

REMEDIOS ANTE EL CRECIMIENTO URBANÍSTICO INSOSTENIBLE

OMAR BOUAZZA ARIÑO
Universidad Complutense de Madrid
obouazza@der.ucm.es

No es ninguna novedad que el urbanismo español se encuentra en crisis. Los factores que han desencadenado esta situación son muy diversos: la búsqueda por los municipios de fuentes de financiación adicionales para la prestación de servicios públicos, lo que ha conducido y conduce, en ocasiones, a comportamientos delictivos; la ausencia de instrumentos efectivos de coordinación de las competencias urbanísticas y territoriales; el estrecho ámbito de actuación del Estado en este ámbito, la política de actuaciones individuales sin una planificación previa, etc.

Centrando la problemática en el sector del ocio y el turismo, la política territorial española del turismo, que tantos beneficios económicos está proporcionando a corto plazo, muestra día a día su incapacidad para contribuir a un modelo de desarrollo sostenible global e intersectorial. Un desarrollo equilibrado en el que se encuentran amigablemente lo económico, lo ecológico, lo cultural y lo social, debe partir de una planificación territorial integrada. En nuestro país, si se analiza este tema desde la perspectiva del sector turístico, analizando las diferentes normativas generales y sectoriales vinculadas a este fenómeno (la legislación sobre ordenación del territorio, urbanismo, turismo, espacios naturales, patrimonio histórico, ordenación del litoral, puertos deportivos, etc.) rápidamente se comprueba que la España autonómica dispone de un sistema territorial fragmentado. Habrá que buscar las causas de esta compleja situación. Para ello, de utilidad será sin duda, acudir a los orígenes, a la gestación del urbanismo y la planificación en España, así como al sistema de distribución competencial establecido por nuestra Constitución de 1978.

El estudio de los orígenes permite comprobar que el sistema español de relaciones entre la planificación territorial y las planificaciones sectoriales y, en concreto, la turística, viene determinado por la propia idiosincrasia de nuestro país. En efecto, desde el nacimiento de la planificación en España, observamos una tendencia a la sectorialización, que es la forma fácil de planificar para obtener resultados a corto plazo pero que a largo plazo, puede resultar nefasto. Esa forma de hacer las cosas se ha mantenido hasta nuestros días. En efecto, lo turístico, por poner un ejemplo, puede ser ordenado desde la planificación territorial general autonómica, la planificación comarcal, la ecológica (para el ámbito territorial de aplicación de los planes de ordenación de los recursos naturales), la planificación cultural y, también, la planificación turística, propiamente dicha, que ordena los recursos turísticos naturales y culturales, a su vez ordenados por los planes antes señalados.

Las leyes autonómicas reguladoras del gobierno del territorio y de las planificaciones sectoriales dan buena cuenta de este caos. **Este sistema de pluralidad de planificaciones concurrentes y contrapuestas impide la eficacia de las normas y, por consiguiente, el fin de las mismas pues obstaculiza su correcta aplicación. Como el fin de las normas que inciden en el territorio suele ser el “desarrollo**

sostenible”, obtenemos que nuestro sistema de planificación general y turística no es sostenible. Precisamente, el estudio de la totalidad de los sistemas de planificación previstos por nuestras Comunidades autónomas avala mi hipótesis o punto de partida: un desarrollo territorial equilibrado debe partir de una planificación integrada, habida cuenta de los efectos negativos que ha causado una planificación y política territorial basada exclusivamente en el sector turístico, como ha ocurrido en las Islas Baleares. Fruto de esta experiencia, esta Comunidad autónoma trata de reconducir su sistema hacia un modelo integrado (Omar BOUAZZA ARIÑO, *Ordenación del Territorio y Turismo*, Atelier, Barcelona, 2006, 233 y ss).

Es hora ya de plantear el problema de una manera seria, despojándolo de vestiduras falsas (por ejemplo, las luchas competenciales absurdas entre las diferentes Administraciones territoriales y entre los órganos sectoriales de una misma Administración) que impiden atender al interés general y alcanzar el sustrato del problema. La alimentación recíproca entre las diferentes actividades desarrolladas en el medio, compuesto por nuestro patrimonio natural y construido, es una tarea urgente que exige una comunicación entre los diferentes elementos que integran los conceptos de ordenación del territorio y desarrollo sostenible, esto es, lo económico, lo ecológico, lo cultural y lo social. Parece, en este sentido, que las políticas globalizadoras e integradoras de los diferentes sectores, empiezan a predominar en el ámbito de la Unión Europea.

¿Cómo puede darse una solución desde nuestro derecho interno a los inconvenientes planteados? A mi entender debiera producirse un gran acuerdo entre los diferentes actores de nuestra vida administrativa (Administración Central, Administración Autónoma, Administración Local y ciudadanos, cuya participación puede desarrollarse de una manera directa, a través de órganos administrativos y organizaciones no gubernamentales) y crear un órgano estatal de carácter mixto formado por expertos en materia de ordenación territorial, en el que participen los actores antes señalados, encargado del examen de la Ley prevista por el artículo 131 de la Constitución Española destinada a coordinar, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial. El órgano propuesto encajaría en el segundo párrafo del mismo artículo. Así se elaboraría un Plan previo, fruto de la colaboración, que enlazaría las competencias estatales que inciden sobre el territorio y establecería las líneas básicas para articular el equilibrio interterritorial, todo ello mediante la colaboración de las Comunidades autónomas, municipios y agentes sociales. Ello permitiría que las Comunidades autónomas pudiesen ejercer verdaderamente su competencia global en materia de ordenación del territorio, mediante un examen integrado de los usos del suelo y minorando los conflictos. De esta manera, se lograría un equilibrio entre el desarrollo económico y social y la protección del medio.

Por otro lado, acudiendo a la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo, los planes y programas conjuntos (artículo 7 de la Ley 4/99), previstos como instrumentos de cooperación funcional entre administraciones para la elaboración de planes sectoriales, constituirían una herramienta útil para proyectar de una manera consensuada las planificaciones sectoriales en materias concurrentes de las distintas Comunidades autónomas. Su realización participada permitiría el acuerdo a la hora de elaborar las planificaciones estatales y autonómicas evitando solapamientos. Esta posibilidad ha sido prevista por la Ley del Turismo de Aragón (art. 6.2).

Para concluir, la sostenibilidad del sistema actual de planificación territorial y turística exige un esfuerzo de racionalización de la Administración y, en consecuencia, de los instrumentos de planificación, reduciendo su volumen mediante la eliminación de los que sean superfluos, esto es, aquellos cuyo objeto constituya el objeto de una planificación territorial o sectorial previa, otorgando a la ordenación territorial su función de coordinación y evitando órganos de administraciones sectoriales -como la turística- de coordinación de las políticas territoriales.