

ESTHER RANDO BURGOS: *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Madrid, Iustel, 2019, 505 págs.

La ordenación del territorio es una materia ampliamente tratada desde una variedad de perspectivas, si bien en el ámbito jurídico resultaba necesaria la publicación de una obra de consulta para conocer el conjunto de leyes e instrumentos que han sido adoptados por cada una de las comunidades autónomas. En esta monografía nos encontramos la respuesta a una necesidad que, desde todos los operadores que en su día a día consultan la normativa y los planes vigentes sobre ordenación del territorio, era demandada.

La complejidad de la materia y el entramado legislativo y planificador desarrollado a nivel autonómico han generado una grave problemática, que exige de una importante labor de investigación, análisis y clasificación para desenmarañar la madeja que la ordenación del territorio configura en nuestro Estado. La profesora Rando Burgos, gran conocedora de la materia, consigue simplificar, clarificar y sistematizar el marco vigente; estudiando en detalle los diecisiete modelos autonómicos y ofreciendo una visión completa de la perspectiva territorial.

El profesor Sánchez Blanco, autor del Prólogo, apela a la adecuada gestión del territorio sobre las bases estatales y en coherencia con los desarrollos autonómicos y locales. En este sentido, recuerda la carencia de las bases de la ordenación del territorio, debido al malogrado Plan Director de Infraestructuras elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente; instrumento con el que se perdió la oportunidad de ofrecer un marco común estatal para la integración de las premisas ambientales, de sostenibilidad de recursos, patrimoniales y de cohesión con las iniciativas comunitarias.

La obra se estructura en cinco capítulos y dos anexos. El primero de los capítulos se dedica al surgimiento y evolución de la ordenación del territorio, e inicia con los antecedentes históricos. Situar históricamente un concepto como la ordenación territorial y conocer sus orígenes y evolución se constituye como una pieza clave para poder analizar la realidad actual de la política territorial. Como afirma la autora, «ordenar el territorio» ha sido una preocupación constante a lo largo de la historia y por todas las civilizaciones; por ello se remite a los orígenes de los primeros asentamientos para encuadrar sus principios más básicos, desde la ubicación vinculada a los recursos naturales o el propio equilibrio territorial. De gran interés es el repaso que se ofrece a los antecedentes históricos y la influencia de los distintos modelos que van a marcar la realidad territorial de nuestro país, desde el Imperio romano hasta el islam.

Estos antecedentes se completan con el apartado dedicado a la aparición e implantación de la ordenación del territorio en el que se ponen de relieve las primeras iniciativas sobre políticas públicas dedicadas a ordenar y planificar el crecimiento de las ciudades, marcadas por la industrialización. Sin embargo, habría que esperar hasta la segunda década del siglo XX para que la gestión del territorio superara la idea de ciudad, vinculada al urbanismo, y se integrara con

el entorno, con otras ciudades y pueblos próximos. Se empieza a desarrollar el concepto de región, que se va gestando paralelamente en Europa y Estados Unidos. Consagrándose definitivamente la ordenación del territorio en el continente europeo a partir de los años cincuenta, como una vía para la reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial; no solo desde la perspectiva territorial, sino también como instrumento para la recuperación económica. Tras el análisis de la evolución histórica acomete la autora el estudio de las concepciones planteadas en torno a la ordenación del territorio, analizando las diferentes teorías, su evolución, así como los aportes de la jurisprudencia. Especial atención recibe la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en 1983, y su influencia sobre la conceptualización de la ordenación territorial.

El segundo de los capítulos se dedica a la ordenación del territorio en España, donde se realiza una división entre las iniciativas adoptadas con carácter preconstitucional y las propuestas asumidas en el Estado de las autonomías. En la primera fase se analizan la Ley del Suelo de 1956, los Planes de Desarrollo y Planes Sectoriales, y la Ley de 1975 de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Sin lugar a dudas un punto de inflexión en el modelo de gestión territorial en España lo constituye la asunción, con carácter exclusivo, de la competencia en ordenación del territorio por parte de todas las comunidades, y a través de la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este apartado realiza la autora un significativo esfuerzo de síntesis mediante la elaboración de unos cuadros en los que se sistematizan los referentes competenciales de cada comunidad, sus Estatutos, las competencias asumidas, y las normativas originarias y vigentes adoptadas; este esfuerzo es una constante que se repite a lo largo de todo el trabajo y que es de agradecer por su capacidad para visualizar con rapidez una comparativa entre las distintas propuestas autonómicas.

La planificación territorial a nivel autonómico se aborda en el tercero de los capítulos, y desde el inicio la profesora Rando Burgos pone de relieve la dificultad de establecer unas líneas comunes de actuación debido al dispar desarrollo y concreción que la competencia sobre ordenación del territorio ha tenido en cada comunidad autónoma. De tal forma que nos encontramos ante comunidades que han concluido el proceso de planificación, junto a otras que se encuentran en fase de desarrollo, e incluso un último grupo que aún no lo ha iniciado. Se distingue en este capítulo entre planificación y gestión territorial, la primera como instrumento previo y la segunda dedicada a materializar las políticas territoriales, ambas configuradas como esenciales y complementarias para la consecución de los principios y fines de la ordenación del territorio. Y son de gran interés las comparativas entre urbanismo y ordenación del territorio, ejemplos que hacen visibles las diferencias y también la conexión entre ambas figuras. La primera parte de este capítulo se completa con las referencias al modelo territorial, los objetivos territoriales y las escalas en planificación territorial.

En la segunda parte del capítulo tercero y en el capítulo cuarto se analizan los instrumentos de planificación territorial en las comunidades autónomas, el eje sobre el que gira esta monografía. La autora adelanta que nos encontraremos ante diferentes denominaciones e identifica algunos elementos definidores antes de analizar cada una de las iniciativas adoptadas por las comunidades autónomas; se incorpora un exhaustivo análisis de cada nivel autonómico, partiendo de las referencias normativas generales y concretando el nivel de planificación alcanzado en cada uno de los territorios, realizando incluso un estudio de los antecedentes y estado de elaboración e implantación en la actualidad, y complementándolo con la referencia a instrumentos planificadores de otras materias con incidencia en la ordenación del territorio. Con gran acierto, se procede a una primera clasificación en la que se distingue entre comunidades autónomas en función del nivel de desarrollo de la planificación; lo que permite realizar una comparativa de todo el panorama planificador a nivel estatal. Culmina el cuarto capítulo con un apartado dedicado a la planificación territorial en los ámbitos litorales, espacio con gran significación territorial y que requiere de una adecuada atención en lo que respecta a su nivel de protección.

El último de los capítulos, titulado «Una visión conjunta del estado de la planificación territorial en España», nos ofrece una valoración global de gran acierto y precisión que solo puede llevarse a cabo tras el pormenorizado análisis que precede. Debemos señalar que de nuevo la autora identifica los ítems más destacados y es capaz de agrupar y hacer referencia a las singularidades más reseñables de cada una de las comunidades autónomas, a la vez que se extraen unas valoraciones generales que permiten identificar los patrones más relevantes en cuanto a la planificación regional, subregional, en ámbitos litorales y la planificación sectorial con incidencia en la planificación territorial.

Mención destacada merecen los dos anexos que se incluyen al final de la obra. El primero de ellos incluye la relación de todos los instrumentos que según lo dispuesto en las respectivas legislaciones autonómicas ostentan la consideración de planes de ordenación del territorio de ámbitos regional o subregional. El segundo de los anexos relaciona los principales instrumentos de planificación territorial regional y subregional, así como los instrumentos de planificación sectorial con incidencia territorial regional y subregional; especificando cuáles se encuentran vigentes y aquellos otros de los que se dispone de documentación por haber sido objeto de algún trámite oficial, incluyendo también los que han sido solo formulados o existen acuerdos oficiales de comenzar con su proceso de redacción.

Esta monografía debe ser analizada en su totalidad, desde los esclarecedores primeros capítulos hasta los apartados más específicos dedicados a cada una de las comunidades autónomas. Además, tiene la virtualidad de convertirse en una obra de consulta, que tras esta lectura completa servirá de referente cada vez que surjan dudas sobre la implantación efectiva de la ordenación territorial en una parte del territorio español. Los amplios conocimientos de la profesora Rando Burgos sobre la materia, su experiencia y su pasión por la ordenación del terri-

torio quedan patentes en esta monografía; por ello, esperamos que esta obra se actualice periódicamente, incorporando todas las novedades aprobadas por cada una de las Administraciones autonómicas.

*M.ª Remedios Zamora Roselló*  
Universidad de Málaga

ROCÍO SAHÚN PACHECO: *Riesgo operacional y servicio público*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2019, 356 págs.

De todas las novedades introducidas por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, la más relevante desde el punto de vista dogmático y práctico, y también la más polémica doctrinalmente, es la supresión de la categoría del contrato administrativo de gestión de servicios públicos y su sustitución por las concesiones de servicios y los contratos de servicios que conllevan prestaciones directas a favor de los ciudadanos (así como por la posibilidad de adjudicación directa de las concesiones a sociedades de economía mixta de capital mayoritariamente público, con el socio privado seleccionado como si fuera un contratista). La justificación de esta novedad radicaría en la necesidad de transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que regula por primera vez en el ámbito del derecho de la Unión Europea los contratos de concesión de servicios. Sin embargo, la doctrina científica ha puesto en duda que para transponer esa directiva fuese preciso suprimir la categoría del contrato de gestión de servicios públicos; igualmente discutida es la definición que el legislador de la Unión Europea ha consagrado de las concesiones de servicios (y, en realidad, también de las de obras) sobre la base del criterio de la transferencia al contratista del llamado «riesgo operacional».

La primera cuestión ha sido tratada por relevantes autores de la doctrina administrativista de nuestro país y, aunque también el criterio de la transferencia del riesgo operacional ha recibido amplia atención doctrinal, faltaba, sin embargo, un estudio sistemático y articulado del tema desde todos los puntos de vista. Colma dicha carencia esta oportuna monografía, que deriva de la tesis doctoral elaborada por la autora en la Universidad Complutense de Madrid, bajo la dirección de los catedráticos de la misma José María Baño León (que prologa el libro) y Tomás Cano Campos, y defendida en julio de 2019 con la máxima calificación.

El estudio se estructura en cuatro capítulos que siguen una progresión perfectamente lógica: en el primero se analizan los fundamentos económicos de la