinan la organización espacial de las actividades humanas y reflejan las estrategias de desarrollo llevadas a cabo desde los poderes públicos. El territorio, al fin y al cabo, se convierte en un lienzo donde quedan plasmadas las diferentes ideas sobre ordenación territorial provenientes de las distintas escalas geográficas, así como de los distintos agentes implicados en la misma. Sin embargo, en la confrontación de ideas e intereses que tiene lugar sobre un mismo territorio, no siempre resultan vencedoras las mismas visiones. Así pues, esta tesis doctoral se propone vislumbrar qué principios subyacen bajo las distintas políticas de ordenación territorial que se llevan a cabo en el Estado español, no solo en el plano retórico sino también en la praxis, puesto que las determinaciones de un plan no siempre se acaban traduciendo en acciones concretas.

CAPÍTULO 1 - JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Todavía hoy en día existe controversia acerca de la propia definición de “ordenación del territorio” como política pública, disciplina científica, simple técnica o praxis empírica (Merlin, 2002). Su objeto, el “territorio”, tampoco queda exento de ambigüedad, puesto que a menudo se identifica con el territorio estatal aunque se implemente frecuentemente en escalas inferiores. Actualmente, existe consenso en señalar que la ordenación del territorio es una política llevada a cabo por los poderes públicos esencialmente –y según la ordenación política-administrativa de los Estados- en la escala estatal o regional, y sin embargo, concierne también a otros niveles administrativos y sus consecuencias se dejan notar en diferentes escalas geográficas.

Pese a su importancia para la calidad de vida de las personas, la gestión sostenible del medio y el desarrollo de las sociedades, la ordenación del territorio en niveles o escalas supralocales como política diferenciada y continuada no aparece propiamente hasta el primer tercio del siglo XX y aún tiene una desigual implantación y una práctica poco homogénea (Zoido, 1998). Esta práctica todavía escasa y discontinua se ha orientado de manera distinta en los diferentes países europeos, siguiendo dos modelos principales: uno más centralizado y economicista, basado en la territorialización de los presupuestos y las inversiones públicas (como en Francia y el Reino Unido), y otro más descentralizado y de planificación física, consistente en definir y realizar modelos concretos de ordenación territorial subestatales (como en Alemania, Suiza e Italia).

En el marco de la Unión Europea (UE), puede afirmarse que la ordenación del territorio no cobró cuerpo y relevancia hasta 1999, año de aprobación de la Estrategia Territorial Europea (ETE). A pesar de que ya existían precedentes en cuanto a una política regional reequilibradora de las disparidades, hasta la aprobación de la ETE no existía a escala europea un instrumento capaz de aglutinar y dar coherencia a las distintas políticas sectoriales y regionales de la Unión. Desde entonces se han publicado otros documentos a escala europea que han servido como referentes no sólo para las propias instancias europeas, sino también para los Estados miembros y las autoridades locales.

Aunque los diversos documentos provenientes de Europa supusieron un avance importante, cabe recordar que la UE no posee competencias propias en ordenación del territorio, por lo que la aplicación de la ETE u otros documentos depende

fundamentalmente de la voluntad de las autoridades estatales y/o regionales. Es por ello que el efecto real que han tenido sobre la planificación territorial de los países y regiones ha sido desigual y difícil de cuantificar.

En el Estado español, por su parte, la ordenación del territorio queda regulada por la Constitución de 1978 y la asignación de competencias a las Comunidades Autónomas (CCAA) da un giro a una política siempre más teórica que práctica.

Todos los estatutos de autonomía aprobados posteriormente han incluido dicha competencia. Desde la aprobación de la Constitución, la mayoría de las Comunidades han legislado sobre esta materia y, progresivamente, se han ido aprobando los respectivos planes o directrices, primeras propuestas que concretan una práctica efectiva de la ordenación del territorio. Recientemente la planificación territorial se ha convertido en una disciplina en auge en el Estado español y varias CCAA que no contaban hasta ahora con un instrumento de planificación general se han puesto en marcha para remediarlo.

En el Estado español, por tanto, la ordenación del territorio aparece como una política de aplicación compleja en la que el Estado no tiene capacidad de decisión sino en las políticas sectoriales. Ciertamente algunas de estas políticas sectoriales tienen una enorme repercusión sobre el territorio, pero las competencias en ordenación del territorio propiamente dicha recaen sobre las Comunidades Autónomas. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las distintas Comunidades Autónomas, aun poseyendo las mismas competencias, pueden tener que enfrentarse a retos territoriales y realidades espaciales muy diversas.

La lentitud inicial en el proceso de aprobación de las leyes sobre ordenación del territorio en las CCAA contrasta con el gran número de planes que se han aprobado en los últimos diez años, de manera que nos encontramos en la actualidad en una fase de plena consolidación de la planificación territorial. En cualquier caso, el marco de la ordenación del territorio a escala española hoy por hoy se caracteriza por una experiencia desigual entre Comunidades Autónomas, ya que algunas de ellas no han aprobado aún ningún documento de planificación. Al mismo tiempo, la transmisión de experiencias entre unas Comunidades Autónomas y otras es muy escasa, ni existe a escala estatal una reflexión general sobre el proceso de planificación en curso, lo que da

lugar a un debate fragmentario sobre cómo debe implementarse la política de ordenación del territorio. Como consecuencia, existen unas diferencias conceptuales notables entre los planes, ya que a falta de una reflexión general las distintas experiencias de planificación resultan dispares y los tipos de planes territoriales producidos son muy diversos.

En la práctica, la ordenación del territorio no es todavía una función pública plenamente armonizadora del conjunto de actividades con incidencia territorial. Es por ello que cada Comunidad Autónoma adopta unos modelos de planificación diferentes, más o menos tradicionales o innovadores, y bajo unos determinados principios que dependen considerablemente de condicionantes políticos. Este hecho queda en evidencia al analizar la incidencia que han tenido los documentos de referencia europeos sobre cada uno de los planes territoriales autonómicos, a causa del carácter no imperativo de los mismos.

Por otra parte, a pesar de que los responsables de la planificación han adoptado, en algunos casos, el marco conceptual proveniente de Europa, es difícil valorar el impacto real que han tenido sobre el territorio los nuevos modelos de planificación y la nueva visión estratégica. Resulta de interés conocer el grado de congruencia entre los objetivos que se marcan los planes y las acciones o estrategias que efectivamente se proponen para alcanzar dichos objetivos, que en ocasiones aparecen más bien como contradictorios. Se trataría de averiguar, pues, si existe una cierta ruptura entre la retórica de los planes y la praxis real sobre el territorio.

Dicho esto, podemos concluir que existe una laguna teórica en los aspectos mencionados, es decir, que existen algunas preguntas a las que todavía no se ha dado respuesta desde el ámbito científico. Frente a estas cuestiones, se consideró que era posible llevar a cabo una investigación de manera que su estudio científico aportara cierta luz al respecto. Así, se decidió emprender un proyecto de investigación cuyo hilo conductor sería averiguar el grado de influencia que han tenido las orientaciones europeas de ordenación en la planificación territorial del Estado español. Este objeto de estudio se consideró de sumo interés por el hecho de que sus resultados pueden servir de guía a los agentes implicados en la elaboración de futuras políticas territoriales. Teniendo en cuenta que la política de ordenación del territorio afecta directamente al modelo de desarrollo de los pueblos y a la calidad de vida de las personas, la obtención

de una panorámica general de las distintas políticas de ordenación territorial llevadas a cabo en el Estado español y su grado de concordancia respecto a los dictados europeos (dictados que pueden ser más explícitos en un futuro cercano) se interpretó como un tema de plena vigencia e importancia creciente. Como decíamos, el resultado de este estudio podría tener ciertas aplicaciones prácticas, en el sentido de que podría orientar las futuras decisiones de las personas responsables de las políticas territoriales en las distintas escalas administrativas.

Con estas premisas, la presente investigación pretende realizar una aportación, por un lado, para sistematizar la información y esclarecer la función de la Unión Europea como ente responsable de diversas políticas públicas que afectan a los Estados miembros y las regiones que la componen. La complejidad del entramado institucional de la Unión y el particular sistema de distribución competencial entre ella y los Estados miembros hace que no siempre sea sencillo estudiar la manera en que sus políticas se aplican en los países miembros. En el caso de la política de ordenación del territorio, la coyuntura es aún más compleja, puesto que se trata de una política en la que la UE no posee competencias explícitas, aunque se ejerce de manera indirecta mediante otras políticas sectoriales y directrices no vinculantes. En este aspecto, resulta de gran interés el trabajo de Parejo (2004), una especialista proveniente justamente del ámbito del derecho administrativo. Como vemos, la cuestión de las competencias de la Unión en política territorial y regional y la forma de implementación de dichas políticas es un ámbito de estudio que puede y debe abordarse desde diferentes disciplinas científicas. Además de estas dificultades, hay que añadir que muchos de los trabajos publicados sobre las políticas territoriales y de desarrollo de la Unión Europea, dada su insuficiente actualidad, no han podido tener en cuenta los profundos cambios políticos, económicos e institucionales que se han producido dentro y fuera de Europa. La UE se encuentra sumida todavía en pleno proceso de ampliación, como lo demuestra el hecho de la reciente adhesión de Croacia, lo cuál hace más difícil (pero también más necesario) el equilibrio territorial dentro de sus fronteras. Así, estos cambios no sólo plantean nuevos problemas y retos para la ordenación del territorio sino también han cambiado sustancialmente las condiciones para la formulación e implementación de políticas en dicha materia.

Existen diversas monografías que tratan de analizar al menos alguno de los mecanismos por los cuáles la Unión Europea ejerce en cierto modo una ordenación del

territorio de escala europea. La mayoría de los estudios se centran, especialmente, en analizar el contenido y remarcar la importancia de la Estrategia Territorial Europea, aunque no tanto en su aplicación posterior (ya sea en el seno de la Unión que en los Estados miembros). En relación con el análisis de la aplicación de los documentos europeos de ordenación, resulta esencial el estudio “Application and Effects of the ESDP in the Member States (ESPON project 2.3.1)”, editado en 2006 por la propia ESPON (Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo). Sin embargo, este estudio presenta limitaciones importantes ya que aborda únicamente la aplicación de la ETE (sin tener en cuenta otros documentos o programas) y realiza una panorámica general de los Estados miembros de la UE sin centrarse en el Estado español (para el que toma un único caso de estudio, que no es representativo de todo el país). Además, carece del grado de actualidad necesario ya que, desde su publicación, se han aprobado cuatro nuevos planes territoriales autonómicos en el Estado español. Asimismo, debemos hacer referencia al estudio que constituye el antecedente inmediato de esta tesis doctoral y que es la obra titulada “La Estrategia Territorial Europea y su incidencia en los planes territoriales autonómicos del Estado español” (Elorrieta, 2008), trabajo final del Master en Planificación Territorial y Gestión Ambiental que llevó a cabo la propia doctoranda. El trabajo se centraba en la aplicación de la ETE en la escala española, aunque, de nuevo, no tenía en cuenta otros documentos o programas más allá de la ETE y desde su elaboración se han aprobado tres nuevos planes territoriales autonómicos.

En los últimos años, han aparecido también diversos textos que estudian el papel creciente de la cohesión territorial como política europea que puede llegar a ejercer las funciones de una futura ordenación del territorio por parte de la Unión, aunque al ser éste un proceso reciente y aún no concluido las investigaciones deben hacer frente a numerosas incertidumbres y limitaciones. Destacan, en este campo, los trabajos de Faludi (2009), Salez (2009) o Farinós (2005a y 2008), entre otros. También de forma reciente, se han publicado trabajos sobre el creciente peso de la escala europea en las políticas públicas de los Estados y regiones, un proceso que ha sido calificado como la “europeización” de las políticas y que afecta también, en opinión de algunos/as autores/as, a la política territorial. Éste también es un fenómeno relativamente nuevo por lo que la literatura existente al respecto es todavía escasa, aunque los trabajos de investigación han permitido extraer ya algunas conclusiones generales, como se aprecia en las publicaciones de Dühr, Colomb y Nadin (2010) o de Baudelle (2009).

Por otro lado, como decíamos, la literatura referente a la aplicación de las orientaciones europeas de ordenación en el Estado español es realmente exigua. En sí mismo, la ordenación del territorio y la definición del modelo territorial constituyen un tema de especial interés también a escala española ya que, después de largos años con escasos avances en la materia, la planificación territorial es hoy día una disciplina en auge. Existen trabajos que plantean el estudio de la planificación territorial desde una perspectiva general de escala estatal, donde destacan, entre otros, las aportaciones de Zoido (2007), Hildenbrand (2006) y Benabent (especialmente su obra de 2006). Merecen ser citados otros trabajos de carácter monográfico, dedicados al estudio de la planificación territorial de Comunidades Autónomas específicas. Las contribuciones más recientes en este último campo fueron recogidas en el nº 47 de la revista Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada en 2010, donde se recopilaban artículos de distintos/as autores/as relativos a sendas Comunidades Autónomas. Es destacable también el trabajo coordinado por Romero y Farinós sobre las propuestas de cooperación territorial en el marco de las directrices de gobernanza europea, editado en el nº 39 de la revista Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles en 2005.

Pese a la producción de planes territoriales de los últimos diez años, la complejidad de la división administrativa española hace que las políticas públicas presenten un mapa fragmentado y de desigual aplicación, tal como señala Romero (2004) en su estudio de los problemas de coordinación institucional existentes en España y sus repercusiones territoriales. El hecho de que no existan unas orientaciones a nivel estatal provoca que las estrategias de desarrollo de las distintas regiones respondan casi exclusivamente a los intereses de la propia región, y en ocasiones, a los intereses de los responsables políticos del momento. Cabe destacar en este punto la escasez de estudios comparados existente en el Estado español que permitan analizar las similitudes y las diferencias entre los instrumentos de planeamiento y los modelos de desarrollo de las diversas regiones. Teniendo en cuenta la fragmentación institucional que deriva de la distribución de competencias, resulta de especial interés realizar análisis comparativos entre regiones que permitan tener una visión general y realizar una lectura sistemática de los procesos de planificación puestos en marcha por las diversas CCAA. Una materia en auge como la planificación territorial debe contar necesariamente con puntos de referencia para su evolución y desarrollo, y a día de hoy, dichos referentes han de buscarse a escala europea o bien en otros países ya que, como ya se ha mencionado,

el propio Estado español no ha elaborado unos principios básicos para la ordenación del territorio y no ha definido el modelo territorial al que aspira.

Sin embargo, como decíamos, escasean los trabajos que aborden desde una perspectiva comparativa los elementos esenciales de la planificación territorial de las distintas Comunidades Autónomas y sobre todo que traten la dimensión europea de la ordenación del territorio y procedan al análisis del contenido de planes territoriales concretos; de ahí el valor de un estudio comparado de la política de ordenación territorial en el Estado español, poniendo el foco sobre la integración de las directrices europeas en dicha política.

En conclusión, este trabajo pretende contribuir a llenar un vacío importante, ofreciendo un conocimiento y una visión de conjunto de las políticas de ordenación del territorio en las diversas CCAA españolas, basada en un nivel de información que corresponde a la situación actual, siempre con la mirada dirigida hacia las orientaciones europeas de ordenación del territorio. La búsqueda de información se ha realizado con criterio científico, tal y como debe fundamentarse un trabajo de investigación (Ruiz, Aristegui y Melgosa, 1998).

CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO

Una vez realizada la presentación de la investigación y justificada su pretendida aportación al ámbito científico, procedemos a señalar los aspectos fundamentales relacionados con los objetivos, las hipótesis de partida y los procedimientos metodológicos llevados a cabo en el conjunto de la tesis doctoral.

Es importante señalar que los objetivos, hipótesis y metodología indicados a continuación revisten carácter general, ya que posteriormente, en cada parte de la investigación se detallan los objetivos específicos.

Según lo manifestado en el apartado anterior, la producción científica llevada a cabo hasta el momento, tanto desde la geografía como desde otras disciplinas, deja sin resolver algunas preguntas que podemos hacernos en relación a la ordenación territorial de las escalas europea y española. Así, podemos preguntarnos, entre otras cosas, qué papel ejerce actualmente (y puede llegar a ejercer en un futuro) la Unión Europea en la ordenación del conjunto del territorio europeo, qué efectos han tenido las orientaciones europeas en la elaboración de las políticas territoriales del Estado español, cuáles de las directrices clave planteadas por los diversos documentos europeos de ordenación han tenido un mayor calado en la planificación española, o de qué manera se trasladan las directrices europeas desde los planes al territorio. Éstas y otras cuestiones son las que han guiado el planteamiento de los objetivos y las hipótesis de la investigación doctoral, que se presentan a continuación.

2.1 Objetivos e hipótesis

En relación con el mismo título de la presente investigación doctoral, el objetivo principal de la investigación se centra en realizar un análisis de la planificación territorial del Estado español para comprobar si ésta sigue la senda de las orientaciones de ordenación marcadas desde las instancias europeas. Pese a que ni la Unión Europea ni el Consejo de Europa (CdE) poseen competencias en ordenación del territorio, la escala europea de ordenación está ganando importancia en la ordenación territorial de las escalas inferiores. En este contexto, la tesis trata de vislumbrar hasta qué punto la

dimensión europea de ordenación ha llegado a dejar huella en la planificación territorial del Estado español. Como se explicará más adelante, en el caso del Estado español la ordenación del territorio es una política que compete exclusivamente a las Comunidades Autónomas, por lo que el análisis de la influencia de las orientaciones europeas se convierte en realidad en un estudio comparado, en el que se confronta la presencia de las directrices europeas en la planificación territorial de las diferentes Comunidades Autónomas.

Por otro lado, siguiendo de nuevo el hilo del título de la tesis, se ha considerado de interés observar no sólo la plasmación de las orientaciones europeas sobre el papel (en los planes territoriales), sino también la manera en que dichas orientaciones recogidas en los planes se desarrollan y llevan a la práctica sobre el territorio. En este caso, se trataría de analizar la influencia de la escala europea no sólo en la retórica (en los planes) sino también en la praxis (en las intervenciones territoriales).

Como puede observarse, el trabajo de investigación abarcará diversos análisis a diferentes escalas geográficas y administrativas, por lo que existen objetivos específicos que se corresponden con cada escala o etapa del estudio. De una manera más detallada, podemos definir tres **objetivos** principales, compuestos a su vez por una serie de objetivos secundarios:

- 1) Caracterizar las bases de la ordenación del territorio de la escala europea, teniendo en cuenta todas sus complejidades y su influencia cada vez mayor en las escalas inferiores de ordenación.
 - a) Realizar una caracterización de la Unión Europea como ente político-institucional y escala superior de ordenación, así como de la manera en que ejerce sus competencias en políticas sectoriales con impacto sobre el territorio.
 - b) Determinar las distintas vías mediante las cuáles la UE ejerce en la práctica una cierta ordenación territorial, con especial atención a la política de cohesión territorial.
 - c) Como uno de los principales mecanismos por lo que se ejerce una ordenación territorial de escala europea, se pretende analizar los documentos relacionados con la ordenación del territorio que pueden

- considerarse de referencia y que han sido publicados desde la UE y el Consejo de Europa
- d) Dilucidar y dotar de significado al marco conceptual que acompaña habitualmente a la escala europea de ordenación, con el fin de comprender cómo se han desarrollado dichos conceptos en los planes territoriales de las escalas inferiores
 - e) Valorar la importancia que está adquiriendo la dimensión europea de ordenación en la planificación territorial de las escalas inferiores, incluyendo al Estado español
- 2) Evaluar el impacto de la dimensión europea de ordenación en la planificación territorial del Estado español, averiguando concretamente el grado de influencia que han tenido sobre ella los documentos y nuevas tendencias de planificación provenientes de esta escala superior. El hecho de que los documentos europeos no tengan carácter regulador ni imperativo para los Estados, junto con las particularidades de la distribución competencial entre gobierno central y Comunidades Autónomas en el Estado español, hacen necesario realizar un estudio comparativo a través del cuál clasificar, evaluar y comparar el grado de impacto de las tendencias europeas en las Comunidades.
- 3) Verificar la influencia de la escala europea de ordenación sobre el propio territorio, observando si se produce una cierta ruptura entre lo que se plasma en el papel y lo que se traslada a la realidad. Es decir, en los casos en que la planificación territorial autonómica ha adoptado las tendencias de ordenación europeas, se trata de comprobar si existe una brecha entre la retórica de los planes territoriales y la praxis de la intervención y gestión territorial. Para ello, se pretende verificar el efecto que han tenido los documentos europeos en dos aspectos fundamentales de los sistemas de planificación del Estado español:
- a) Los impactos y consecuencias reales que han tenido sobre el territorio, a través de la incorporación de los objetivos y principios europeos en los planes territoriales regionales y su posterior implementación.
 - b) Los efectos de las directrices europeas sobre el propio sistema administrativo o aparato institucional dedicado a la ordenación del territorio. En este caso, nos referimos a directrices relacionados con

cuestiones de gobernanza, cooperación y coordinación administrativas, participación ciudadana, visiones estratégicas, etc.

Una vez determinado y definido el problema concreto de estudio, presentamos a continuación el planteamiento de la investigación, constituido por las **hipótesis** de partida, que servirán como guía para encauzar el desarrollo de la tesis.

Las hipótesis constituyen en sí mismas aquello que intuimos que es la respuesta a las preguntas inicialmente planteadas. Toda investigación en el fondo no es más que el deseo de conocer la respuesta a un determinado problema, a una determinada pregunta. Así, las hipótesis son una explicación previa o solución provisional de ese problema (Ruiz et al., 1998).

Como se ha señalado, para plantear las hipótesis de partida fue necesaria previamente una definición precisa del objeto de estudio así como una cierta recopilación de información sobre el tema a tratar, con el fin de formar una opinión propia en torno a los resultados esperados de la investigación. De este modo pudieron formularse una serie de hipótesis claras que se apoyan en la lectura de investigaciones precedentes y documentos de ordenación territorial tanto de escala europea como autonómica. También resultó fundamental para la formulación de las hipótesis la investigación realizada por la doctoranda como trabajo final del Master en Planificación Territorial y Gestión Ambiental (Elorrieta, 2008) que, como ya se ha señalado, puede considerarse el principal antecedente de esta tesis. Por otro lado, la última de las hipótesis se apoya también en la observación directa del territorio, que condujo a la formación de una opinión propia sobre la evolución del territorio de algunas Comunidades Autónomas.

Todas estas informaciones de partida sirvieron como apoyo para sugerir unas posibles respuestas a las preguntas iniciales de la investigación. Finalmente, como se verá a continuación, la investigación ha quedado conformada por una hipótesis central y tres parciales, todas ellas de carácter descriptivo, cuyo objetivo es tanto describir un hecho concreto como clasificar, medir y comparar ciertos resultados.

La **hipótesis central** que orienta el conjunto de la investigación es que las políticas territoriales europeas han dejado ya una huella plausible en la planificación territorial del Estado español. La Unión Europea no tiene competencias explícitas en ordenación del

territorio, y mucho menos el Consejo de Europa, pero pese a ello, han venido publicando diversos documentos y poniendo en marcha diferentes programas relacionados con la planificación territorial, siempre de carácter no vinculante. Pues bien, partimos de la idea de que las directrices territoriales europeas, si bien no son de obligado cumplimiento, han tenido una proyección en los sistemas de planificación de las Comunidades Autónomas españolas.

Bajo este supuesto principal subyacen otra serie de hipótesis secundarias que se corresponden con las diferentes escalas de análisis y fases de la investigación:

- 1) En primer lugar, se asume que existe una dimensión europea de ordenación del territorio, proveniente especialmente de la Unión Europea aunque también del Consejo de Europa, que está cobrando una importancia cada vez mayor en las escalas geográficas inferiores. Así, se asume que, pese a la falta de competencias en la materia, las instancias europeas ejercen en la práctica una ordenación territorial de escala europea, de manera que tiene lugar una “europeización” de la planificación territorial en los niveles estatal, regional y local. De todas formas, la complejidad del entramado institucional europeo y la falta de competencias de la Unión en la materia dificultan la aplicación efectiva de su política territorial.
- 2) En segundo lugar, se adopta el supuesto de que la dimensión europea de ordenación del territorio ha irrumpido también en la planificación territorial del Estado español, llevada a cabo por las Comunidades Autónomas en la escala regional. Concretamente, se asume que los planes territoriales autonómicos han incorporado los principios de ordenación trazados desde Europa tras la publicación de diversos documentos relacionados con la ordenación del territorio. Aun así, se afirma que existen diferencias significativas entre unas Comunidades Autónomas y otras en cuanto al impacto que han tenido las publicaciones europeas en sus planes territoriales, debido en parte a la atribución exclusiva de las competencias en ordenación del territorio de la que gozan las Comunidades Autónomas (es decir, la independencia para diseñar sus propias políticas).
- 3) Finalmente, como última hipótesis se asume que, si bien algunas Comunidades Autónomas han podido adoptar en sus planes los objetivos y orientaciones de los

textos europeos, dichas orientaciones no han sido del todo trasladadas a la práctica planificadora diaria, y parte de las propuestas recogidas sobre el papel no se han traducido en iniciativas concretas sobre el territorio. Este hecho equivale a decir que, tal y como se señala en el título, existe un salto entre la retórica o el discurso oficial (los planes territoriales) y la praxis (la aplicación de dichos planes).

El planteamiento de unas hipótesis iniciales realistas permite una sistematización del trabajo de la investigadora, que la orientan sobre los datos que debe recoger (Ruiz et al., 1998). En el caso que nos ocupa, las tres hipótesis recientemente planteadas son precisamente las que dictan las necesidades de datos e información para dar respuesta a las preguntas iniciales. La investigación consistirá, precisamente, en un trabajo para descubrir si las suposiciones planteadas eran ciertas o estaban equivocadas. Las fuentes de información empleadas para la investigación, así como los procedimientos metodológicos para la obtención y el tratamiento de dicha información, son presentados precisamente en el siguiente apartado.

2.2 Fundamentos metodológicos y fuentes de información

Para llevar a cabo las diferentes fases de esta investigación, fue necesario en primer lugar identificar las necesidades de datos e información que confirmarían o rechazarían las hipótesis de partida. De este modo, se procedió a analizar la información disponible que pudiera contribuir a alcanzar los objetivos establecidos en la investigación, así como distinguir la información no disponible con la que también sería necesario contar, y que por lo tanto habría de ser producida por la propia investigadora.

En lo que se refiere a las **fuentes de información** disponibles, éstas pueden dividirse en dos grandes grupos:

- a) Por un lado, los diversos documentos escritos procedentes del ámbito académico o de autores y autoras expertas en temas de ordenación del territorio, cuyas obras realizan análisis tanto de escala europea como de escala estatal o regional. Asimismo, cabe señalar que parte de los autores que investigan sobre temas europeos no proceden de la disciplina de la geografía sino que pertenecen al ámbito de las ciencias económicas o del

derecho, por lo que ha sido necesario también consultar publicaciones que van más allá de los trabajos estrictamente geográficos, lo que se corresponde con el carácter intrínsecamente interdisciplinar de la ordenación del territorio.

- b) Por otro lado, también han constituido una fuente de información fundamental los diversos documentos provenientes del ámbito propiamente institucional. En este grupo, debemos incluir los documentos publicados ya sea desde los organismos europeos (fundamentalmente desde la UE pero también desde el CdE), que comprenden informes, documentos orientativos, tratados, etc., que desde las Comunidades Autónomas, cuyos planes territoriales han constituido la fuente de información básica para estudiar la influencia de las tendencias europeas en la planificación territorial española. La información proporcionada por los textos institucionales se ha completado por medio de información diversa obtenida de los sitios web de los organismos públicos responsables, así como de textos de carácter jurídico y/o administrativo.

Por último, además de las fuentes puramente institucionales o académicas, la información disponible se ha ampliado mediante la consulta de artículos de investigación e información periodística, que han permitido responder a un doble objetivo: por una parte, proporcionar el apunte de actualidad necesario para el seguimiento de los acontecimientos más recientes en el seno de la Unión Europea y de las Comunidades Autónomas; y por otra, enmarcar el contexto político, económico y social en que se produjo la elaboración y aprobación de los diferentes documentos y planes territoriales.

Como ya se ha señalado, no toda la información necesaria para llevar a cabo la presente investigación ha podido hallarse en fuentes científicas o institucionales. Concretamente, existe una laguna de información importante en lo referente a la implementación de los planes territoriales autonómicos. La puesta en marcha de sistemas de seguimiento de los planes territoriales es una práctica casi inexistente a nivel estatal, por lo que resulta muy difícil conocer el grado de aplicación real de los planes y más aún de las directrices específicas derivadas de las recomendaciones europeas. Por ello, a la hora de analizar la manera en la cuál las orientaciones europeas se han trasladado en la práctica al territorio (última fase de la investigación), el presente trabajo ha encontrado un obstáculo importante, que es justamente la falta de datos. Para salvar dicho obstáculo, se optó por recolectar la información directamente mediante

trabajo de campo, concretamente mediante la realización de entrevistas, como se detallará seguidamente al explicar los fundamentos metodológicos. La información obtenida mediante el trabajo de campo fue básicamente de carácter cualitativo.

En lo que se refiere al **método de trabajo**, lo primero que hay que señalar es que el análisis bibliográfico de fuentes secundarias ha sido un procedimiento imprescindible a lo largo de todas las etapas de la investigación. En determinados momentos se ha profundizado específicamente en un análisis del discurso (apartado dedicado al marco conceptual), que consiste en la comprensión e interpretación de textos, con el fin de reflejar los significados ocultos y las diferentes connotaciones de algunos conceptos importantes, utilizados tanto en el lenguaje institucional como el académico. En otros momentos de la investigación ha sido necesario realizar más bien un análisis de contenido, realizando una lectura científica y sistemática de los textos estudiados. Este procedimiento se siguió concretamente en el capítulo 10, donde se ha tratado de analizar el contenido de los instrumentos de planificación territorial autonómicos. Para los objetivos de la investigación se consideró que era necesario el análisis del contenido de los planes territoriales puesto que representan la expresión más clara de las políticas territoriales llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas. Además, se considera una técnica adecuada ya que permite centrarse en los objetivos y las directrices de las políticas territoriales autonómicas verificando la coherencia de éstas con las orientaciones europeas. Así, para el análisis de contenido directamente relacionado con los impactos de las orientaciones europeas en los planes territoriales, el procedimiento se estructuró en función de una serie de criterios y palabras clave que eran buscados en los planes territoriales autonómicos, de manera que se comprobaba el grado de coherencia de los objetivos y directrices del plan autonómico con los objetivos y directrices de los documentos europeos de ordenación. Para ello, evidentemente, las palabras clave fueron proporcionadas por los propios documentos europeos de los cuáles se quiere averiguar el grado de influencia. Por último, cabe señalar que para presentar la información extraída del análisis de contenido de los planes, se optó por el diseño de una serie de fichas estandarizadas que recogieran los datos e informaciones más relevantes de cada plan territorial autonómico, disponiendo así de unos resultados sistematizados, ordenados y comparables.

En segundo lugar, como ya se ha mencionado, hubo que recurrir a otro tipo de técnicas con el fin de obtener cierta información necesaria para la tesis que no se encontraba

disponible en la literatura científica o institucional. Concretamente, este vacío de información está relacionado con la implementación de los planes territoriales de las Comunidades Autónomas y la manera en que las directrices de los planes se trasladan al territorio. Los datos de tipo cuantitativo existentes o disponibles al respecto (que normalmente provienen de informes de seguimiento de los planes) son muy escasos y no aportan la información requerida para los objetivos de este trabajo. Además, se carecía de datos sobre los efectos de las directrices europeas en el propio sistema institucional de la planificación territorial, lo cuál implica cuestiones relacionadas con la transferencia de conocimiento e innovación y los sistemas de gobernanza, unos parámetros que requieren aproximaciones no cuantitativas para su valoración. Por todo ello, se decidió que la última parte de la investigación se basara en una metodología cualitativa para la obtención y el tratamiento de los datos. Las características de los modos de investigar mediante métodos cualitativos son diferentes de las de aquellos cuantitativos, donde la frecuencia sí es importante. De todas formas, el análisis de datos cualitativos, igual que las investigaciones cuantitativas, debe ser sistemático, seguir una secuencia y un orden.

La técnica de investigación que se ha escogido ha sido la realización de entrevistas en profundidad. Dichas entrevistas se centraron en tres casos de estudio (que se detallarán y justificarán en el próximo apartado), y reunían las características de ser individuales, biográficas (no monotemáticas) y semiestructuradas (dirigidas pero con un cierto grado de flexibilidad). Para todas las entrevistas se empleó un guión orientador con una serie de preguntas preestablecidas (ver Anexo 2), que eran muy semejantes para las distintas personas entrevistadas, aunque en ocasiones se alteraba su orden y formulación. La mayoría de las preguntas eran abiertas aunque en ocasiones se pedía a la persona entrevistada que seleccionara su respuesta entre una serie de categorías prefijadas.

Conforme avanzaba la investigación, se comprobó que un número de entre tres y cuatro entrevistas para cada caso de estudio producían la saturación de la información, es decir, que dicho número de entrevistas proporcionaba la información suficiente para obtener una máxima comprensión del grado de implementación de los planes e integración de las tendencias europeas en la Comunidad, sin que nuevas entrevistas pudieran aportar nuevos datos. Cabe recordar que al tratarse de una investigación de carácter cualitativo, el tamaño de la muestra no es importante desde una perspectiva

probabilística, ya que se da prioridad a la calidad de los datos frente a la cantidad. Para las entrevistas se recurrió a una serie de expertos/as o actores clave (de sectores y perfiles diversos) que pudieran tener un acceso directo a la información que se deseaba obtener, ampliando la red de contactos mediante la técnica de la “bola de nieve”. La búsqueda de perfiles y profesiones diversas se fundamentó en la suposición de que sus puntos de vista sobre las cuestiones tratadas podrían ser divergentes. De este modo, en cada Comunidad Autónoma seleccionada como caso de estudio se trató de entrevistar al menos a una persona que respondiera a cada uno de los siguientes perfiles: que hubiera participado como técnico/a en la elaboración y / o implementación del plan territorial, que hubiera tenido una cierta responsabilidad política durante su elaboración y / o implementación, y que hubiera participado como agente representante de la sociedad civil en su proceso de elaboración. En cualquier caso, este diseño no fue rígido en ningún momento y para las entrevistas se contactó también con personas que, aun no respondiendo exactamente a los perfiles descritos, podían aportar una mayor comprensión a los procesos estudiados (ver Anexo 1).

La **campana de entrevistas** tuvo lugar entre el 13 de mayo y el 15 de septiembre de 2011, y se produjeron por lo general en los lugares de trabajo de las personas entrevistadas, previo desplazamiento de la investigadora a la Comunidad Autónoma correspondiente, con la única excepción de una entrevista realizada por escrito vía internet. La duración media de las entrevistas fue de una hora aproximadamente.

La captura de la información durante las entrevistas se hizo mediante registro electrónico, complementando la tarea mediante notas de campo. Posteriormente, se procedió a la transcripción de las grabaciones con ayuda del software profesional Express Scribe, de manera que pudo ordenarse la información para su posterior análisis. La codificación (agrupar en categorías de ideas o temas) e integración (relacionar categorías) de la información se hizo mediante el software de análisis cualitativo Atlas.ti, una herramienta fundamental que permitió reducir la gran cantidad de información escrita obtenida en la transcripción de las entrevistas y realizar mapas conceptuales para una mejor comprensión e interpretación de los resultados.

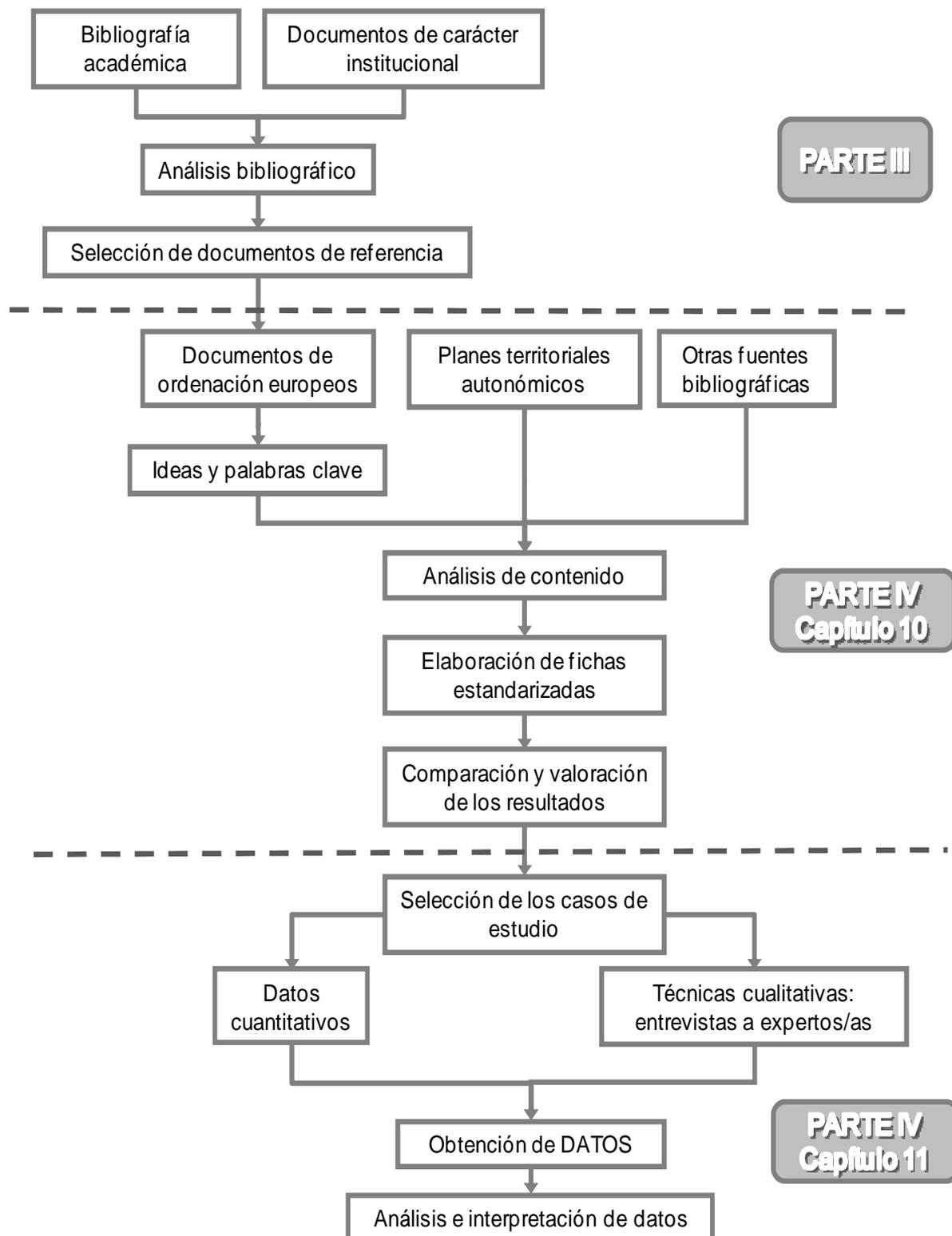


Figura I.1: Esquema de la metodología general de la tesis

Fuente: Elaboración propia

Como se ha podido comprobar, las fuentes de información y los procedimientos metodológicos han sido de diversa índole para poder adaptarse a los requerimientos de las diferentes etapas y los distintos objetivos de la investigación.

2.3 La elección de los casos de estudio, marco territorial y marco temporal

En este apartado se pretende completar los fundamentos de la investigación mediante la exposición del marco territorial y marco temporal al que se ajusta la tesis, así como la justificación y explicación de los casos de estudio seleccionados para la misma. Estos tres aspectos relativos a la investigación se describen a continuación de manera conjunta, ya que la elección de los casos se basa en las derivaciones conjuntas del marco territorial y del marco temporal, que también están vinculados entre sí.

En lo que se refiere al **marco territorial**, lo primero que debemos señalar es que es más adecuado referirse a los marcos territoriales, en plural, ya que cada parte de la tesis se enmarca en una escala geográfica diferente como objeto de análisis.

La primera escala de análisis la constituye el nivel europeo, ya que la tesis pretende, como ya hemos indicado, retratar las bases de la ordenación del territorio de la escala europea teniendo en cuenta su influencia cada vez mayor en las escalas inferiores de ordenación. Ahora bien, al referirnos a Europa, hemos de hacer una distinción entre la concepción geográfica y política de la misma. Se ha escrito a menudo que Europa es un concepto histórico y geopolítico de “geometría variable” y la imprecisión de sus límites se proyecta sobre la estructura espacial de los organismos políticos (López Palomeque, 2003), lo cuál confiere cierta arbitrariedad a los argumentos utilizados para definir lo que es y no es Europa. Además, Europa es el único continente que dispone de un proyecto orientado a edificar un sistema geopolítico multiestatal, un sistema de gobierno sin precedentes a escala mundial, lo que permite entender Europa como punto de encuentro tanto de un espacio como de un proyecto político-económico. Por ello, en las próximas líneas tratarán de esclarecerse las cuestiones relacionadas con los límites y características del mapa, o mejor dicho mapas, europeos, haciendo una breve referencia a lo que se entiende en este trabajo por Europa.

La palabra Europa ha sufrido, y está sufriendo, un desplazamiento semántico de gran magnitud. En los últimos años, su significado se ha desplazado de la geografía hacia la

política, y la idea de Europa como proyecto político es la dominante en las diversas interpretaciones por encima de sus rasgos físicos o su heterogeneidad cultural (López Palomeque, 2003). No obstante, la interpretación política de Europa no excluye la existencia de otras acepciones, otros mapas distintos al mapa político, que pueden coincidir o no con los límites políticos. A partir de esta idea, en el presente trabajo se asumirá que el concepto político de Europa es una de sus acepciones y que, en consecuencia, el mapa político de Europa es uno más de entre otros mapas de Europa. Concretamente, se distinguirá entre la Europa política y la Europa geográfica. A la Europa política nos referiremos como Unión Europea, que pese a no ser un concepto territorial sino político-institucional, servirá para ilustrar precisamente que se trata de un territorio formado por la suma de los territorios pertenecientes a los diversos países unidos con objetivos económico-políticos. Cuando hablemos de Europa, a su vez, sin ninguna clase de adjetivos, no estaremos refiriendo al concepto geográfico de la misma, es decir, a Europa como continente.

En ambas acepciones del concepto, hay que tener en cuenta que las fronteras no son elementos estáticos e inmutables a lo largo del tiempo, o sobre los cuáles existe un consenso absoluto. En el caso de la Europa política, claramente las fronteras han ido variando con cada proceso de ampliación, toda vez que se anexiona el territorio perteneciente a nuevos países miembros. Pero también en la Europa continental las fronteras se difuminan, ya que su delimitación está expuesta a múltiples interpretaciones sobre el alcance de su ámbito espacial, y resulta difícil, cuando no controvertido, señalar sus límites precisos, especialmente por el lado del continente asiático. En la concepción de los y las occidentales, este límite ha variado con frecuencia, aunque hoy día es habitual fijarlo en los Urales. El propio Mediterráneo es considerado por algunos autores, más que una línea de separación, un vínculo de unión entre los países ribereños de la cuenca (López Palomeque, 2003). En definitiva, el continente europeo es un espacio físico muy fragmentado y abierto al mar, cuyos límites son considerablemente inciertos y fluctuantes. Además, su heterogeneidad cultural es extraordinaria y sus componentes y estructuras presentan un gran dinamismo y un alto grado de transformaciones a lo largo del tiempo.

En cuanto a la Europa política, sus proyectos políticos son necesariamente susceptibles de ser dibujados en un mapa, y el mapa resultante revela la correspondencia espacial que en ocasiones existe entre la estructura política y los límites continentales. Pero el

mapa político representa, en sí, la estructura geopolítica que conforman el conjunto de Estados independientes y soberanos que forman parte de la Unión Europea, aunque éstos han variado en número y forma a través del tiempo. En la parte III de la tesis se tratará específicamente la cuestión del nacimiento formal del proyecto político europeo en 1957 (en un contexto marcado por la posguerra), formado en aquel entonces por tan sólo 6 países, y las posteriores y sucesivas ampliaciones y transformaciones de la UE como ente político, hasta convertirse en lo que hoy en día representa una potencia económica internacional formada actualmente por 28 Estados miembros (gracias a la reciente incorporación de Croacia) y una forma de gobierno única en el mundo. Por el momento, valga decir que para los Estados miembros pertenecientes a la UE, la adhesión a tal proyecto político tiene consecuencias políticas, económicas y sociales importantísimas y que en el gobierno de sus territorios se introduce una nueva escala de intervención, por encima de la estatal, que en ocasiones tiene una capacidad mayor o incluso exclusiva de decisión sobre algunos asuntos. En consecuencia, requiere una superación del concepto de soberanía de los Estados que en ella participan. Es decir, a diferencia de lo que significa pertenecer a Europa como continente, la pertenencia a la Europa política (a la Unión Europea) tiene implicaciones directas sobre el gobierno del territorio, que es lo que nos interesa específicamente para el presente trabajo.

Por otra parte, tanto desde el contexto continental como desde la Unión Europea, han derivado órganos de carácter supranacional cuya misión específica era trabajar sobre cuestiones territoriales. En el ámbito continental, desde 1949 los países europeos se reúnen en torno al denominado Consejo de Europa (*Conseil de l'Europe* en francés y *Council of Europe* en inglés, y que no debe confundirse con el Consejo Europeo, órgano perteneciente a la UE). El Consejo de Europa (CdE) nació en una Europa profundamente afectada por la posguerra, poco después del fin de la II Guerra Mundial. Inicialmente, numerosos movimientos partidarios de la unidad europea se reunieron en la Haya para constituir el denominado *Comité Internacional de coordinación de movimientos para la unidad europea*, a partir del cuál se instituiría posteriormente el Consejo de Europa. El CdE se creó como organización internacional con la intención de promover la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente, sustentado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. También pone en marcha numerosas iniciativas para fomentar la toma de conciencia y la puesta en valor de la identidad y la diversidad cultural en Europa. Es la más antigua de las organizaciones que persiguen la integración europea, y es asimismo

la única que integra en su seno a todos los Estados europeos (exceptuando al Vaticano, Bielorrusia y Kazajistán, así como a los países sin reconocimiento pleno internacional). Así, actualmente está formado por 47 países europeos (ver Figura I.2), entendiendo Europa en su más amplia concepción geográfica.

Además de constar de diversos órganos internos, el CdE se ha ido dotando de otros instrumentos institucionales autónomos, que han asumido el ejercicio de las nuevas funciones y facultades ejercidas por el CdE; probablemente el más importante sea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



Figura I.2: Estados miembros del Consejo de Europa

Fuente: Consejo de Europa

Lo que realmente resulta de interés para este trabajo es que, desde hace algunas décadas, el CdE ha incluido la ordenación del territorio en su orden del día y destina diversos recursos a la investigación y al trabajo en esta materia. Las actividades del Consejo de Europa relativas a la planificación territorial empezaron concretamente en 1970, en la primera Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del

Territorio (CEMAT¹) celebrada en Bonn, y hay que decir que la CEMAT se ha consolidado desde entonces como un importante foro de encuentro y discusión sobre el desarrollo territorial del continente europeo. Las conferencias de la CEMAT, que ya lleva más de cuarenta años de actividad, se celebran cada tres años y son preparadas por un comité de altos funcionarios, y sirven para intercambiar opiniones sobre problemas territoriales y debatir objetivos a largo plazo de la política de ordenación del territorio. Se trata de un órgano considerablemente activo en lo que a producción científica se refiere y, a pesar de que no tienen valor jurídico, sus trabajos y documentos de planificación han jugado un importante papel en el contexto europeo, actuando como marco de referencia tanto para los Estados miembros como para la propia Unión Europea. Uno de los primeros documentos de referencia publicados por la CEMAT fue la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, que sentó las bases de lo que podemos considerar el cuerpo teórico actual de la ordenación del territorio, e hizo un llamamiento a la cooperación para lograr una auténtica ordenación europea (Consejo de Europa [CdE], 1983). Este fue uno de los primeros grandes hitos para la ordenación del territorio en Europa, puesto que hizo aportaciones esenciales de cara a precisar lo que significa ordenar el territorio y cuáles deben ser los objetivos principales de dicha política, aunque en la práctica tuvo un desarrollo escaso (Hildenbrand, 2002).

La CEMAT también ha publicado otros documentos significativos como los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible, la Guía Europea de observación del patrimonio rural y un Glosario del desarrollo territorial, y ha promovido la firma del Convenio Europeo del Paisaje, entre otras iniciativas. De hecho, la actividad de la CEMAT ha sido ciertamente pionera en materia paisajística, ya que ha conseguido instaurar el que, hasta el momento, es el único acuerdo internacional específico sobre protección y ordenación del paisaje europeo. Del mismo modo ha logrado recoger en dicho convenio interesantes propuestas para la integración del paisaje en los instrumentos de ordenación territorial. En cualquier caso, el Consejo de Europa no es en realidad una organización supranacional por lo que sus resoluciones y propuestas son intrínsecamente no vinculantes. Por lo tanto, la aplicación de los documentos publicados por la CEMAT depende enteramente de la voluntad de los Estados miembros del CdE.

¹ Las siglas provienen de su nombre en francés, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire

Por su parte, la Unión Europea cuenta con varios órganos específicos que trabajan en materia territorial, cada uno de ellos con sus respectivas actividades y funciones. En primer lugar, existen los Consejos informales de Ministros responsables de la política regional y la ordenación del territorio, cuya primera reunión se celebró en nantes en 1989, y que darían lugar a algunos importantes documentos sobre ordenación del territorio publicados por la UE (Europa 2000, Europa 2000+, Estrategia Territorial Europea). Asimismo, en mayo de 2007 tuvo lugar la primera Reunión europea sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, que también dio frutos importantes como la aprobación de la Agenda Territorial Europea o la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles. Estas reuniones informales, pese a no tener un carácter vinculante, constituyen una valiosa herramienta para que Estados miembros y Unión Europea trabajen de manera conjunta en algunas cuestiones específicas.

En segundo lugar, la Unión Europea dispone de una Dirección General de Política Regional (más conocida como DG Regio), que tiene la misión de fortalecer la cohesión económica, social y territorial en el territorio de la Unión y se encarga de administrar los diversos fondos estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER, Fondo de Cohesión, etc.). Además, el presupuesto destinado a la política regional o de cohesión es el más importante (en términos cuantitativos) de entre todas las políticas comunitarias, por lo que podemos afirmar que la DG Regio tiene una gran capacidad de actuación sobre el territorio, a través de la financiación de programas de muy diversa índole, enmarcados en temas tales como: la cooperación y conexión en redes, el medio ambiente, el turismo, el desarrollo rural, etc. Actualmente (desde febrero de 2010) la responsabilidad política de esta Dirección General recae sobre el Comisario Johannes Hahn, miembro del Partido Popular Austríaco. La información sobre la política regional de la Unión Europea es puesta a disposición del público en general a través del servicio Inforegio.

La DG Regio tuvo un alto grado de implicación en la elaboración de la Estrategia Territorial Europea, uno de los hitos más importantes para la escala europea de ordenación territorial, si bien en su propio seno hubo también sectores poco favorables al establecimiento de una perspectiva territorial para la política regional de la Unión (European Spatial Planning Observation Network [ESPON], 2006). Los sucesivos informes de cohesión publicados por la UE fueron un reflejo del arduo debate interno que tuvo lugar en torno a la cuestión de la influencia de la ETE sobre la política regional,

así como de los cambios políticos operados en la manera de entender la política de cohesión. En cualquier caso, DG Regio mantiene un papel indudablemente central en los debates territoriales de la Unión Europea.

Por otro lado, la Unión Europea cuenta con otro órgano importante relacionado con la ordenación del territorio y la política regional, conocido como Comité de las Regiones. Este Comité es un órgano consultivo a través del cual las autoridades regionales y locales participan en la labor legislativa de la UE, con el fin de que se respeten sus identidades y prerrogativas. Fue creado en 1994 con arreglo al Tratado de la Unión Europea, y debe ser consultado sobre asuntos que conciernen al gobierno local y regional, tales como la cohesión territorial, el medio ambiente o el transporte.

En la actualidad, el Comité de las Regiones está compuesto por 334 miembros, que normalmente son parlamentarios/as regionales o locales, jefes/as de gobiernos regionales o alcaldes/esas.

Pues bien, como podemos constatar, tanto desde el contexto europeo en términos políticos como desde el contexto europeo en términos geográficos se han producido diversas aportaciones en materia de ordenación del territorio, y en ambos casos se dispone de órganos o entidades específicas dedicadas a la investigación y elaboración de trabajos en dicha materia. Las iniciativas promovidas por la Unión Europea y por la CEMAT, especialmente los textos de ordenación del territorio publicados por los mismos, han podido tener una cierta influencia en la planificación territorial de los países europeos a pesar del carácter generalmente no vinculante de los documentos, por lo cuál tanto la Europa política como la Europa geográfica son escalas a tener en cuenta a la hora de analizar la ordenación del territorio del Estado español. De todas formas, debido a las implicaciones políticas, económicas y sociales que tiene para el Estado español la pertenencia a la Unión Europea (lo cuál no ocurre en el caso del CdE), la Europa política ha adquirido un mayor protagonismo en la investigación, especialmente por su capacidad de intervención sobre el territorio, gracias a las competencias que tiene atribuidas en diversas políticas con impacto territorial.

Llegados a este punto, podemos señalar cuáles han sido los criterios adoptados para estudiar la influencia de la ordenación territorial de escala europea en la planificación territorial del Estado español. En la Parte III de la tesis se demostrará que la Unión

Europea ejerce en la práctica una ordenación del territorio de escala europea a través de diferentes vías. Una de las vías más importantes es la publicación de documentos de carácter orientativo que establecen una serie de directrices para el desarrollo territorial de los Estados y regiones. También el Consejo de Europa, a través de las actividades de la CEMAT, ha publicado diversos textos relacionados con la ordenación del territorio que se han convertido en una referencia importante para los países europeos. Así, la publicación de documentos guía por parte de las instancias europeas y su incorporación a las diversas escalas administrativas inferiores constituye una de las muestras más representativas del proceso de “europeización” de la ordenación territorial.

Si bien existen diversas publicaciones de la UE y del Consejo de Europa que han podido tener un cierto impacto en la planificación territorial llevada a cabo en el Estado español, en el presente trabajo se ha considerado que, por su aportación significativa y/o su huella sobre la ordenación del territorio en las distintas escalas, los documentos europeos que merecen centrar la investigación son los siguientes:

- La Estrategia Territorial Europea (ETE), publicada por la UE
- Los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Territorio Europeo (PDDTS), publicados por el CdE
- El Convenio Europeo del Paisaje (CEP), publicado por el CdE
- La Agenda Territorial Europea (ATE), publicada por la UE

La elección de la Estrategia Territorial Europea, los Principios Directores y la Agenda Territorial se basa en que, a diferencia de otras publicaciones europeas, son textos de naturaleza planificadora y han tenido una relevancia importante para la ordenación del territorio de las diferentes escalas. El Convenio del Paisaje, a su vez, se ha incluido como documento de referencia pese a no tratarse de un plan o directriz, por su capacidad de influir sobre el aspecto jurídico y administrativo de la ordenación del territorio, ya que propone incluir el paisaje en las leyes y planes que regulan las intervenciones sobre el territorio. En suma, los cuatro documentos tienen una gran trascendencia en materia de ordenación territorial y su presencia en la agenda política europea ha sido importante. Asimismo, son destacables sus aportaciones políticas y científicas y el impacto que han tenido tanto en el ámbito académico como en el institucional (que es precisamente lo que se pretende estudiar en este trabajo).

Por otra parte, la elección de estos cuatro documentos europeos de referencia lleva a acotar el marco temporal del análisis de su influencia en la planificación territorial española. El primero de los cuatro documentos en ser publicado fue la Estrategia Territorial Europea, que vio la luz en 1999. El año siguiente aparecieron los Principios Directores y el Convenio Europeo del Paisaje, mientras que la Agenda Territorial fue publicada por la UE en el año 2007. Cabe señalar que en 2011 se elaboró una revisión de la Agenda, bautizada como Agenda Territorial 2020, si bien sus nuevas aportaciones respecto a la Agenda de 2007 son escasas y es aún demasiado temprano para evaluar su posible impacto, por lo que este documento quedó fuera del análisis.

Como decíamos, el primero de los cuatro documentos apareció en 1999, razón por la cuál se decidió que, para estudiar el grado de influencia de los documentos europeos en la ordenación del territorio del Estado español, el análisis debía tomar esa fecha como punto de partida. Es decir, a la hora de estudiar los planes territoriales españoles y verificar su coherencia con los documentos europeos, es evidente que la influencia de dichos documentos comenzaría a aparecer con posterioridad a su publicación. Por ello, los planes territoriales españoles elaborados con anterioridad a 1999 no fueron objeto de análisis en la presente investigación, quedando el **marco temporal** de la tesis enmarcado entre 1999 y la actualidad. En conclusión, los planes territoriales de escala española tomados en consideración para esta tesis son aquellos publicados desde 1999 hasta el día de hoy.

Tal como indicaba la definición del marco territorial de la investigación, la segunda escala de análisis para la tesis la constituye la escala estatal, aunque no el territorio estatal en su conjunto (ver Tabla I.1). En el Estado español, las competencias en ordenación del territorio recaen exclusivamente sobre las Comunidades Autónomas, de manera que son éstas las encargadas de definir su modelo de desarrollo y elaborar sus propios planes territoriales. Desde la asunción de dichas competencias (a partir de 1978), las CCAA han ido dotándose de leyes e instrumentos de planificación autonómicos de manera escalonada, aunque no todas ellas cuentan todavía con un plan territorial. Además, como hemos señalado, la elección de documentos de referencia europeos y la posterior acotación cronológica de la investigación han llevado a seleccionar para el estudio únicamente los planes territoriales autonómicos publicados después de 1999. De este modo, en lo que se refiere a la planificación territorial del Estado español, en la tesis se expone una fotografía general de la misma, pero el

ámbito concreto de estudio ha quedado conformado por ocho Comunidades Autónomas: Islas Canarias, Murcia, Cantabria, Navarra, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia. Así, la planificación territorial de estas ocho Comunidades se considera representativa de la situación española respecto a la coherencia que guarda con las directrices de ordenación europeas.

Por último, cabría explicar cuáles son los **casos de estudio** adoptados para la última fase de la investigación y cuál es el marco territorial que deriva de ellos. Como ya se ha señalado, uno de los objetivos de la tesis es verificar si la influencia de la escala europea de ordenación se deja sentir también sobre el propio territorio (más allá de lo recogido por los planes territoriales), para lo cual hubo que recurrir a técnicas cualitativas de investigación a la hora de obtener la información necesaria. El análisis realizado en la escala estatal dio lugar a una clasificación de las Comunidades Autónomas según el grado de influencia que presentaban sus planes territoriales respecto a los documentos de referencia europeos. Esto significa que los documentos europeos no han tenido la misma incidencia en todas las Comunidades Autónomas españolas, y mientras algunas de ellas se han inspirado profundamente en las nuevas tendencias europeas a la hora de redactar sus planes territoriales, otras CCAA no han adoptado ni siquiera el marco conceptual o los objetivos derivados de las últimas publicaciones de la Unión o el Consejo de Europa. Podemos suponer que éstas últimas, al no estar inspiradas en las orientaciones europeas ni siquiera sobre el papel, tampoco dejarán ver efecto alguno sobre el territorio o sobre el entrono institucional relacionado con la planificación territorial. Es por ello que, para analizar los efectos reales de los documentos europeos más allá de los planes, se decidió seleccionar una serie de Comunidades Autónomas en concreto y llevar a cabo una estrategia metodológica de análisis de casos.

La selección de los casos de estudio se basó en diversos criterios. El primero de ellos, lógicamente, se fundamenta en que se trate de contextos relevantes al problema de investigación (Valles, 2003), que en el presente trabajo se traduce en el grado de influencia que muestran los casos de estudio de las tendencias europeas en materia de paisaje y planificación del territorio. Según los resultados obtenidos del análisis de planes autonómicos, se vio que eran varios los instrumentos de planificación autonómicos que mostraban una clara influencia de las orientaciones de ordenación publicadas desde Europa, si bien no todos los instrumentos presentaban un buen

desarrollo de sus determinaciones o directrices. Además, hay que tener en cuenta que algunos instrumentos autonómicos examinados son de publicación muy reciente (como es el caso de la Estrategia valenciana o las Directrices gallegas), por lo que no permiten una perspectiva temporal suficiente para valorar la traslación de sus determinaciones al territorio. Bajo estos criterios, las Comunidades Autónomas seleccionadas finalmente como casos de estudio fueron Navarra y Andalucía, cuyos planes han tenido muy en cuenta las orientaciones europeas, y las han desarrollado y concretado en mayor medida que otros, por lo que resultaba de especial interés analizar el grado en que dichas orientaciones se han llevado a la práctica. Además, el tiempo transcurrido desde su publicación permite realizar ya una evaluación de su grado de implementación.

Por otra parte, se decidió añadir otro criterio de selección para los casos de estudio, que consistía en incluir en el análisis de casos un plan de carácter no territorial, sino sectorial, por considerar que podría resultar también de interés para constatar la influencia que el contexto europeo ha podido tener en los diferentes tipos de instrumentos de planificación. Más aún cuando, según un informe de ESPON (2006), la influencia de la ETE en los países europeos ha estado prácticamente limitada al ámbito del desarrollo territorial, sin dejar apenas huella en las políticas sectoriales. Por tanto, se decidió elegir también como caso de estudio el Plan de Ordenación del Litoral (POL) de la Comunidad de Cantabria, por mostrar una notable influencia de los documentos europeos a la hora de establecer sus estrategias territoriales y dotar a sus determinaciones de un alto grado de desarrollado y concreción.

En conclusión, se seleccionaron tres Comunidades Autónomas para el análisis de casos: Navarra, Andalucía y Cantabria, que constituyen el marco territorial de la última etapa de la investigación.

Cabe subrayar que estos casos de estudio se eligieron sin perseguir la representatividad estadística, es decir, la generalización o extrapolación de los resultados al resto de las Comunidades Autónomas. Como ya se ha mencionado anteriormente, el objetivo del análisis de casos no es la generalización sino contrastar los resultados obtenidos del análisis de planes con la realidad sobre el territorio y en el ámbito administrativo de la planificación territorial.

Tabla I.1: Marco territorial y temporal de la investigación y su correspondencia con los diferentes apartados de la tesis

| MARCO TERRITORIAL | APARTADO DE LA TESIS | MARCO TEMPORAL | |
|---|---|--|---|
| <p data-bbox="309 443 735 477">UNIÓN EUROPEA – EUROPA</p>  | <p data-bbox="938 443 1050 477">Parte III</p> |  | |
| <p data-bbox="245 1025 794 1093">ESTADO ESPAÑOL – COMUNIDADES AUTÓNOMAS</p>  | <p data-bbox="911 1025 1075 1093">Parte IV, Capítulo 10</p> | | <p data-bbox="1219 1025 1369 1093">1999 – Actualidad</p> |
| <p data-bbox="331 1518 708 1552">COMUNIDAD AUTÓNOMA</p>  | <p data-bbox="911 1518 1075 1585">Parte IV, Capítulo 11</p> | |  |

Fuente: Elaboración propia

También hay que decir que para esta última fase de la investigación, los documentos europeos tomados como referencia para verificar si sus directrices se están trasladando al territorio y al entorno institucional fueron fundamentalmente la ETE y el CEP, por considerar que la ETE ya recoge la gran mayoría de las propuestas y objetivos marcados por los Principios Directores y la Agenda Territorial. Además, se comprobó que estos dos documentos eran los más citados en la mayoría de planes territoriales y los más conocidos por las personas entrevistadas. De hecho, en los tres casos de estudio seleccionados, los planes territoriales mencionaban en algún momento tanto la ETE como el CEP, no así los PDDTS ni la ATE. Por tanto, durante las entrevistas en profundidad, las preguntas se centraron en la implementación de medidas derivadas de las directrices de estos dos documentos.

Como hemos podido comprobar, el marco territorial de la investigación va cambiando de escala según ésta avanza, comenzando en la escala europea y finalizando en la de Comunidad Autónoma, mientras que en la parte IV de la tesis el marco temporal queda establecido entre 1999 y la actualidad, como consecuencia de la elección de los documentos de ordenación europeos que se han considerado de referencia.

CAPÍTULO 3 - ESTRUCTURA DE LA TESIS

Para facilitar la lectura y comprensión de la tesis, se ha considerado necesario incluir este capítulo dedicado a la descripción de su estructura y la manera en que se ha concebido la relación entre las distintas fases de la investigación y la redacción de los diferentes apartados de la misma.

La tesis doctoral se ha dividido en cinco grandes partes, ordenadas mediante numeración romana, dentro de las cuáles encontramos diferentes capítulos y subapartados, en este caso de numeración árabe y continuada a lo largo de las distintas partes.

La parte I de la tesis, como se ha podido comprobar, es la dedicada a los fundamentos de la investigación, donde se realiza una amplia justificación de la investigación, señalando el objeto de estudio y el vacío de información que pretende cubrir mediante su aportación científica (capítulo 1). Asimismo, se detallan los diferentes objetivos e hipótesis en los que se basa la tesis, las fuentes de información que se han empleado para llevar a cabo el estudio y los procedimientos metodológicos que se han aplicado en las distintas etapas de la investigación (capítulo 2). Por otro lado, se especifica el marco temporal y los marcos territoriales en los que se asienta la tesis, justificando la elección de los distintos casos de estudio (capítulo 3).

La segunda parte, a su vez, es la parte dedicada a establecer el marco conceptual de la investigación. Así, esta parte reúne toda una serie de términos o locuciones que rodean el marco conceptual de la ordenación del territorio en la escala europea, cuyo significado permanece impreciso o ambiguo, pese a los distintos intentos que se han hecho para esclarecerlos ya sea desde el ámbito académico que desde el institucional. La inclusión de un apartado destinado a dilucidar el marco conceptual de las orientaciones europeas de ordenación permite una mejor comprensión de las posteriores partes de la investigación, especialmente en lo que concierne a la adopción de los conceptos y principios analizados en la planificación territorial española.

Las partes III y IV se corresponden no sólo con diferentes etapas de la investigación sino también con los diferentes marcos territoriales descritos en el apartado anterior, es decir, establecen una transición desde una escala superior a las escalas inferiores,

concretamente desde el nivel europeo (parte III), al estatal y regional (capítulos 10 y 11 de la parte IV). Del mismo modo, como decíamos, estas dos partes son coherentes con las diferentes etapas y objetivos de la investigación, como veremos a continuación.

En la parte III se realiza una caracterización general de la ordenación del territorio de la escala europea. Se describe la evolución seguida por la Unión Europea como ente político (capítulo 4) y se explica de qué manera afecta su estatus jurídico a su capacidad de intervención sobre el territorio europeo (capítulo 5). También se describe la evolución seguida por su política regional o de cohesión (capítulo 6) y su (velada) política territorial (capítulo 7), dos políticas que no pueden considerarse del todo dissociadas, puesto que la frontera que las separa es cada vez más difusa. Los últimos tres capítulos mencionados detallan conjuntamente las vías a través de las cuáles la UE ejerce una verdadera política territorial, incluyendo las políticas sectoriales (especialmente la de cohesión territorial) y la publicación de documentos de ordenación no vinculantes. El capítulo 8 está enteramente dedicado al análisis de estos documentos, seleccionando aquellos que se han considerado más relevantes para la investigación, publicados no sólo por la UE sino también por el CdE, y que serán tomados como referentes para la parte IV de la tesis. El último capítulo de esta parte dedicada al contexto europeo (capítulo 9) se centra en un fenómeno identificado recientemente y calificado como la “europeización” de la ordenación del territorio, es decir, la influencia cada vez mayor que ejerce la escala europea en la ordenación del territorio de los niveles inferiores.

En la parte IV de la tesis se realiza un cambio de escala, ya que está dedicada a estudiar la influencia de la ordenación del territorio europea en la planificación territorial del Estado español. Esta parte está conformada por dos capítulos únicamente, pero ambos son de gran peso dentro de la investigación. En el capítulo 10 se retrata la planificación territorial llevada a cabo en el Estado español desde el inicio del período constitucional, señalándola como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, con todas las consecuencias que ello conlleva. Más concretamente, el análisis se centra en los instrumentos de planificación elaborados por las Comunidades Autónomas, sus características y la cronología de su aprobación. Posteriormente, se entra en el grueso del análisis examinando la coherencia que guardan dichos planes territoriales autonómicos con las orientaciones de ordenación derivadas de la escala europea. Es aquí donde encontramos una serie de fichas síntesis para cada uno de los

planes estudiados que recogen toda la información relevante para el objetivo de la tesis, para finalizar después con un análisis comparado y una valoración global de los planes analizados.

El capítulo 11 de la parte IV, a su vez, se centra en el análisis de tres casos de estudio concretos de escala autonómica (Andalucía, Navarra y Cantabria). En estos tres casos de estudio, se analiza el grado de implementación de los respectivos planes territoriales, con una especial atención a las directrices relacionadas con las orientaciones de los documentos europeos. Es decir, se estudian los impactos de la ETE y el CEP no ya sobre el papel (los planes territoriales) sino sobre el propio territorio de la Comunidad Autónoma. Asimismo, se somete también a estudio el efecto de las orientaciones europeas sobre el sistema administrativo y la práctica planificadora de cada Comunidad, poniendo la atención en aspectos tales como la mejora de la gobernanza o la adopción de nuevos estilos de planificación. Los resultados de la investigación se presentan agrupados por temas y no por Comunidades Autónomas, intercalando citas literales de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. Para finalizar, se realiza una evaluación global de los tres casos analizados, que incluye una tabla resumen destinada a reflejar el grado de implementación de los objetivos de la ETE en los tres casos de estudio.

Por último, la parte V de la tesis reúne las conclusiones (capítulo 12) y consideraciones finales (capítulo 13) extraídas de la investigación. Las conclusiones se han dividido según escalas de estudio y ámbitos temáticos. Las consideraciones finales, a su vez, recogen por un lado una serie de reflexiones sobre la articulación de la ordenación del territorio en el Estado español, puesto que, como hemos señalado anteriormente, los datos proporcionados por esta investigación podrían servir para orientar las futuras políticas territoriales de las Comunidades Autónomas o detectar debilidades u oportunidades de la planificación territorial en el Estado español en general. Por otro lado, en el capítulo 13 se han incluido también nuevas preguntas surgidas a raíz de la investigación llevada a cabo, que podrían constituir futuras líneas de investigación que permitan desarrollar en mayor profundidad algunos aspectos tratados por esta tesis doctoral.

El presente trabajo de investigación doctoral se acompaña, finalmente, por una relación extensa de referencias bibliográficas y unos anexos, de manera que puedan ser

consultados cómodamente durante la lectura de la obra. El apartado de los anexos incluye información sobre la campaña de entrevistas realizadas durante el trabajo de campo (anexo 1), el modelo de entrevista empleado para la misma (anexo 2) y dos ejemplos de entrevistas transcritas (anexo 3) que se han considerado representativas del conjunto y que permiten profundizar en el conocimiento de los datos aportados por las personas entrevistadas.

