



EL PAPEL DE LA ORDENACION TERRITORIAL Y LA PLANIFICACION URBANA EN LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

Por Carlos Conde Duque

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Este trabajo es el guión de una lección que se dio en el contexto de un curso sobre Medio Ambiente y Corporaciones Locales, organizado por el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA). No tiene por ello ninguna pretensión doctrinal, sino por el contrario presentar de la forma más pragmática posible la validez de la alternativa de la ordenación territorial y la planificación urbana como medio eficiente en la lucha contra la degradación ambiental. Esto nos ha parecido especialmente relevante en el momento en que las presiones de todo tipo están determinando una orientación puramente tecnológica del problema de la contaminación.

Por razones evidentes que se apuntan en este trabajo esa solución es cuando menos económicamente difícil en países en desarrollo.

Para situar el problema y hacer un planteamiento lo más coherente posible, nos tendremos que situar necesariamente en el contexto teórico que hace del espacio y de los recursos naturales una variable económica más. Esto nos permitirá ver en qué medida el territorio, como base de las actuaciones económicas y de los asentamientos humanos subsiguientes, ha sido generalmente utilizado de una forma espontánea, produciendo por ello un grado de irracionalidad y de degradación del medio, sólo reducible si se establecen criterios de ordenación territorial.

1.1. *Las teorías dominantes en el uso del espacio.*

El proceso de desarrollo económico que se produce a partir de la Revolución Industrial en el mundo occidental viene ligado a una filosofía dominante que es la del individualismo liberal, que nacido de la revolución burguesa genera las concepciones clásica y neoclásica de la teoría económica con su formulación marginalista, altamente formalizada, y con pretensiones de verdad científica inamovible. Simplificando mucho las ideas se puede decir que esta filosofía, dominante de forma general hasta después de la Segunda Guerra Mundial, se basa fundamentalmente en dos principios: la economía se centra en los problemas de la mejor asignación de los recursos escasos y esa asignación se produce a través del mercado, que se encarga a su vez de fijar los precios de los bienes. El mecanismo subyacente es el de obtener los mínimos costos de producción y los máximos beneficios.

En la obtención de beneficios está toda la clave del problema, en la medida en que éstos permiten reinvertir y alimentar el proceso de desarrollo.

El desarrollo a su vez sólo se mide en términos monetarios que tienen su reflejo en el PNB. De esta forma los bienes sociales y los costos y beneficios sociales quedan al margen del discurso económico.

1.2. *Los costos y beneficios sociales.*

Interesa hacer estas precisiones porque es en este contexto en el que se moverá la utilización del espacio como soporte de las actividades económicas y humanas, y el que generará la degradación que todos conocemos.

Si los costos y beneficios sociales no se miden en dinero (por lo tanto no cuentan), y lo que importa es incrementar los beneficios como sea, es evidente que la consecuencia inmediata es la reducción de los costos al mínimo. La localización y la utilización de los recursos naturales disponibles se harán precisamente en función de obtener esos costos mínimos y esos beneficios máximos.

Costos mínimos de transporte, aprovechamiento de economías de escala y de economías externas de aglomeración van generando un proceso de polarización, concentración y densificación que deteriora de forma creciente la calidad de vida en la medida en que el proceso se intensifica. Los crecientes costes sociales, al no reflejarse en la "renta per capita" ni en el PNB, son irrelevantes; lo que importa es el crecimiento. La lógica dominante en este proceso genera un creciente malestar social que exige que los costes sociales y los beneficios sociales sean tenidos en cuenta. Por otra parte, ciertos síntomas de que la irracionalidad del sistema empieza a generar deseconomías fuerzan a la consideración de una alternativa que ya desde los primeros utopistas venían defendiendo los urbanistas, sociólogos, geógrafos, etc. El territorio debe ser ordenado y su utilización debe hacerse en función de las aptitudes del suelo para soportar diferentes actuaciones, según su vocación.

La clasificación de usos del suelo debe ser planificada, los usos deben ser diferenciados y separados, los costos y beneficios sociales deben ser tenidos en cuenta. Una cierta equidad debe ser introducida, de forma que no sólo se manejen criterios de eficiencia económica. Por último, la propiedad privada debe ser limitada a su función social: el propietario del suelo sólo podrá hacer aquello que el planeamiento ha previsto. Por lo tanto, los intereses privados se someten a los públicos o colectivos. Todo ello a través de un proceso de democratización de la toma de decisiones que configura el plan como una decisión social, como una opción social.

1.3. *La planificación como alternativa.*

Como se ve, hemos pasado del más rabioso individualismo a un intervencionismo importante en el uso de los recursos naturales y del suelo especialmente.

Lo que ocurre es que este proceso no ha sido y no es fácil. La aceptación de la lógica de la planificación-intervención no es algo sencillo, especialmente en países subdesarrollados con altas tasas de inflación, donde los altos y seguros beneficios obtenidos de la especulación del suelo

constituyen muchas veces el refugio de los capitalistas menos competitivos.

De ahí las enormes dificultades de pasar de la teoría a la práctica en este tema de la ordenación territorial y de la planificación urbana. De ahí también la frustración de muchos profesionales ante la impotencia generalizada cuando intentan imponer la racionalidad a la espontaneidad en el uso del espacio.

No obstante, estimo que la única opción válida para países en desarrollo es una adecuada política de ordenación territorial ya que es impensable la alternativa de disminución del ritmo de crecimiento o de crecimiento cero, a la que por otra parte la coyuntura nos está llevando. Una política de ordenación territorial, de localización industrial, de ordenación urbana, que evite una utilización irracional y espontánea de los recursos disponibles. Necesariamente esto va ligado a políticas de desarrollo regional y de desarrollo equilibrado. Todo ello implica a su vez una correlación entre planificación económica y planificación territorial.

1.4. *La situación española.*

Creo que es el momento de centrar el tema en la realidad española. Para ello es inevitable señalar que el modelo de desarrollo elegido ha sido el de desarrollo polarizado en áreas urbanas o metropolitanas inmediatas a las fuentes de energía, materias primas, áreas de mercado, de consumo y mano de obra, de acuerdo con los criterios de eficiencia económica de que hablamos al principio y en orden a obtener economías de escala y las economías externas propias de la aglomeración.

El objetivo ha sido, por supuesto, la obtención de las mayores tasas de incremento del producto nacional bruto (PNB).

Sin embargo, el contrapunto de esta política ha sido la aparición de disfunciones, de desequilibrios regionales y de graves daños al medio físico precisamente por un uso muy irracional y espontáneo de los recursos naturales disponibles. Evidentemente la estimación de los costes sociales de ese desarrollo ha sido un tema considerado muy a última hora, pudiéndose citar el planteamiento que se hacía en el III Plan de Desarrollo como el primer intento de considerar variables cualitativas en las decisiones de desarrollo económico.

Habría que señalar, sin embargo, que para una economía como la española, todavía situada entre las de los países en vías de desarrollo, con fuertes desequilibrios en la balanza de pagos, inflación, dificultades de inversión y una permanente amenaza de desempleo, la incorporación de costes adicionales al proceso productivo (como son, en todo caso, los que reducen la contaminación) son aceptados con grandes dificultades.

Cualquier incremento de los costes tiene sólo dos posibles consecuencias: o elevación de pre-

cios (interiores y exteriores) o reducción de beneficios. Si se opta por el primer camino, la inflación y el déficit exterior son la consecuencia; si se toma el segundo, aparecerá la disminución de la tasa de inversión, la recesión y el desempleo.

¿Qué se puede hacer entonces? Desde mi punto de vista, acudir a remediar aquellas situaciones puntuales que por su gravedad sanitaria no permitan espera y trabajar en el terreno de la ordenación territorial, previniendo el actual uso irracional de los recursos disponibles y fomentando un desarrollo más equilibrado.

En este sentido, la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 1976 ha creado una figura que son los Planes Directores Territoriales de Coordinación, que esperamos no sean una frustración más, y que tienen entre sus objetivos básicos la coordinación del desarrollo económico y la planificación física con una especial atención a la defensa del medio ambiente.

2. LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACION

Estos planes constituyen una figura jurídica de planeamiento que viene precisamente a llenar el vacío de la coordinación de la planificación socioeconómica y la planificación urbanística del territorio, y en su caso de la planificación económica local, siendo en todo caso una figura que sirve de puente entre ambos niveles de determinación, en cuanto a localización de actividades e inversiones se refiere.

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación, al menos en su planteamiento legal, van a ser el marco físico para localizar los procesos de desarrollo. En este sentido, la figura resulta especialmente sugestiva, desde el punto de vista teórico, en la medida en que supone una auténtica consagración de la interdisciplinariedad que la planificación física comporta, siendo un intento de síntesis de las diferentes visiones económicas, sociológicas, jurídicas, medio ambiental y de diseño en la búsqueda del equilibrio en el uso del espacio físico, precisamente para evitar a gran escala territorial las disfuncionalidades que el desarrollo económico produce sobre el territorio cuando los asentamientos se generan de forma espontánea.

Este tipo de planes parece responder mejor que ningún otro a ese carácter de confluencia interdisciplinar que la ordenación territorial tiene, cuando trata de satisfacer las exigencias de funcionalidad del planeamiento urbano, las interrelaciones con las variables económico-sociales y la calidad y mejora del medio ambiente.

En este sentido, la creación "ex novo" por la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de esta figura de planeamiento viene precisamente a instrumentar y a hacer posible la integración de la planificación física y de la planificación socioeconómica, llenando el vacío existente con anterioridad en nuestro ordenamiento jurídico.

Los Planes Directores Territoriales de Coor-

dinación son planes urbanísticos, ya que vienen incluidos en la clasificación que hace el artículo 6. ap. 1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, cuando dice que:

"El planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento".

El párrafo 2 de dicho artículo 6 señala que, si bien estos planes no tienen un ámbito prefijado, pueden tenerlo supraprovincial, provincial o comarcal.

La exposición de motivos de la Ley de Reforma asigna como misión fundamental a estos Planes, precisamente, la de señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación del territorio que comprenda, dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente, y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones localizables espacialmente, de la planificación económica y social y cuantas instrucciones incidan sobre su ámbito.

Hasta este momento la planificación socioeconómica no había tenido suficiente incidencia en la planificación física, con lo que, por lo general, no había sido posible traducir las decisiones de localización de las inversiones en esquemas urbanísticos previos.

Así la planificación física de las áreas urbanas y metropolitanas se venía desarrollando dentro de los esquemas conceptuales y operativos que establecía la Ley del 56, al margen de las determinaciones de acción regional que los propios Planes de Desarrollo establecían. A su vez, en los Planes de Desarrollo la acción urbanística aparece como una mera acción de acompañamiento.

Se podía decir que la única forma de encuentro real entre ambas planificaciones se daba con la promulgación de las Normas de Ordenación del Territorio de los Polos, los cuales, por no encajar en el sistema de planificación física definido por la Ley del 56, y suponer una fuerte distorsión del mismo, han debido adoptar carácter de provisionalidad, hasta que los municipios afectados por la demarcación territorial de cada polo redacten sus Planes Generales de Ordenación para recoger en ellos esta incidencia y encajar la nueva situación en el esquema de la Ley del Suelo.

Ahora, tras la Reforma, esta situación queda superada al adjudicar, como hace el art. 8.1 del Texto Refundido, a los PDT de C la función de establecer las directrices para la ordenación del territorio que el propio Plan define y el modelo territorial en que se han de plasmar las actuaciones coordinadas resultantes de otros planes (se supone que de inferior rango o sectoriales), y las Normas (se supone que Subsidiarias). Todo ello de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y



de los Planes de Desarrollo Económico y Social, así como de las exigencias del desarrollo regional.

El problema ahora está en la virtualidad que puedan tener el Plan Nacional y los propios Planes de Desarrollo. En cualquier caso podía ser un instrumento adecuado como Plan marco en que se coordinen las planificaciones sectoriales sobre el territorio, a la vez que establezcan criterios de localización a escala regional o subregional.

2.1. Usos del suelo, localización de infraestructuras y defensa del medio ambiente.

Precisamente el ap. 2 del art. 8 del Texto Refundido de la Ley del Suelo establece que los Planes Directores Territoriales de Coordinación deberán contener al menos las siguientes determinaciones:

- a) El esquema para la distribución geográfica de usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado.
- b) El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia, o por otras razones de interés público.
- c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico.
- d) El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas.

Nos parece un criterio muy acertado que concuerda con lo que decíamos al principio en el punto 1.3. Se debe iniciar el planeamiento atendiendo a las vocaciones de los suelos, estableciendo los diferentes usos, preservando la calidad del medio ambiente y protegiendo los espacios más valiosos o más débiles. Se debe hacer un estudio de impacto ambiental de las diferentes actuaciones posibles. Finalmente, la red básica de infraestructuras debe estar al servicio de los usos del suelo y de la defensa del medio y no al revés. Nos parece disparatado el apriorismo de las infraestructuras como estructurantes del territorio.

Es decir, conocidas las vocaciones de los suelos, las posibilidades de abastecimiento y las disponibilidades de recursos naturales, establecer los usos del suelo. Estos determinarán las demandas de transporte. Con todas estas determinaciones se fijará finalmente la red de infraestructuras básicas. Fijados estos criterios, la planificación inferior puede ser más flexible siempre que cumpla estos principios básicos fijados por el Plan.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que las determinaciones de los Planes Directores son vinculantes para la Administración y los particulares. Así los diferentes Departamentos ministeriales deberán llevar a cabo las acciones previstas en dichos Planes, dentro del marco de sus respectivas competencias (art. 9 ap. 1 del Texto Refundido).

Por otra parte, los Planes Generales de Ordenación Municipales deberán redactarse teniendo en cuenta las determinaciones y directrices establecidas en los Planes Directores, según establece el ap. 2 del artículo 10 del Texto Refundido, en relación con el apartado 2 del artículo 9.

3. LOS PLANES GENERALES MUNICIPALES DE ORDENACION



Los Planes Generales Municipales de Ordenación son instrumentos de ordenación integral del territorio de uno o varios Municipios, debiendo establecer una clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable y definir los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio afectado.

Entre las determinaciones de carácter general que deberán contener los Planes Generales de Ordenación que señala el artículo 12 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, cabe destacar la que se recoge en el apartado d) del párrafo primero:

“Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos”.

Si a esto unimos que el propio Texto Refundido en el art. 12, ap. 2,4 establece que además los Planes Generales deberán establecer en el suelo calificado como no urbanizable “las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación”, tendremos que a este nivel de planeamiento se pueden obtener previsiones muy satisfactorias en defensa de la calidad ambiental.

Hay que tener en cuenta, además, lo que es más importante, y que el Texto Refundido de la Ley del Suelo establece dotaciones mínimas para espacios verdes (no menos de cinco metros por habitante), junto con una limitación de densidad (no más de 75 viviendas/Ha.), (art. 12, 1,b y art. 75 del Texto Refundido). A las reservas para equipamientos y zonas verdes hay que añadir las exigencias contenidas en el punto 2, del artículo 13, que fija las determinaciones mínimas que deben contener los planes parciales, entre los que debemos destacar 18 metros mínimos de zona verde por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial, que se establecerán con independencia y además de



los 5 metros por habitante que se han de fijar por el Plan General.

Nos parece que un Plan General que, de acuerdo con las grandes líneas fijadas a nivel regional o subregional por el Plan Director, haga una adecuada calificación de suelo no urbanizable, establezca una adecuada clasificación de usos del suelo en urbano y urbanizable, y en función de estas variables establezca la demanda de transporte y el esquema general de las infraestructuras básicas que está determinando ya una equilibrada utilización del suelo como soporte de las actividades económicas y de los asentamientos humanos.

Si para ello se hacen los correspondientes estudios climáticos, edafológicos, de impacto ambiental, de posibilidades de abastecimiento, etcétera, y se cumplen las determinaciones exigidas por la Ley del Suelo, estaremos mejorando sensiblemente la calidad ambiental de los territorios afectados. Habremos reducido sensiblemente la contaminación atmosférica, el ruido y los problemas del tráfico, así como la peor parte de la contaminación de las aguas y de los residuos sólidos, haciendo que los costos de los servicios anticontaminantes sean menores y efectivos. El primer generador de contaminación es la alta tasa de concentración de actividad que estamos padeciendo.

4. LOS PLANES ESPECIALES

Determinado tipo de actuaciones puntuales en desarrollo de los Planes Directores, Planes Generales de Ordenación o las Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento, podrán ser objeto de un plan especial. La Ley del Suelo (T. R.) los regula en los artículos 17 a 25

y prevé la posibilidad de redactarlos, entre otros, para los siguientes fines: conservación de las bellezas naturales, protección del paisaje, cultivos, espacios forestales y todos aquellos que se refieran a obras en el suelo y el subsuelo y que tiendan a la mejora de las condiciones de salubridad, higiene y seguridad.

5. CONCLUSION

Hemos querido poner de relieve como una buena parte de la degradación ambiental se produce como consecuencia de los procesos de concentración y uso irracional de los recursos naturales, que se deriva de un sistema de producción dominado por el principio de mínimo coste y máximo beneficio. Las dificultades de orden estructural y coyuntural, que podrían hacer difícil la incorporación de costes adicionales al proceso productivo para evitar la degradación ambiental, podrían ser sensiblemente paliadas por adecuadas políticas de ordenación territorial. En este sentido, hemos intentado analizar las posibilidades que el nuevo instrumento creado por la Reforma de la Ley del Suelo permiten en este sentido.

Todo ello, por supuesto, sin olvidar el importante contenido del párrafo 2, del artículo 4 de dicha Ley, que dice:

“En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares”.

Esto situará el planeamiento territorial en su auténtica dimensión de opción social frente a las pretensiones tecnocráticas de aséptico cientifismo.