



ORDENACION TERRITORIAL EN UNA NUEVA SITUACION

por José Luis González Haba y Roberto Martínez Díez

Unos de los temas que va a ocupar la atención de nuestros legisladores en el desarrollo constitucional va a ser la Ordenación del Territorio. Algo, sin duda, no demasiado importante ni prioritario en la situación actual del país.

Sin embargo, la Ordenación del Territorio como reflejo, si se quiere, del modelo de sociedad deseado —y así se manifiesta en multitud de declaraciones públicas— es algo potencialmente importante, incluso en el momento actual.

En cualquier caso, creemos que una reflexión sobre el tema no es baladí y esto es lo que pretendemos llevar a cabo en tres partes:

- Constitución y Ordenación del Territorio.
- La Ordenación del Territorio en una Administración descentralizada.
- El sistema de Acción Regional y la Ordenación del Territorio.

Ciertamente para una reflexión sobre la Ordenación del Territorio y desde una perspectiva fundamentalmente —pero no únicamente— jurídica no existen demasiados estribos y, por ello, puede plantearse cabalmente la duda de si los argumentos empleados, aún en el supuesto de poseer una coherencia lógica, no corren el riesgo, por falta de sustento, de ser perfectamente inútiles.

Con esta espada de Damocles encima de nuestras cabezas, hemos queridos mostrar cómo el territorio es el campo dialéctico de dos sujetos: el poder ejercido mediante normas jurídicas y la Ordenación del Territorio como disciplina científica, y como el campo dialéctico se enriquece —en un sentido entrópico— tanto por la repartición del poder que lleva a cabo la Constitución del 78, como por la inmadurez científica de la Ordenación del Territorio.

Todos los híbridos suelen carecer de encanto y no iba a ser esta una excepción. Por ello, para contrarrestar precisamente la dejadez estética, hemos —a modo de sandwich— colocado en el medio la parte de peso —interpretéase el término ambivalentemente— donde hemos querido intentar poner en claro ese juego de interrelaciones, complejo y enriquecedor, que podría vivificar —y ordenar— el territorio, dejando para el principio y el final, aperitivo y postre ligeritos, casi puros ejercicios de lógica formal.

Los tres capítulos, a modo de artificios, raramente conducirán al lector —vía erudita cita— a mayores abundamientos sustentados en precarios cimientos surcan, como cimbras, un espacio vacío. Sobre esas cumbres o sobre otras, constrúyase posteriormente.

I. Constitución y Ordenación del Territorio

1. INTRODUCCION

El reconocimiento y garantía del derecho de autonomía a regiones y nacionalidades en la Constitución Española de 1978 (art. 2) significa una ruptura de largo alcance en la Organización Territorial del Estado.

Desde este punto de vista, el territorio de la Comunidad Autónoma, va a constituirse en el elemento espacial del ejercicio de la soberanía (funciones legislativas, ejecutivas y judiciales), que constitucionalmente tienen atribuidos los poderes públicos de las Comunidades Autónomas.

Pero el territorio es también el sustento de las actividades productivas los asentamientos poblacionales, las infraestructuras de comunicación; y éste es el punto de vista, junto a su consideración como parte del ecosistema desde la complementaria perspectiva medio-ambiental, que adopta la Ordenación del Territorio.

El propósito del presente trabajo es profundizar en el proceso dialéctico a desarrollar entre los dos aspectos mencionados del territorio, proceso que se plasmará en normas jurídicas e instrumentos técnicos. Para ello nos centraremos en una primera parte en el tratamiento constitucional de la Ordenación del Territorio, desarrollando, en la segunda, los instrumentos post-constitucionales de la misma.

2. LA DEFINICION CONSTITUCIONAL DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

En una aproximación a la aspiración epigrafiada, transcribamos, en primer lugar, aquellos aspectos de la «constitución económica formal» que se refieren al tema. (Los artículos 2 y 9.2. del Título Preliminar los dejaremos al margen por su generalidad).

«Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa...» (art. 40).

«Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (artículo 45.1.).

«Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» (art. 45.2.).

«Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural...» (art. 46).

«Todos los españoles tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada...» (artículo 47).

El contenido de los párrafos subrayados parece permitir una interpretación integradora bajo la rúbrica de Ordenación del Territorio concebida en dos sentidos fundamentales:

— como un marco integrador de la planificación física en íntima conexión con la planificación económica.

— como un instrumento de reequilibrio poblacional, ambiental y económico.

Podría argumentarse que no era otra la intención del artículo 8 (sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación) del Texto Refundido de la Ley del Suelo o de la creación de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, así como de las Conserjerías de similar denominación de los Entes Preautonómicos, en el proceso de reforma institucional que comienza a partir de las elecciones del 15 de junio de 1977. La Constitución reflejaría, pues, tal aspecto de la realidad social. Sin embargo, esta interpretación parece negarse por una detenida exégesis del texto constitucional. Veamos:

1. La Ordenación del Territorio que, como expresión lingüística sólo parece en el art. 148.1.3º, carece de carácter sustantivo en el texto constitucional a diferencia de la actividad urbanística o medio ambiental. Estas últimas se configuran como principios rectores de la política social y económica, y para ambas la Constitución prevé un desarrollo más o menos explícito. No sucede tal con la Ordenación del Territorio.

2. Dejando a un lado la planificación física que la Constitución no recoge más que en la enumeración de las distintas infraestructuras, al referirse a las competencias de las distintas instancias de poder (arts. 148 y 149) y en perfecta correlación con las tradicionales divisiones departamentales, ocupémonos de la planificación económica.

Transcribámos, en primer lugar, los artículos fundamentales:

«Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña» (art. 1.30).

«El Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo cuya composición y funciones se desarrollará por Ley» (art. 131).

Se concibe la planificación, pues, con la visión sectorial y economicista de los Planes de Desarrollo tan criticados desde el punto de vista territorial. Solo una rigurosa interpretación del objetivo «equilibrar y armonizar el desarrollo regional» (bien distinto al de la etapa desarrollista) permitirá una aproximación al concepto de Ordenación del Territorio que aportábamos en un principio.



Ordenación territorial en una nueva situación

En conclusión, la Constitución de 1978, significa una regresión en el tema que nos ocupa. En efecto, la Ordenación del Territorio:

— ni se configura como actividad sustantiva en el marco de los principios rectores de la política social y económica.

— ni se constituye como una técnica planificadora al servicio del equilibrio territorial de las actividades productivas y los asentamientos poblacionales.

¿Qué es, entonces, la Ordenación del Territorio para la Constitución de 1978? Creemos que el legislador constitucional entiende la Ordenación del Territorio como un instrumento de determinación de las vocaciones de las distintas partes del territorio y de formulación de las grandes líneas del planeamiento infraestructural y de usos generales dentro de los distintos territorios autónomos. Ordenación del Territorio y Urbanismo serían prácticamente la misma cosa, diferenciándose únicamente en la escala de actuación.

Si las pretensiones del urbanismo español contemporáneo, contenidas en la legislación vigente, se pueden calificar con toda justicia de fracasadas, o en opinión de algún autor de imposibles, tal calificación cabría ser trasladada aún más dramáticamente a la Ordenación del Territorio.

Sin embargo existen dos distinciones relevantes sobre cuya profundización se podría construir una argumentación favorable a la virtualidad de la Ordenación del Territorio frente al Urbanismo:

- la distinta magnitud del factor espacio.
- la distinta repercusión de la disección sectorial.

Por una parte, pues, la Ordenación del Territorio integraría al Urbanismo al entender que el fenómeno ciudad no puede comprenderse sólo desde la ciudad misma.

Por otra, la Ordenación del Territorio, si logra una adecuada conexión con la planificación económica, vertebraría y organizaría el espacio atendiendo a los criterios más idóneos.

Sin embargo creemos que son más poderosas las razones por las cuales a la Ordenación del Territorio le espera un futuro poco esperanzador. La fundamental y suficiente sería la incapacidad de una planificación para su cumplimiento si no se establecen los mecanismos jurídicos e institucionales adecuados, y ello no se desprende del texto constitucional, como ya hemos apuntado. De todos es conocida tanto la ambigüedad programática de las Constituciones de compromiso en materia del modelo económico-social, así como la virtualidad extensiva de las leyes que la desarrollan sin salirse del ámbito constitucional. Es preciso decir que los textos aprobados de los Estatutos Vasco y Catalán, siguen fielmente la indefinición constitucional de lo que sea la Ordenación del Territorio. Ambos textos asumen la misma como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero no aportan precisiones que permitan deducir la naturaleza de la actividad más allá de lo ya apuntado.

Así mientras el artículo 9.º 9 del Estatuto Catalán se limita a decir que «La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, espacios naturales protegidos y, en general, polí-

tica territorial, el Estatuto Vasco se refiere a la Ordenación del Territorio en su artículo 10.º 29. para asumir la competencia exclusiva en Ordenación del Territorio y del litoral, urbanismo, vivienda, medio ambiente y ecología.

En descargo de nuestros legisladores constitucionales y de los redactores de ambos estatutos, podemos decir, sin empujamiento, que no es tarea propia ni de la Constitución, ni de una norma institucional básica, como un Estatuto de Autonomía, la de entrar a definir en profundidad conceptos como el que nos ocupa. Sólo debe serle exigible a una normativa fundamental el no venir a crear más confusión en el estado de las cosas, lo que no era fácil eludir en una materia como la presente, todavía no suficientemente delimitada.

Habría que esperar, pues, a las leyes estatales y la legislación de las Comunidades Autónomas para ver la respectiva interpretación que de la Ordenación del Territorio confecciona cada instancia.

En cualquier caso, se ha perdido ya la oportunidad de seguir el ejemplo italiano, en el que a nivel de ley constitucional (Estatuto de Autonomía) se define la orientación de la Ordenación del Territorio, y se subordina a las necesidades de esta las intervenciones sectoriales.

Antes de pasar al siguiente apartado recalquemos las conclusiones del presente: La Ordenación del Territorio tal como aparece en el art. 148.1.3.º es una expresión vacía de contenido en una interpretación estricta del texto constitucional. En efecto, al aparecer por primera y única vez en el articulado, dentro de la enumeración de competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas y junto a una serie de materias cuyo contenido semántico es preciso, la Ordenación del Territorio se sitúa en la indefinición más absoluta, porque si es algo la Ordenación del Territorio, lo es en relación con algunas de las materias que recogen los artículos 148 y 149 y esta relación, con las oportunas caracterizaciones, jerárquicas en unos casos, de coordinación en otros, no existen en la letra del texto constitucional.

3. INSTRUMENTOS POST-CONSTITUCIONALES PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Sentada la indefinición constitucional del término, será tarea del desarrollo normativo posterior rellenar esta laguna. En esta perspectiva se presentan considerables dificultades. Reseñémoslas en primer lugar:

A) Hoy por hoy el único instrumento legal existente ordenador, en un sentido amplio, del territorio es el Plan Director Territorial de Coordinación (P.D.T.C.) definido en la Ley del Suelo, y cuya gestación, así como los intentos de materialización del mismo, han constituido profundos fracasos. En la actualidad, tanto los traspasos de competencias a los Entes Preautonómicos como la propia evolución socio-política implican la necesidad de una reorientación del mismo.

Es bien expresivo en este sentido, que, sobre el único Plan Director Territorial de Coordinación que subsiste, el de Galicia, se haya implementado medidas de acusada provisionalidad como el re-

ciente Convenio llevado a cabo por el MOPU y la Xunta de Galicia.

B) El previsible ritmo diferente en el tiempo, para la consecución de los Estatutos de Autonomía por parte de las distintas regiones y nacionalidades.

C) La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas admite cuatro posibilidades atendiendo a los planos legislativo y ejecutivo:

- legislación y ejecución por el Estado.
- legislación del Estado y ejecución por la Comunidad Autónoma.
- legislación y ejecución de la Comunidad Autónoma.
- legislación de la Comunidad Autónoma y ejecución por el Estado (impensable en la práctica).

Si se tiene en cuenta que, sin contar con las comunidades uniprovinciales, pueden existir nueve estatutos de autonomía, y que cada uno de ellos puede optar por una de las tres posibilidades reales, así como el hecho de que el proceso va a desarrollarse secuencialmente, se comprende la complejidad que encierra.

D) Parece deducirse, por la intención del Gobierno de presentar una Ley de Bases de Ordenación del Territorio, que ésta debe contemplarse a dos niveles: el estatal y el regional.

A continuación, nos proponemos enumerar los posibles instrumentos legales con que cuenta o puede contar la Ordenación del Territorio. Trataremos los aspectos característicos de cada uno de ellos, sin entrar más que tangencialmente en valoraciones. No analizaremos tampoco el contenido deseable de tales instrumentos, aunque hayamos avanzado nuestra posición en páginas anteriores, porque ese será el tema de otro artículo.

3.1. Instrumentos a nivel nacional

A nivel nacional creemos posible tres tipos de instrumentos:

3.1.1. Ley de Bases para la Ordenación del Territorio

Este tipo de norma puede jugar un triple papel. Por una parte resolver el tema de la indefinición constitucional de la Ordenación del Territorio; por otra, para las Comunidades Autónomas que no asumieron tal competencia con carácter de exclusividad, facilitar un desarrollo de la Ordenación del Territorio, desarrollo enmarcado en una común inspiración estatal con base en el interés general, pero que supone, también, un ejercicio autonómico de la O. T. tanto en la elaboración del correspondiente texto articulado, como en la gestión, según los cauces del art. 150 de la Constitución.

«Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases, directrices fijados por una ley estatal...».

Finalmente, tal Ley de Bases y sus correspondientes textos articulados pueden cubrir aquellas regiones cuyo proceso autonómico se demore y en tanto éste no finalice y culmine.

3.1.2. Ley planificadora de la actividad económica general

Se trata de una ley marco, prevista por la Constitución en el art. 131.1. A través de ella, y en base al objetivo «equilibrar y armonizar el desarrollo regional», cabría una definición explícita de las relaciones entre la planificación económica y la Ordenación del Territorio. Tales relaciones tienen tanta mayor importancia cuanto que una ley como la reseñada tiende a regular la actividad económica en su conjunto.

3.1.3. Leyes de Armonía

Para el caso en que las Comunidades Autónomas asumieran la Ordenación del Territorio como competencia exclusiva, ésta sería la vía estatal para armonizar las distintas normativas. El supuesto general se recoge en el art. 150.3 de la Constitución. «El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general...».

No incluimos entre los instrumentos a escala estatal al Plan Nacional de Ordenación, porque si ya desde su aparición en la Ley del Suelo esta figura aparecía como algo utópico pese a que se llegara a consignar fondos presupuestarios para la realización de estudios sobre el mismo; en la actualidad cae plenamente dentro de la inconstitucionalidad desde el momento en que la Ordenación del Territorio se encuentra entre las materias enumeradas en el art. 148.1 de la Constitución.

3.2. Instrumentos a nivel regional

3.2.1. Planes Directores Territoriales de Coordinación

En la actualidad son un instrumento para una situación transitoria en la que si bien se respetan los objetivos a cubrir por el plan, en los términos de la Ley del Suelo, ha sido necesario idear fórmulas distintas a las previstas, en los aspectos institucionales. (Decretos de traspaso de competencias del Estado a los Entes Preautonómicos, en materia de Urbanismo o Convenios sobre Ordenación del Territorio.)

3.2.2. Normas legislativas de las Comunidades Autónomas

Sin duda este será el instrumento, por excelencia, para la Ordenación del Territorio, tanto por la virtualidad del marco regional, como por la previsible asunción de la competencia por parte de las Comunidades Autónomas con carácter de exclusividad. En este sentido tanto la Generalidad de Cataluña como el Consejo General del País Vasco cuentan ya potencialmente con este valioso instrumento en desarrollo de lo previsto por los artículos 9.º.9 y 10.º.29. respectivamente.

Creemos que lo más destacable a este respecto es la oportunidad de definir el término «Ordenación del Territorio» y de determinar sus técnicas en relación con el urbanismo y la planificación económica.



Ordenación territorial en una nueva situación

Por otra parte, en cuanto que los estatutos vasco y catalán servirán de pauta para el desarrollo legislativo en sus respectivos territorios, es de interés el hecho de las demarcaciones territoriales que definen, por cuanto que pueden constituir también el ámbito espacial para los correspondientes planes de Ordenación del Territorio, sobre todo por razones políticas. Así el País Vasco se integra por los territorios históricos —las provincias— y corresponde a ellos la determinación de las demarcaciones supramunicipales que no excedan de los límites provinciales (arts. 2.2 y 37.3).

Por su parte, el anteproyecto catalán estructura la organización territorial en municipios y comarcas (desaparece la provincia) y prevé la posibilidad de demarcaciones supracomarcas y agrupaciones basadas en el hecho geográfico, urbanístico y metropolitano, o en otros de carácter específico (arts. 5, 1 y 2).

Es de notar en este sentido que planes provinciales en el País Vasco y planes comarcales en Cataluña constituyen muy destacadamente, importantes precedentes en materia de Ordenación del Territorio en nuestra historia del planeamiento urbano y territorial.

3.2.3. Normas legislativas de las Comunidades Autónomas en el marco de una ley estatal

Ya nos referimos a ellas, desde la perspectiva estatal en 3.1.1.

3.2.4. Estatutos de Autonomía

Aún cuando el Estatuto Vasco y el Catalán adolezcan del silencio constitucional, en la vía estatutaria pudiera muy bien residir la definición de la Ordenación del Territorio (caso frecuente en los estatutos de las regiones italianas), superándose, de esta forma, la ambigüedad constitucional, y sentándose las directrices para el desarrollo normativo posterior.

4. CONCLUSION

En las líneas anteriores hemos expuesto el variado repertorio de instrumentación jurídica que puede albergar la Ordenación del Territorio. Inevitablemente, al presentar alguna de las figuras, hemos introducido explícitos juicios de valor, aunque nuestro interés reside simplemente en mostrar la diversidad de fórmulas que pueden establecerse en el conjunto del Estado. Y ello, porque el desarrollo legislativo de la Ordenación del Territorio no puede estudiarse en abstracto sino, necesariamente, en el contexto de las restantes materias conexas con ella y, por otro lado, atendiendo a la posible diferenciación normativa en distintos territorios del Estado.

Como veremos posteriormente, las posibles figuras jurídicas que aquí se muestran como puros objetivos de elección alcanzarán muy otra virtualidad cuando se definan sus contenidos.

II. La ordenación del territorio en una Administración descentralizada

1. INTRODUCCION

Tratábamos anteriormente el tema de la instrumentación jurídica de la Ordenación del Territorio desde un punto de vista meramente formal, a partir de los preceptos constitucionales.

En este capítulo pretendemos abordar el problema desde el punto de vista material. Hablaremos, pues aquí, del contenido de la norma —y sobre todo, de los problemas que plantea—. De esta forma y junto con un tercer capítulo sobre las relaciones entre la Ordenación del Territorio y la Acción Regional, nos planteamos, en su totalidad, el contexto sobre el que va a situarse el necesario replanteamiento normativo de la cuestión. Al hacerlo en un momento como el actual, de encrucijada entre una perspectiva anterior caracterizada por los Planes Directores Territoriales de Coordinación (P.D.T.C.) y una futura, que creemos vinculada a una Administración descentralizada, autonómica, nos vemos obligados a asumir críticamente los P.D.T.C. a la hora de abordar el futuro.

La reflexión parte, pues, de unas consideraciones críticas sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación encaminados a la obtención de cinco cuestiones que creemos claves para la futura instrumentación jurídica de la Ordenación del Territorio.

Para la exposición de la problemática central distinguimos, desde un punto de vista sistemático, entre planteamiento (y dentro de él entre contenido y tipología) y programación, y exploramos cada uno de estos aspectos a través de aquellas de las cinco cuestiones claves que consideramos pertinentes.

Alumbran, en todo el artículo, dos conceptos polares de la Ordenación del Territorio: la «piramidal» derivada de la Ley del Suelo y la que denominados, con muchas cautelas, «articular».

Al presentar la segunda, nos mueve más la intención de utilizar una oposición dialéctica respecto de la primera que pretende definirla rigurosamente.

En este sentido la intención del artículo se dirige únicamente a sentar las bases de un punto de partida y a ello se refiere expresivamente el título. La verdadera concepción de la Ordenación del Territorio en una administración descentralizada será el resultado de un largo proceso.

2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Plan Director Territorial de Coordinación es el primer y único instrumento que aparece en la legislación española orientado específicamente hacia la Ordenación del Territorio. Aunque nace en el seno de una Ley urbanística (Ley del Suelo),

sus objetivos trascienden a los propios del urbanismo, tanto por lo que se refiere al ámbito territorial como al propio contenido del planeamiento.

Sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación de literatura ha vertido ya considerables críticas, el abundamiento en su enjuiciamiento se justifica por el hecho de que a través de un análisis crítico se extraerán las cuestiones centrales que vamos a plantear en el presente artículo.

En principio, consideramos que la raíz de la inviabilidad de los P.D.T.C. reside en la propia configuración que del mismo realiza la Ley del Suelo. Bajo un punto de vista político (considerando al territorio como elemento espacial del ejercicio del poder) esta inviabilidad deriva de un conjunto de circunstancias (previsibles o no a la hora de la promulgación del Texto Refundido de la Ley del Suelo; no es cuestión a plantearse desde la perspectiva de este artículo) que podíamos sintetizar en las siguientes:

- La superación por la evolución político-social de las previsiones normativas.

- El obligado replanteamiento derivado de la nueva Organización Territorial del Estado establecida por la Constitución.

- El azaroso camino recorrido por los P.D.T.C. iniciados casi simultáneamente con el proceso de cambio.

Desde un punto de vista más amplio, considerando al territorio como sustento de las actividades productivas, los asentamientos poblacionales y las infraestructuras de comunicación y abastecimiento, la inviabilidad vendría adherida a un elenco de razones:

- La primera razón estriba en la concepción piramidal heredada de la Ley de 1956 que del planeamiento tiene el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Pirámide, por lo demás, tricéfala, si se permite la metáfora.

El P.D.T.C., en la Ley del Suelo, se inspira en el Plan Nacional de Ordenación (P.N.O.), en la planificación económica y social y en las exigencias del desarrollo regional.

Aparte de destacar su posible inconstitucionalidad (la Ordenación del Territorio es una de las materias que pueden ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas), creemos que no parece oportuno detenerse en argumentar en contra de la pretensión globalizadora del P.N.O. Es algo generalmente aceptado.

La relación de la Ordenación del Territorio con la planificación económica sí es una cuestión decisiva. Ahora bien, en la legislación vigente la inspiración del P.D.T.C. en tal planificación no pasa de ser una declaración de intenciones. Ni existe en el momento de la promulgación del Texto Refundido de la Ley del Suelo (T.R.L.S.) tal planificación, ni, para el caso en que pudiera existir, se establecen los mecanismos de conexión. Merece la pena recordar que esta laguna condujo en los P.D.T.C. que se emprendieron en Galicia y Andalucía (sobre todo en el primero) a la redacción de monografías de carácter exclusivamente socio-económico.

En definitiva, cabría preguntarse si puede un P.D.T.C. absorber legítimamente contenidos propios de la planificación económica.

Por lo que se refiere a la relación de la Ordenación del Territorio con el desarrollo regional, este es el tema de un artículo posterior. Allí se trata de distinguir conceptualmente entre la Acción Regional y la Ordenación del Territorio, postulando la relativa independencia de ambos términos.

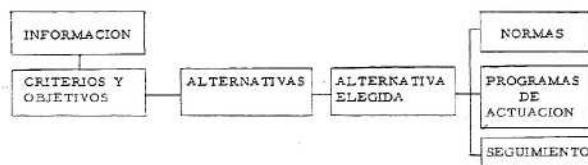
— Una segunda razón derivaría del rango normativo de los P.D.T.C. ¿Hasta qué punto este instrumento con cuerpo de Decreto puede llegar prácticamente al cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 9.1. del T.R.L.S. o en el artículo 13.1. del Reglamento de Planeamiento?

Téngase en cuenta, que pese al pretendido carácter vinculante para la Administración, sólo los planes urbanísticos se infraordenan al P.D.T.C. explícitamente. El resto del planeamiento infraestructural, revestido de forma de Ley goza de toda la autonomía que la sectorialidad de la Administración Española le proporciona.

— Una tercera razón residiría en la ausencia de una asignación de recursos para el cumplimiento de los objetivos previstos en el P.D.T.C.

Refiriéndonos sólo a las inversiones a efectuar por el Sector Público hay que tener en cuenta que si bien el texto legal obliga a la redacción de unos programas económicos para la ejecución del plan y se dice que las determinaciones del P.D.T.C. vinculan a la Administración Pública, la toma de decisiones presupuestarias se lleva a cabo por cauces muy distintos. No hay experiencia en este sentido, pero no parece aventurado afirmar que tales previsiones difícilmente variase su cumplimiento.

— La cuarta razón se encontraría, finalmente, en la metodología que para la redacción de un P.D.T.C. propone el artículo 12 del Reglamento de Planeamiento. Sintetizado éste, sería el siguiente:



Sin profundizar excesivamente en este punto podemos hacernos las siguientes preguntas:

¿Quién fija los criterios y objetivos?

¿Es la fase de información previa a la determinación de criterios y objetivos garantía de la bondad de éstos?

¿Cómo se elige la alternativa?

¿Qué figuras se establecen para realizar el seguimiento?

¿Cuáles son los instrumentos que permiten garantizar un mínimo de eficacia a una figura tan ambiciosa y de coste tan alto?

Tales preguntas han tenido una respuesta en la experiencia deducida de los P.D.T.C. de Galicia y Andalucía.

En buena medida, la experiencia enseña la inviabilidad de tal metodología.

Hechas estas observaciones iniciales podemos ya pasar a plantearnos las cinco cuestiones, a nuestro juicio claves, en la instrumentación del régimen jurídico de la Ordenación del Territorio.



La ordenación del territorio en una Administración descentralizada

I.—Las instancias de poder de las que emanan las normas.

II.—La definición del alcance de la Ordenación del Territorio y de sus figuras de planeamiento en el marco del ordenamiento jurídico.

III.—La relación entre la Ordenación del Territorio y las decisiones económicas (tanto del Sector Público como del Privado).

IV.—La metodología del planeamiento en la Ordenación del Territorio.

V.—La configuración institucional de la Ordenación del Territorio tanto en el plano de la elaboración y formulación como en el de la ejecución y gestión.

A través de estas cinco cuestiones iremos analizando la problemática de los dos aspectos fundamentales de la Ordenación del Territorio: El Planeamiento (contenido y tipología), y la Programación. Este análisis lo desarrollaremos por confrontación de cada uno de estos aspectos con aquellas de las cuestiones claves que les atañan.

3. EL PLANEAMIENTO

3.1. Contenido

Una descripción bastante extensiva del contenido de un Plan de Ordenación del Territorio es la del P.D.T.C. que recoge el art. 8 T.R.L.S.

El contenido del planeamiento abarcaría:

a) La distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse el suelo.

b) Las áreas destinadas a la defensa nacional o con otras limitaciones dictadas por el interés público.

c) Las áreas que por sus características naturales o valor paisajístico deban ser preservadas.

d) Las comunicaciones terrestres, marítimas, aéreas, los abastecimientos de aguas, las redes de saneamiento, energía y otras análogas.

La expresión del planeamiento a su vez comprenderá, los estudios que justifiquen la elección del modelo territorial, los planos, normas, programas que requiera su realización y las bases técnicas y económicas para el desarrollo y ejecución del propio Plan.

Veamos que problemas se plantean al considerar algunas de las cuestiones claves que mencionamos anteriormente sólo desde el punto de vista del contenido del planeamiento.

I. Las instancias de poder de las que emanan las normas

En base a la Constitución se puede establecer la siguiente distribución de competencias:

Las futuras Comunidades Autónomas podrían llegar a asumir competencias en la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse el suelo, las áreas que por sus características naturales o valor paisajístico deban ser preservadas y las comunicaciones y demás infraestructuras; esto es, los apartados (a), (c) y (d) del artículo 8 T.R.L.S., dentro del territorio regional.

Al Estado, por su parte, le corresponde en todo caso las áreas destinadas a la defensa nacional o con limitaciones dictadas por el interés público, y las comunicaciones e infraestructuras que afecten al territorio de más de una Comunidad Autónoma (apartado (b) y (d) de dicho artículo).

Esta dualidad debe reflejarse, obviamente, en la norma que diferirá en su contenido según el nivel estatal o regional del planeamiento.

Desde un punto de vista pragmático el contenido diferencial de la norma a los dos niveles puede ocurrir pacíficamente con la posiblemente única —e importante— excepción de grandes infraestructuras de nueva implantación (autopistas, ferrocarriles, trasvases, grandes obras hidráulicas, aeropuertos, temas energéticos, etc...), precisamente por su gran impacto sobre el territorio. Tómese, si se quiere, como ejemplo concreto, el tema del Trasvase del Ebro y sus repercusiones en la Ordenación del Territorio de Cataluña y Aragón.

De lo expuesto hasta aquí podemos deducir cuáles van a ser las características más destacadas de una futura Ordenación del Territorio:

— La reconducción al nivel regional de la Ordenación del Territorio, sobre todo en el planeamiento de usos.

— La posibilidad de que las pautas seguidas para la instrumentación jurídica de la Ordenación del Territorio sean distintas en cada nacionalidad o región.

— La Ordenación del Territorio a nivel estatal va a sustentarse, sobre todo en el planeamiento infraestructural.

De las dos primeras características expuestas se puede derivar una cuestión de largo alcance —en términos de poder— que se refiere a la concepción político-ideológica de la Ordenación del Territorio. En la definición conceptual de la Ordenación del Territorio puede perfectamente darse la prevalencia de la vertiente político-ideológica frente a la que simplistamente podríamos denominar técnica.

Apoyamos tal afirmación en un hecho bien simple: los mapas políticos y los niveles de desarrollo de regiones y nacionalidades ni son uniformes ni son superponibles. Adviértase que el uso de la Ordenación del Territorio como instrumento del poder más que como disciplina científica es una constante desde el origen del término. Quede simplemente apuntado el tema porque su desarrollo en profundidad se sale de la intención del presente artículo.

La posible existencia de distintas concepciones regionales de la Ordenación del Territorio fundamenta en buena medida la intención ya apuntada de plantear en este artículo las dimensiones relevantes del contexto, en nuestra opinión sin entrar más que tangencialmente en juicios expresamente valorativos.

De la tercera característica mencionada se extrae la evidente necesidad del replanteamiento de la Ordenación del Territorio al nivel estatal. Ni las figuras jurídicas ni la organización administrativa se adecúan a la nueva realidad.

Ahora bien, este replanteamiento no puede llevarse a cabo radicalmente. Necesariamente habrá de acompañarse al proceso autonómico.

II. La definición del alcance de la Ordenación del Territorio y de sus figuras de planeamiento en el marco del ordenamiento jurídico

En este punto nos planteamos la relación entre la figura jurídica adoptada para el planeamiento y el nivel territorial del mismo; la cuestión no es baladí, pues sólo una superestructura jurídica correcta es capaz de efectuar las transformaciones sociales que se postulan en el planeamiento. En este sentido, y considerando hipotéticamente cuatro niveles territoriales de planeamiento (comarcal, provincial, regional, estatal), y unos contenidos distintos para cada nivel, nos podemos plantear dos problemas:

El primero de ellos es el de la definición del contenido del plan a cada nivel. En el P.D.T.C. se admite la formulación en tres escalas (supra-provincial, provincial y comarcal), pero el contenido máximo es igual para todos ellos. ¿Necesita un plan regional, como, por ejemplo, el P.D.T.C. de Galicia, un contenido tan amplio y no suficientemente definido? ¿No será esta una de las causas de su fracaso? Creemos que una determinación del contenido de un plan que prescinda de la variable de la dimensión territorial cae en un error de base.

El segundo problema sería el de la forma jurídica a adoptar. El P.D.T.C. ha utilizado la vía reglamentaria (Decreto); ante lo inminente de los planes de ordenación territorial dentro de un Estado con Autonomías Regionales, creemos, que tanto para aquellas Comunidades Autónomas que asuman la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio, como para las que no lo hagan, la vía legislativa es la apropiada si se quieren obviar los inconvenientes valorados en la experiencia de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

Más adelante veremos que la existencia de una pluralidad de figuras de planeamiento es un presupuesto de las dos concepciones del planeamiento que emplearemos: la piramidal de la Ley del Suelo y la que llamaremos articular.

La realidad jurídico-política impone a la Ordenación del Territorio dos condicionantes:

— El contenido del planeamiento se ve afectado por la distribución de competencias que realiza la Constitución.

— La nueva organización territorial del Estado implica un juego institucional complejo sobre el que descansará lo anterior.

Esta realidad es incompatible con la concepción piramidal, lo que nos obliga a buscar una alternativa. La concepción articular del planeamiento se refiere, semánticamente, al juego de interrelaciones a que va a estar sometido. Las figuras de planeamiento, de distinto contenido y distinto origen, no descansarían pues en relaciones jerárquicas, sino articulares.

III. La metodología del planeamiento en la Ordenación del Territorio

El método seguido en el Plan Director Territorial

de Coordinación, expuesto en síntesis anteriormente, es característico del pensamiento tecnológico.

Se trataba de diseñar un aparato que permitiera la cobertura de un contenido de planeamiento muy grande. Obviamente la dimensión del mismo, correlativa a la ambición, habrá de ser también grande (con su correspondiente traducción en coste).

Por otra parte, el faltar una depuración conceptual de la Ordenación del Territorio, la tendencia a la comprensividad de todos los aspectos socio-económicos, era perfectamente previsible, máxima si el marco de referencia es el regional.

La metodología de los P.D.T.C. no tuvo una importancia colateral en los casos de Galicia y Andalucía. Al contrario, la contestación sufrida por los P.D.T.C. fue una contestación a la tecnocracia centralista. Se puede citar, aunque actualmente puede que no pase de una anécdota, que en uno de los primeros mítines electorales de un partido político de izquierdas en la campaña electoral de las elecciones de junio del 77 en Andalucía, el primer tema suscitado fue el centralismo del P.D.T.C.

De alguna forma, la ambición del contenido del Plan propició que nunca hubiese debates sobre aspectos territoriales específicos. En gran medida el debate se planteó sobre el método.

No vamos a discutir en profundidad el problema metodológico máxime faltando una rigurosa delimitación conceptual del término Ordenación del Territorio.

Lo que sí puede que interese es que en la concepción de la Ordenación del Territorio más como instrumento del poder que como disciplina científica operan dos modelos de racionalidad: el del político que decide y el del técnico que elabora las propuestas concretas. Dos modelos de racionalidad completamente diferentes.

Por ello, puede que quepa entrelazar convenientemente los debates políticos y los debates técnicos o quizá otorgar prioridad —si se tiene el convencimiento probablemente pesimista— de la imposibilidad de entrelazamiento, al debate político.

Una definición de criterios objetivos, emanada directamente del debate político, sustituye, desde luego con muchos menos coste, las primeras fases del diseño metodológico del P.D.T.C.

Si hemos adoptado tantas cautelas en este punto, es porque creemos que en esencia, por las razones apuntadas, la cuestión de la metodología es esencialmente una cuestión abierta en los momentos actuales.

IV. La configuración institucional de la Ordenación del Territorio tanto en el plano de la elaboración y formulación como en el de la ejecución y gestión

Afectando el contenido del planeamiento habría que distinguir dos planos: la formulación por un lado y la ejecución y gestión por otro.

La normativa jurídica debe determinar los orga-



La ordenación del territorio en una Administración descentralizada

nismos correspondientes para el desarrollo de ambas funciones.

Para ello habrá de tenerse muy en cuenta la realidad administrativa de nuestro país.

¿Cuál es esa realidad?

Los organismos administrativos que tienen experiencia en materia de planeamiento (nos referimos a la actividad planeamiento en general, no al planeamiento específico de la Ordenación del Territorio) son fundamentalmente:

— Servicios Centrales de la Administración del Estado.

— Algunos servicios de la Administración periférica (por ejemplo, Jefaturas Regionales de Carreteras).

— Algunos organismos autónomos (por ejemplo, Confederaciones Hidrográficas).

— Diputaciones Provinciales y algunos Ayuntamientos de importancia.

En materia de ejecución y gestión obviamente encontramos que hablando, en general, de la actividad como en el caso anterior todas las Administraciones Públicas poseen experiencia.

Habría que tener en cuenta, por supuesto, la administración autonómica, aunque en el momento actual resulte difícil referirse a ella con precisión.

El conjunto de opciones institucionales hoy existentes tanto para la formación como para la gestión del planeamiento, deberá completarse en un futuro tanto con la creación de nuevos órganos como con la colaboración del Sector Privado en la formulación del planeamiento.

Si se reconduce —como parece inevitable constitucionalmente— la Ordenación del Territorio al ámbito regional es preciso constatar que con un contenido de planeamiento a escala regional como el del P.D.T.C., y una metodología como la reseñada es imposible la formulación sin recurrir al Sector Privado. No existen suficientes recursos humanos ni aún en el supuesto de que la Administración Pública, con las declaraciones restrictivas, cumplan la ley férrea de las organizaciones que postula su supervivencia y crecimiento.

Otro aspecto a considerar en la configuración institucional es la atribución de funciones a los organismos administrativos. Se puede seguir el criterio funcional —una función a un órgano—, o bien atribuir una diversidad de funciones a un mismo órgano —criterio orgánico o sectorial—.

¿Deben corresponder a un mismo organismo las funciones de formulación y gestión del planeamiento o, por el contrario, deben corresponder a organismos diferenciados las distintas funciones?

La pregunta es pertinente si se plantea la creación de nuevos órganos (encaminados a la formulación del planeamiento e incluso el seguimiento). En tal caso, se quiera o no, se opta por el criterio funcional. Nótese que se carece totalmente de experiencia en los P.D.T.C. de Galicia y Andalucía en lo que se refiere a la ejecución y gestión.

Los P.D.T.C., en este sentido, optaron por la vía funcional y confiaban la realización práctica de la determinación del Plan a la cláusula que imponía su vinculación a la Administración y a los particulares.

No recogían pues, en modo alguno, este posible

juego de atribuciones en la formulación y la gestión al complejo administrativo.

Recuérdese, que de forma expresa, sólo las Corporaciones Locales venían obligadas a adaptar los planes urbanísticos al P.D.T.C.

Es evidente que la gestión iba a corresponder, de todas formas, al complejo administrativo.

En los momentos actuales disponemos de la oportunidad doble de:

— Reestructurar el complejo administrativo al compás del proceso autonómico.

— Utilizar por previsión normativa la capacidad de planeamiento del complejo administrativo.

Nuevamente vemos, desde esta perspectiva, la incapacidad de una concepción piramidal de la Ordenación del Territorio en los momentos actuales. La concepción articular implica aquí que tanto si se distingue conceptualmente entre formulación y gestión como si se atribuyen las funciones al complejo administrativo funcionalmente u orgánicamente, se plantea la necesidad de establecer en la normativa las previsiones pertinentes de los cauces de articulación que hagan eficaz el planeamiento.

Articulación implica funcionamiento acorde de partes diferenciadas. Ello debe, pues, establecerse previamente. La normativa debe cumplir la función de un código genético si se permite la metáfora.

3.2. Tipología

Una consideración tipológica de los Planes de Ordenación del Territorio puede establecerse de la siguiente manera:

1. Por su contenido. Distinguiremos entre planes integrales y planes específicos, entre los primeros, nos referiríamos, por ejemplo, a un P.D.T.C. Lo integral se concibe, pues, en el marco de una planificación física. (En qué medida, la Ordenación del Territorio, que así entendida es aplicable al Territorio, sin tener en cuenta su nivel de desarrollo, se relaciona con el desarrollo regional, será objeto de otro artículo posterior).

Planes específicos serían aquéllos a desarrollar en territorio con particulares características que reducirán sensiblemente la complejidad del planeamiento, o bien aquéllos otros en los que la particularidad viniera por otros caminos (por ejemplo, planes en zonas fronterizas).

2. Por su ámbito territorial podríamos hablar de planes comarcales provinciales y supraprovinciales como hace el T.R.L.S., o emplear otras denominaciones.

Pero la consideración tipológica ha de establecer también la relación existente entre los distintos tipos de planes, así como los vínculos con la planificación urbanística, actividad perfectamente consolidada tanto a nivel conceptual como jurídico-positivo, y que territorialmente tiende a circunscribirse casi exclusivamente a nivel municipal, o metropolitano en unos pocos casos.

En este campo las aportaciones teóricas tienden a contemplar fundamentalmente el crecimiento de la ciudad y los sistemas de ciudades desde al Ordenación de Territorio y la planificación econó-

mica, mientras que la ordenación de la ciudad sería la misión específica del Urbanismo.

Pcr agotar brevemente este punto, digamos que, desde el plano jurídico, no existe ninguna razón lógica para una asociación normativa de ambas materias como en la actualidad se da. Al contrario, tal hecho produce confusión.

A continuación, exploraremos el punto epigrafiado a través de algunas de las cuestiones que propusimos en 2. Nos referimos, esencialmente, a la segunda clasificación propuesta por el ámbito territorial.

I. El problema metodológico

Una concepción piramidal del planeamiento, como la establecida en el T.R.L.S., en el tema que nos ocupa, obligaría a hablar de un planeamiento originario —el de los P.D.T.C. «stricto sensu»— y un planeamiento derivado de él (por ejemplo, un plan comarcal de regadíos, un plan de saneamiento integral de una costa, el planeamiento urbanístico, etc....).

Para dar una idea del volumen de planeamiento derivado en el caso de los P.D.T.C., basta decir que cumplir el precepto legal que impone la adaptación de los planes urbanísticos al correspondiente P.D.T.C. (caso que todo el territorio nacional tuviese lo que hemos llamado planeamiento originario) exigiría redactar 1.109 Planes de Ordenación Urbana (correspondientes a los municipios que disponen de tal plan —y abarcan las dos terceras partes del territorio nacional—, según inventario del año 73), más los correspondientes planes parciales, normas subsidiarias, etc....

Extiéndase el ejemplo al resto de supuestos integrados bajo la Ordenación del Territorio y se tendrá una visión aproximada del tema.

Posiblemente una metodología tal —aparte lo hipotético de su cumplimiento— trasluce la intención, en el T.R.L.S., de integrar el espacio nacional, vía Ordenación del Territorio, a la medida de los deseos de un poder central.

¿Qué puede significar la nueva distribución constitucional del poder a lo largo del territorio del Estado?

La respuesta se encontrará en torno a dos polos: la repetición del modelo a nivel regional en torno a su centro o la opuesta, es decir, un planeamiento de abajo arriba matizado por una adecuada instrumentación de los objetivos al nivel regional y su desarrollo por el planeamiento.

Esta alternativa plantea la ruptura de la metodología piramidal —un plan debe apoyarse en otro mayor— y su sustitución por otro.

Anticipamos más arriba que la llamaríamos articular.

En 3.1. 1) argumentamos a favor de distinguir entre planeamiento de usos y planeamiento infraestructural. Ello se derivaba de consideraciones jurídico-políticas

A efectos tipológicos podemos afirmar la gran importancia de la escala del ámbito en el planeamiento de usos. Por el contrario, el planeamiento infraestructural es menos dependiente de la escala.

Habría, pues, dos necesidades esenciales de articulación a este respecto:

- Horizontalmente entre planeamiento de usos y planeamiento infraestructural.

- Verticalmente entre los distintos ámbitos territoriales.

La articulación está concebida aquí en sentido dinámico, provocada por flujos comunicativos de abajo-arriba, tanto menores de contenido cuanto más arriba y posteriormente de arriba-abajo en proceso de reajuste, o si se quiere de realimentación. Obviamente los nudos articulares del árbol decisional serán los criterios u objetivos.

De esta forma el debate político y el debate técnico se pueden suscitar concretamente con efectos mutuamente beneficiosos.

Aunque esta concepción articular de la Ordenación del Territorio no se presenta más que en esbozo —difícilmente se puede hacer de otra forma, si se quiere ser realista— creemos necesario destacar qué ventajas e inconvenientes puede encerrar.

Las ventajas de la concepción articular derivan de un hecho básico, la efectividad como corolario de su adecuación a una realidad socio-política concreta. Se trata de una concepción de pequeña escala, de bajo coste, adaptada al mecanismo de la toma de decisiones en una sociedad descentralizada y democrática. Se trata de una concepción de lo posible.

Los inconvenientes son fundamentalmente dos:

- La tentación del reduccionismo urbanístico en el planeamiento de usos.

- La desintegración de la Ordenación del Territorio.

II. La configuración institucional

No resulta extraño que las previsiones del Texto Refundido de la Ley del Suelo en materia de Ordenación del Territorio y, en concreto, las previsiones de normas emanadas de los Planes Directores Territoriales de Coordinación de Galicia y Andalucía atribuyesen al poder ejecutivo en su totalidad todas las fases de la vida de los P.D.T.C. sin intervención del legislativo. No podía ser de otra forma dada la situación política entonces existente.

Naturalmente la situación futura va a ser radicalmente distinta y procede —creemos— esa primera reconsideración nacida de la futura existencia de Parlamentos regionales. Ello afecta naturalmente a la tipología del Planeamiento, tanto en la hipótesis de un planeamiento tipo P.D.T.C. sobre el que cabría proponer su aprobación por el Parlamento Regional como en el supuesto de un planeamiento articular —por utilizar términos polares— en el que la Comisión de Ordenación del Territorio del Parlamento Regional sería el órgano idóneo para la formulación de los criterios o directrices articuladores.

Una vez dicho esto y situándonos ya en el terreno ejecutivo —en terminología de ciencia política— habría que plantear en la previsión normativa la adecuada correlación entre las fases de formulación y ejecución y gestión del plan y las



Ordenación territorial en una nueva situación

instituciones administrativas para los distintos tipos de planes.

Evidentemente tal cuestión debe partir de dos supuestos que a los efectos de este artículo, como tantos otros, son variables exógenas:

— La concepción de la Ordenación del Territorio.

— El diseño político-institucional de la organización administrativa del Estado.

En cualquier caso queremos proponer dos líneas maestras:

— La menor disociación posible entre organismos administrativos y las funciones de formulación, ejecución y gestión del planeamiento. Es decir, un criterio orgánico y no funcional.

— La atribución exclusiva de la ejecución y gestión del planeamiento a los organismos administrativos inferiores tan menores como sea posible.

Por lo que respecta al papel de la Administración Local en este sentido cabe poner de relieve dos posibilidades —vigentes en estos momentos:

— Fomento del asociacionismo local.

— Organismos Autónomos dependientes de Corporaciones Mancomunadas.

4. LA PROGRAMACION

Retomamos en este punto la relación entre el planeamiento y las inversiones que mencionamos en el punto 2.

El cumplimiento de las previsiones de un P.D.T.C. exigirá una figura similar al Plan de Inversiones Públicas de los Planes de Desarrollo en lo que se refiere a las inversiones del Sector Público y un régimen económico-financiero para las inversiones del Sector Privado.

En nuestro tercer artículo volveremos sobre el tema.

Ahora bien, creemos que en el actual estado de la técnica presupuestaria la relación entre un marco integrador, como la Ordenación del Territorio de la planificación física y la asignación de recursos (del Sector Público, sobre el que, sin duda, recae la mayor responsabilidad en el tema que nos ocupa) se ve muy dificultada.

En primer lugar, no se aplican técnicas que permitan conocer la repercusión económica de medidas de política territorial que no impliquen directamente inversiones. Por ejemplo, una política de redistribución de criterios de Ordenación del Territorio y que se establezca a largo plazo mediante un proceso de intervencionismo y no de inversiones públicas, exige conocer sus implicaciones económicas.

En segundo lugar, las decisiones inversoras siguen muy fundamentalmente las pautas que marca un presupuesto de medios, con todas las limitaciones que conlleva.

Puede volverse en este momento a un tema precedente: el del pensamiento tecnocrático y las relaciones entre la política y la técnica.

Argumentábamos allí en contra del pensamiento tecnocrático y a favor del marco político para una discusión sobre los objetivos territoriales que debería desenvolver el plan. Aquí lo haremos en

sentido inverso en algunas matizaciones. Del pensamiento tecnocrático han emergido una serie de técnicas para mejorar la asignación de recursos.

Nos fijaremos en las técnicas presupuestarias del presupuesto por programas y del presupuesto en base o al lado de la evaluación de proyectos como técnica adicional.

La aceptación de estos mecanismos en la toma de decisiones en la asignación de recursos, en el propio pensamiento tecnocrático, no margina el papel del político, le ofrece una serie de alternativas, con su repercusión económica, sobre la que debe elegir.

Probablemente al supuesto condicionamiento de una lista de alternativas, el político responda con un comportamiento racional o irracional desde la perspectiva económica.

Dejando abierta esta cuestión, nuestra intención es plantear la influencia que el uso de tales técnicas ejercería sobre el planeamiento. Fundamentalmente el planeamiento, siguiendo sus criterios territoriales, ejercido a través de los organismos correspondientes, formulado con un contenido y una tipología determinada, debería incluir una etapa en la que identificara y preparara unidades susceptibles de la evaluación económica.

Tales unidades, ya lo hemos dicho, podrían ser «políticas territoriales», o bien, «unidades de inversión». Nos resistimos a usar el término «proyecto» por el contenido semántico que encierra entre nosotros y que resultaría confuso en este contexto.

La repercusión fundamental es que la programación económica —qué políticas o qué unidades de inversión se llevarían a cabo y en qué forma temporal— escaparía al control de los organismos de planeamiento. Pasaría a otro nivel y volvería para ser ejecutada y gestionada, una vez tomadas las decisiones oportunas, por los organismos territoriales.

5. CONCLUSIONES

Hemos visto, a lo largo de las páginas anteriores, los problemas que plantea la relación dialéctica entre los dos aspectos que venimos considerando del territorio: el político-ideológico y el de la ordenación del mismo.

En alguna medida la reflexión realizada es original, en tanto en cuanto se pretende abordar una problemática nueva: la derivada de una nueva Organización Territorial del Estado y es en este marco donde hay que situar lo que hemos denominado «concepción articular de la Ordenación del Territorio». No se trata de una propuesta concreta —ello sería el objeto de un estudio de mayor alcance—, sino de la fundamentación de una concepción de la Ordenación del Territorio en la existencia de una serie de condicionantes jurídico-políticos, por un lado, y en un contenido de la Ordenación del Territorio, que viene alumbrando entre nosotros desde los inicios de la década de los 70, por otro.

Creemos que la existencia de una serie de dis-

posiciones impuesta por la realidad jurídico-política (planeamiento de usos, planeamiento infraestructural, nivel estatal, nivel regional, formulación, ejecución y gestión) postulan la necesidad de una integración, y a ello responde semánticamente la denominación que proponemos.

Finalmente, nos interesa resaltar que las líneas anteriores —aparte de posibles inexactitudes y deficiencias— suponen el gran ejercicio de ascesis y de adaptación a la realidad (quizá característico de una época en crisis) de renunciar al aparato técnico-instrumental de gran escala de las ciencias sociales que caracterizó los años sesenta y primeros del 70, y buscar las soluciones a los problemas no en la confianza ciega en la técnica —una técnica comprensiva y omnipotente—, sino en el diálogo —y en el conflicto— entre los hombres y con el lenguaje de los hombres.

III. El sistema de acción regional y la ordenación del territorio

1. INTRODUCCION

La Acción Regional en España ha sufrido una evolución histórica perfectamente detectable y ajustada al compás del modelo socio-político. En la actualidad, su regulación jurídica se presenta enormemente confusa y dispersa. Sólo esta razón propiciaría una reconsideración de la misma; las razones de peso, sin embargo, son otras. Destaquemos entre ellas:

— El agotamiento de la planificación del desarrollo en la que se insertó en el pasado la Acción Regional.

— El cambio de modelo político plasmado en la Constitución de 1978 y muy especialmente en lo que se refiere a la Organización Territorial del Estado.

— El agotamiento del anterior modelo económico y su sustitución por una economía social de mercado.

Desde la nueva perspectiva y ante la necesidad de un replanteamiento normativo creemos oportuno establecer las líneas concurrenciales y, sobre todo, diferenciales entre la Acción Regional y la Ordenación del Territorio. Esta es la intención del presente capítulo.

No trataremos de esbozar los cauces de una nueva instrumentación jurídica del régimen económico-financiero de la Acción Regional, ni su posible configuración institucional, ni el papel del Fondo de Compensación Interterritorial, ni siquie-

ra las escalas de la Acción Regional derivadas del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Nos vamos a limitar a caracterizar el sistema de la Acción Regional tal y como hoy está diseñado (punto 2), a explorar la distinción conceptual entre Ordenación del Territorio y Acción Regional a través del planeamiento de usos y del planeamiento infraestructural (punto 3), y sólo en el punto 4, abordaremos, a partir de la reducción efectuada en los anteriores apartados, posibles contenidos de una normativa de la Acción Regional, analizando previamente cuestiones referentes a la toma de decisiones económicas en el contexto en que nos movemos.

Creemos que esta labor de definición y caracterización de las categorías en juego puede ser de gran utilidad de cara al obligado replanteamiento de la política territorial, máxime si consideramos la indefinición constitucional de la Ordenación del Territorio, enjuiciada en el primer artículo de esta serie.

Baste como ejemplo para avalar estas consideraciones el plantearse las tensiones que pueden llegar a producirse a la hora de aplicarse preceptos como el contenido en el artículo 9.9. del Estatuto Catalán:

«La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre... Ordenación del Territorio... y, en general, política territorial.»

si previamente no se ha efectuado una conceptualización suficiente.

El problema se verá desde una perspectiva más dramática si sobre lo dicho añadimos que la Constitución no recoge en su articulado los términos Acción Regional ni Política Territorial, ni hace referencia alguna a las escalas territoriales de dichas actuaciones.

2. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE ACCION REGIONAL

El sistema español de la Acción Regional forma un conjunto bastante complejo que vamos a intentar caracterizar, no sin antes hacer dos consideraciones: la primera de ellas, remitir al lector el artículo de Antonio García Alvares «Necesidad de un planeamiento global de las actuaciones territoriales» Información Comercial Española. Agosto 1978, para un conocimiento exhaustivo de la situación (En él se recoge el cuadro de medidas de la Acción Regional hasta la fecha del artículo, faltando, obviamente, las posteriores, como sería la creación de la Gran Área de Expansión Industrial de Extremadura); (desde una perspectiva más amplia cabría también referirse a las actuaciones regionales enmarcadas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, así como en la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, no recogidas en dicho artículo).

La segunda consideración se trata de una precisión semántica; se habla en la literatura de acción o actuación territorial o regional. Hemos optado por «acción regional» precisamente porque el artículo pretende delimitar su campo de actuación frente a la Ordenación del Territorio.

Enunciemos ya, las características de la Acción Regional en el sistema español.



El sistema de acción regional y la ordenación del territorio

1. En nuestra opinión, las tres grandes ideas que rigen el sistema son las siguientes:

a) Un régimen económico-financiero de estímulo a la iniciativa privada para la localización de actividades económicas de producción, fundamentalmente industriales, en el territorio deseado.

b) Un acompañamiento infraestructural, propiciado por el Sector Público, a la pretendida revitalización económica de determinadas zonas.

c) La vinculación de determinadas instituciones públicas a los objetivos regionales. Por ejemplo, la actuación especial del I.N.I. a través de las Sociedades de Desarrollo Regional.

Esto no quiere decir que en todas las medidas encontremos los tres sectores, sino que cada una de ellas enfatizará en uno u otro en función de su objetivo.

2. El régimen económico-financiero de estímulo a la iniciativa privada se instrumenta en base a distintas medidas:

- Expropiación forzosa.
- Beneficios fiscales.
- Crédito Oficial.
- Subvenciones.

3. Mientras el núcleo de la Acción Regional radica en la Administración Central, a la Administración Local le corresponde, o de hecho ejerce, la dotación de suelo apto, para la implantación industrial. Anecdóticamente, también se ocupa de enviar postales a las empresas multinacionales para incentivar la localización de las mismas en el ámbito de su territorio.

4. El propósito de la Acción Regional es sectorial, y raramente integral. Podría pensarse que las Comarcas de Acción Especial son medidas de carácter integral para apoyar la excepción.

5. Aunque fundamentado en factores socio-económicos, el ámbito territorial de cada medida concreta de Acción Regional, de hecho, se define discrecionalmente por la Administración.

6. La participación en la Acción Regional, tanto en la decisión como en la gestión, se aparta de cauces democráticos y adopta cauces corporativos. En un principio, tuvieron importancia instituciones del sindicalismo vertical.

7. Se establece un período de vigencia legal de cada medida a partir del cual, o de su prórroga, se cancela el sistema.

Retengamos, en este punto, pues, que la Acción Regional no se encamina al cumplimiento de unos determinados objetivos regionales, sino que adopta un carácter voluntarista.

8. Las distintas acciones territoriales esencialmente, encuentran su origen en el marco de los Planes de Desarrollo, que, de algún modo, dotaban de coherencia al sistema. Al agotarse el impulso planificador la Acción Regional se lleva a cabo con escasa coordinación.

9. La dispersión tanto en la normativa como en la Administración de la Acción Regional, es enorme; por un lado destaca la ausencia de un texto legal que dote de racionalidad y consistencia al sistema; por el otro, en la voluntad de atribuir el núcleo de las competencias a un órgano se puede observar un languidecimiento de las sucesivas ubicaciones de éste (Presidencia del Gobierno, M.^o de Planificación, y ya en la MOPU, en la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente,

luego Dirección General de Ordenación y Acción Territorial y hoy, Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.

Esta relativa centralización de competencias, por otra parte, no es suficiente para contrarrestar el tradicional departamentalismo español en esta como en tantas otras materias.

3. LA DIMENSION TERRITORIAL DE LA ACCION REGIONAL

3.1. Planeamiento de usos y actividades del suelo

La Acción Regional, desde el momento de un nacimiento, ha sido la única actuación administrativa de influencia económica que realmente ha planeado usos y actividades del suelo a la escala de lo que hoy entendemos por Ordenación del Territorio; es decir, con un subtexto espacial más amplio del que actualmente sirve de base al urbanismo, el cual alcanza su máxima extensión en el área metropolitana, pero que tiene su corriente dimensión en el término municipal.

La escala de la Acción Regional, ha venido a coincidir frecuentemente con el tamaño de la Comarca (Comarcas Mejorables, Comarcas de Acción Especial), de la provincia (Zonas de Preferente Localización Industrial), o de la Región (Grandes Áreas de Expansión Industrial); ámbitos espaciales en los que hoy día podemos plantearnos la Ordenación del Territorio.

Pero el Sistema de Acción Regional ha venido a contribuir negativamente a conseguir un territorio ordenado, y ello, precisamente, porque no ha venido apoyado en un planeamiento de usos formulados desde la Ordenación del Territorio, que salvara la sectorialidad de los objetivos, la discrecionalidad a la hora de fijar el ámbito territorial de actuación y la falta de coordinación de las actuaciones. Esta es en esencia nuestra tesis: «solo inspirada y planeada desde la Ordenación del Territorio, el sistema de la Acción Regional puede conseguir sus objetivos primordiales sin venir a desordenar el territorio».

Obsérvese, por ejemplo, como en lo que a la localización industrial se refiere, y pese a la existencia de Planes Generales de Ordenación Urbana, el paso del criterio de la polarización en la localización territorial de las actuaciones (Polos de Desarrollo), al menos rígido de las zonas de Preferente Localización Industrial y Grandes Áreas de Expansión Industrial, significa, desde el punto de vista de la Ordenación del Territorio, un agravamiento de la situación. De hecho, el planeamiento de usos se pone en manos de la iniciativa privada sin, siquiera, establecerse unos mecanismos de control suficientemente garantes. (Los Planes Generales de Ordenación Urbana han demostrado no serlo).

3.2. El Planeamiento Infraestructural

Uno de los tópicos de la literatura de la Acción Regional es atribuir el fracaso en las actuaciones de los polos a la falta de vinculación expresa de previsiones de obras de infraestructura a realizarse

por el Sector Público. Efectivamente, sin una red infraestructural que abaratara los costos de transporte y abastecimientos, los incentivos a la iniciativa privada no llegaban a compensar frecuentemente a las empresas. No podía ser de otra forma, ya que las decisiones de uno y otro tipo de actuaciones residían en órganos distintos y la coordinación interorgánica no funcionó.

El fracaso de la política anterior de Acción Regional ha venido a demostrarnos, de esta manera, como un adecuado planeamiento infraestructural es imprescindible si se quiere dotar de eficacia al cúmulo de actuaciones que componen el sistema de la Acción Regional.

Esta afirmación vendría, pues, a completar la tesis expuesto en el punto 3.1. al referirnos al planeamiento de usos, en el sentido de que tanto el planeamiento de usos como el planeamiento de infraestructuras deben ir íntimamente ligados, precisamente en el marco común de la Ordenación del Territorio.

4. LA DIMENSION ECONOMICA DE LA ACCION REGIONAL

El objetivo esencial de la Acción Regional es contribuir al desarrollo regional favoreciendo la corrección de los desequilibrios territoriales existentes. El resultado económico de la misma suele ser analizado desde dos perspectivas:

- Su incidencia en indicadores tales como «empleo generado», «inversión creada», etc.

- Su incidencia en parámetros socioeconómicos fundamentales para la región o, en definitiva, determinación de la contribución de la Acción Regional al desarrollo regional.

La primera perspectiva, que es la comúnmente llevada a cabo por la Administración, es económicamente poco significativa. Trata las repercusiones económicas a nivel puntual y superficial, sin averiguar cual es el beneficio real para la economía regional, enmarcándose así en una concepción voluntarista de la Acción Regional y prescindiendo de la formulación y valoración de objetivos regionales a cumplir.

La segunda perspectiva, es decir, un análisis económico basado en la evaluación de proyectos, creemos que sería la correcta.

Pero en la Acción Regional, junto a los proyectos de inversión consecuentes a las medidas de fomento de la Administración, y a las inversiones del Sector Público y del Privado en general, nos encontramos con un núcleo de inversiones dotado de una especial problemática; nos referimos a las inversiones en obras de infraestructura llevadas a cabo por la Administración Pública, y el problema que se nos plantea es si las infraestructuras coadyuvantes del desarrollo regional (que, insistimos, hay que situarlas dentro del total planeamiento infraestructural) requieren alguna modulación en

su evaluación económica. Creemos que sí, y concretamente a través del instrumento de los precios-sombra; a ellos corresponderá realizar los ajustes necesarios para determinar la rentabilidad de cada inversión con las oportunas rectificaciones derivadas de la existencia de desequilibrios regionales de obligada corrección.

Analizados ya el contexto territorial y el económico de la Acción Regional podríamos plantearnos ahora cuál sería el contenido deseable de la norma jurídica básica de la misma. Creemos que las líneas fundamentales de dicha regulación deberían ser las siguientes:

- Definición de objetivos socioeconómicos regionales.

- Instrumentalización concreta de medidas.

- Régimen económico-financiero de incentivación a la iniciativa privada.

- Actuación del sector privado.

Aspectos territoriales, de contenerse, procederían sólo refiriéndose a las determinaciones de la norma jurídica, en materia de Ordenación del Territorio.

5. CONCLUSION

En las páginas anteriores hemos tratado de conceptualizar diferenciadamente entre Acción Regional y Ordenación del Territorio considerando únicamente aquellos aspectos interrelacionados en ambas categorías. No hemos considerado, por ejemplo, cómo la descentralización administrativa o medidas de política educativa y cultural podrían contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Acción Regional.

En este afán diferenciador queremos dejar sentado que el concepto utilizado de Acción Regional es el que ha existido y hoy existe. No nos hemos planteado un concepto alternativo de la misma.

Finalmente, nos interesa hacer algunas matizaciones respecto a las relaciones entre Ordenación del Territorio y Acción Regional.

De las páginas anteriores pudiera deducirse a primera vista una subordinación de la Acción Regional a la Ordenación del Territorio; nada más lejos de la realidad, basta con significar la existencia de teorías económicas espaciales mucho más rigurosas que las escasas elaboraciones teóricas sobre la Ordenación del territorio, pero ello tampoco es suficiente para invertir los términos de la subordinación. Nuestro punto de vista al proponer la apoyatura de la Acción Regional en un modelo territorial inspirado por la Ordenación del Territorio implica realmente un intento de compatibilización de los objetivos de desarrollo socioeconómico de la Acción Regional, con los de calidad de vida (un territorio ordenado, un medio ambiente adecuado, etc...) que propugna la Ordenación del Territorio.