



# VIAS PARA UNA POLITICA ESTATAL DE ORDENACION TERRITORIAL

Antonio Garcia Alvarez\*

## 1. INTRODUCCION

La Constitución Española de 1978 establece, en su artículo 137, la organización territorial del país en municipios, provincias y comunidades autónomas, atribuyendo a estas últimas una serie de competencias en los diversos aspectos de la actividad administrativa.

Una de las materias de competencia de las comunidades autónomas es la Ordenación del Territorio, según se recoge en el artículo 148, punto 3.

Como consecuencia de este hecho, existe una opinión muy generalizada acerca de la escasa función que en materia de Ordenación del Territorio va a corresponder a la Administración del Estado.

Como no comparto dicho punto de vista, considero interesante plantear, aunque sea someramente, como corresponde al marco de este trabajo, unas posibles vías de actuación estatal que, sin restar competencias a las comunidades autónomas, contribuirán, juntamente con las actuaciones específicas de éstas, a una más racional distribución de la población y de las actividades económicas del país.

(\*) Doctor Ingeniero de Montes y licenciado en Ciencias Económicas.

El presente trabajo contempla, en primer lugar, la evolución de las actuaciones territoriales anteriores y la situación actual, y finalmente se exponen las posibles vías de actuación futura.

## 2. EVOLUCION DE LAS ACTUACIONES TERRITORIALES

En 1963, la Ley 152/1963, de 2 de diciembre, sobre industrias de interés preferente, establece la figura de zonas de preferente localización industrial, y seguidamente en el Primer Plan de Desarrollo, 1964-1967, se instrumenta una intensa acción de industrialización en determinadas áreas, creándose tres tipos de centros de crecimiento:

- Polos de Desarrollo
- Polos de Promoción
- Polígonos de Descongestión

Se comenzaron también planes específicos de desarrollo para dos áreas seleccionadas: el Campo de Gibraltar y Tierra de Campos.

El Primer Plan puede decirse que tuvo unos objetivos de desarrollo regional limitados y se caracterizó por la selección de un reducido número de centros de crecimiento, de varios tipos.

El II Plan, 1968-1971, si bien sigue las mismas directrices, manifiesta ya una concepción más

amplia de la política regional. Aunque el objetivo de crecimiento nacional se mantiene, el énfasis de las actuaciones regionales pasa de actuaciones en puntos aislados, a una sistematización de la acción correctora de los desequilibrios regionales.

En relación con el sistema urbano prevé, entre otras, una serie de intervenciones prioritarias —dotación de infraestructuras y servicios urbanos, abastecimiento de aguas, saneamiento, transportes urbanos colectivos, redes arteriales, etc., en favor de aquellos núcleos que tienen necesidades más urgentes, grandes ciudades, polos de desarrollo y promoción industrial, polígonos de descongestión y ciudades de fuerte dinamismo.

Para el desarrollo de las zonas rurales establece como medidas más significativas la mejora agraria y la industrialización de las regiones de bajo nivel de renta y la revitalización de las cabeceras de comarca.

Con el III Plan de Desarrollo, 1972-1975, el proceso de formulación de una estrategia de desarrollo regional compatible con los objetivos nacionales avanza un paso más.

Por primera vez, las medidas intentan cubrir todo el país y se fijan a largo plazo. Los dos procesos complementarios desarrollo nacional y desarrollo regional, se combinan en el marco de una estrategia de revalorización del territorio. La planificación económica y la planificación territorial se conectan por medio de:

- una política de promoción de áreas metropolitanas, áreas urbanas y áreas rurales.
- una política de localización industrial.
- una serie de acciones en infraestructura y sectoriales, juntamente con programas regionales selectivos.

El Plan consideraba a los sistemas metropolitanos y urbanos como puntos clave para la programación regional en orden a resolver los problemas que afectaban a la gran mayoría de la población. En consecuencia, se trataba de conseguir para cada región una estructura basada en grandes áreas metropolitanas, áreas urbanas, ciudades de tipo medio y otras poblaciones urbanas.

En cuanto a la localización industrial, se producía también un salto, desde la política de localización en centros aislados a la política de desarrollo de grandes áreas o ejes, donde las actividades industriales se podrían complementar y dar un impulso de expansión general, apareciendo la figura de Gran Área de Expansión Industrial.

El Plan incluía también una integración en el desarrollo económico, del planeamiento físico y el desarrollo de las infraestructuras, estableciendo las correspondientes políticas inversoras.

Las necesidades de las áreas rurales eran atendidas por medio de la intensificación de las actuaciones en las cabeceras de comarca y mediante la mejora de infraestructuras y comunicaciones.

Así, pues, se puede decir que con el III Plan se llegó a la adopción de una planificación nacional en la que se combinaban los objetivos económicos nacionales y una planificación regional a largo plazo.

Un paso más en este sentido suponía la Planificación Territorial prevista para el IV Plan de

Desarrollo. Sin embargo, este Plan no llegó a entrar en vigor, por lo cual las actuaciones de desarrollo regional que se vienen desarrollando actualmente carecen de la coordinación que anteriormente aportaban los Planes de Desarrollo.

### **3. ACTUACIONES TERRITORIALES VIGENTES**

Se pueden agrupar las actuaciones regionales vigentes en estos momentos en los tres grupos siguientes:

- Actuaciones regionales de localización industrial.
- Actuaciones de coordinación y fomento de creación de infraestructuras y servicios.
- Actuaciones de Ordenación Territorial.

#### **3.1. Actuaciones regionales de localización industrial**

Se incluyen aquí aquellas áreas en las que se trata de promover el desarrollo industrial mediante incentivos.

Existen en la actualidad los siguientes tipos de áreas en los que se conceden algún incentivo a la implantación industrial.

- Zonas de Preferente Localización Industrial.
- Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria.
- Polígonos de Preferente Localización Industrial.
- Grandes Áreas de Expansión Industrial.
- Polos de Desarrollo.
- Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias.
- Zonas de Protección Artesana.

En las zonas de Preferente Localización Industrial se conceden beneficios a actividades industriales de la competencia del Ministerio de Industria.

Se pueden distinguir cuatro tipos:

- a) Zonas de Preferente Localización Industrial.

Existen las siguientes:

Zona del Valle del Cinca, Islas Canarias.

b) Polígonos Industriales. Existen 22.

c) Zonas de Protección Artesana. Existen dos.

En los Polos de Desarrollo y Grandes Áreas de Expansión Industrial se conceden beneficios a promotores industriales y actividades económicas y sociales.

Polos de Desarrollo: Oviedo.

Grandes Áreas de Expansión Industrial: Galicia, Andalucía, Extremadura y Castilla-León.

En las zonas de Preferente Localización Industrial Agraria se conceden beneficios a actividades industriales de la competencia del Ministerio de Agricultura.

Existen las siguientes:

Islas Canarias, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Zaragoza, Huesca, Teruel, Albacete, Murcia, Alicante y Castellón.

En las zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias se conceden beneficios a actividades de industrialización y comercialización de productos agrarios.



## Vías para una política estatal de ordenación territorial

Suponen una superficie superior a 6,5 millones de hectáreas distribuidas por todo el país.

### 3.2. Actuación de Coordinación y Fomento de Creación de Infraestructuras y Servicios

Se incluyen aquí aquellas áreas para cuyo desarrollo socioeconómico se han creado Comisiones gestoras y se prevé la elaboración de Programas Territoriales Específicos y las «Comarcas de Acción Especial» a efectos de Planes Provinciales.

En las primeras se pretende, por medio de las Comisiones gestoras:

— Señalar los objetivos para el desarrollo socioeconómico de la región, elaborando programas territoriales específicos.

— Impulsar, vigilar y coordinar las acciones de desarrollo previstas y conseguir, en colaboración con los Departamentos competentes, la más rápida ejecución de las acciones incluidas en los programas territoriales.

En algunas de estas áreas la acción de desarrollo regional se ve reforzada al estar incluidas también en el grupo anterior.

Existen actualmente las siguientes áreas con Comisiones gestoras: Galicia, Tierra de Campos, Región Centro, Extremadura, Andalucía, Cuenca del Segura, Campo de Gibraltar e Islas Canarias.

Las «Comarcas de Acción Especial» a efectos de Planes Provinciales son aquellas en las que se conceden subvenciones especiales a los municipios para la ejecución de obras de infraestructura y servicios, al mismo tiempo que se coordinan las actuaciones de los diferentes órganos ejecutores.

Existen 48 comarcas con medidas aprobadas.

### 3.3. Actuaciones de ordenación territorial

De acuerdo con la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de mayo de 1975, que prevé como figura específica del planeamiento urbanístico la de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, se ha comenzado la elaboración de varios planes de ámbito regional. Así, en estos momentos, están en fase de elaboración los Planes de Galicia y Andalucía, y con acuerdo de Consejo de Ministros para su formación los de Aragón y Asturias.

Estos Planes habrán de contener determinaciones relativas al esquema de distribución geográfica de usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado, al señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo y de los demás recursos en orden a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico y el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones, al establecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otros análogos.

### 3.4. Instituciones para el desarrollo regional

Las competencias de la Administración en rela-

ción con las actuaciones expuestas están distribuidas entre diferentes organismos como sigue:

— Corresponde a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria la competencia en:

- Zonas de Preferente Localización Industrial.
- Zonas de Preferente Localización Industrial Minera.
- Polígonos Industriales de Preferente Localización Industrial.
- Zonas de Protección Artesana.

— Corresponde a la Dirección General de Industrias Agrarias del Ministerio de Agricultura la competencia:

- Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria.

— Corresponde a la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la competencia en:

- Grandes Areas de Expansión Industrial.
- Polos de Desarrollo.
- Comisiones Gestoras.

— Corresponde al Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOT-MA) la competencia en:

- Planes Directores Territoriales de Coordinación.

— Corresponde al IRYDA, del Ministerio de Agricultura, la competencia en:

- Zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias.

— Corresponde al Servicio Central de Planes Provinciales, del Ministerio de Administración Territorial, la competencia en:

- Comarcas de Acción Especial.

Aparte de los Organismos citados, tiene actuaciones en el campo del desarrollo regional el I.N.I., que tiene encomendada la creación de Sociedades para el Desarrollo Regional.

## 4. VIAS DE ACTUACION FUTURA

### 4.1. Instituciones

El desarrollo de unas adecuadas políticas de Ordenación y Acción Territorial requiere una potenciación de los organismos existentes.

Deberá establecerse una Secretaría de Estado para la Ordenación del Territorio, tal como se preveía en la exposición de motivos del Real Decreto 754/1978, de 14 de abril, por el que se estructuraba el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Sin embargo, considero que por su carácter horizontal interdisciplinar deberá estar ubicada fuera de los departamentos sectoriales, y dependiente directamente del Presidente del Gobierno.

La reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por Real Decreto 930/1979, de 26 de abril, constituye un paso atrás en este sentido.

En efecto, la creación del Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y la no existencia de ninguna Dirección General de Ordenación del Territorio, parece indicar que todas las actuaciones estatales en el campo de la Ordenación del Territorio deben reducirse a estu-

dios, o lo que sería más grave, que se identifica la Ordenación del Territorio con el Urbanismo.

## 4.2. Medios Financieros

Para llevar a cabo las diferentes actuaciones territoriales será necesario contar con los medios financieros adecuados.

Será necesario establecer un Fondo para la Ordenación del Territorio, que complemente las actuales consignaciones presupuestarias para la Acción Regional, que asimismo deberán ser superiores a las actuales.

En efecto, estimo que la corrección de los desequilibrios territoriales existentes en el país es una de las importantes tareas que deberá afrontar la Administración del Estado en los próximos años, lo cual requiere tener su reflejo en los Presupuestos Generales del Estado.

Dicho Fondo para la Ordenación del Territorio debería estar gestionado por la Secretaría de Estado para la Ordenación del Territorio.

## 4.3. Políticas a desarrollar

Un planteamiento global de las actuaciones estatales en Ordenación y Acción Territorial deberán tomar como base la Ordenación Urbana y la Ordenación del Medio Rural.

Deberá establecerse también, como políticas de acompañamiento, una política de promoción y ordenación industrial, una política de ordenación del transporte y una política de ordenación de zonas costeras.

### 4.3.1. Ordenación urbana

La ordenación del territorio necesita de la organización de una red urbana integrada, de forma que los diversos núcleos, a los que han de corresponder diferentes funciones, estén ligados por relaciones de jerarquía y complementariedad.

La organización de nuestro país en base a comunidades autónomas conllevará la configuración de sistemas urbanos regionales, que es necesario que mantengan entre sí intensas relaciones horizontales.

Dentro de cada sistema urbano será necesario potenciar aquellos núcleos con capacidad para articular el territorio, los cuales han de constituir los elementos estructurales del sistema y de la red urbana en su conjunto.

Estos núcleos pueden clasificarse en Metrópolis Regionales, Ciudades Medias y Cabeceras de Comarca.

A las Metrópolis Regionales, que constituyen el primer nivel de núcleos en los sistemas urbanos, corresponde ser generadoras de procesos innovadores que han de difundir por el resto del sistema.

Las Ciudades Medias son núcleos intermedios en la difusión de los procesos generados por las metrópolis regionales.

Las Cabeceras de Comarca, que constituyen el último nivel de la red urbana, son elementos fundamentales en la estructuración del medio rural.

Entre las diversas actuaciones que pueden im-

plementarse para la Ordenación Urbana, estimo que deben instrumentarse por la Administración del Estado las siguientes:

— Política de promoción de Metrópolis de equilibrio.

— Política de promoción de Ciudades Medias.

Las medidas en relación con las Cabeceras de Comarca se incluirán al tratar del medio rural.

### a) Política de promoción de Metrópolis de equilibrio

Esta política debe tener como objetivo el conseguir unas metrópolis regionales en aquellas áreas del territorio en que actualmente no existe ningún núcleo urbano que cumpla tales funciones.

Si bien puede parecer que este tema debería ser competencia únicamente de las Comunidades Autónomas, considero que no debe ser así, sino que en la promoción de metrópolis regionales debe tener una actuación importante la Administración estatal, puesto que dichos núcleos tienen una significación que rebasa el ámbito regional.

En consecuencia, debería instrumentarse esta política, en la cual habría que considerar de manera especial y de forma coordinada los siguientes aspectos:

- Creación de suelo urbano.
- Construcción de viviendas de todos los niveles.
- Creación de Centros de enseñanza e investigación.
- Creación de Centros sanitarios.
- Construcción de vías de Comunicación.
- Desarrollo de las telecomunicaciones e informática.
- Dotación de equipamientos deportivos, culturales y de recreación.
- Defensa del patrimonio arquitectónico.

El programa podría comprender a unas diez metrópolis cuya elección no presentará, en general, dificultades. En cualquier caso, serán la Administración Estatal y las Comunidades Autónomas las que habrán de proceder a la selección.

### b) Política de promoción de ciudades medias

Como complemento de la política anterior, debería instrumentarse una política de promoción de ciudades medias.

Por medio de esta política se podría actuar en unos cincuenta núcleos urbanos, con una población entre 30.000 y 200.000 habitantes.

Estas ciudades además de la característica poblacional deberán reunir otra serie de cualidades, como puede ser: la existencia de un cierto dinamismo, la localización en un lugar de intersección entre grandes metrópolis y medio rural, su misión de conexión entre sistemas urbanos, etc.

El programa debería instrumentarse de manera que las ciudades interesadas puedan solicitar ayuda estatal. Esta ayuda podría materializarse mediante la conclusión de contratos de Ordenación con el Estado.

Las actuaciones deben dirigirse fundamentalmente a:



## Vías para una política estatal de ordenación territorial

- Dotación de equipamientos.
- Mejora de los medios de comunicación, especialmente con la metrópolis regional.
- Aumento del empleo.
- Creación de centros de enseñanza, e impulso de la vida cultural.
- Defensa del patrimonio arquitectónico, conservando las peculiaridades de cada ciudad.
- Ordenar el espacio rural próximo a la ciudad.

El desarrollo de esta política no limita competencias a las Comunidades Autónomas, pues las actuaciones estatales pueden ser complementadoras de las realizadas por éstas, con el fin de acelerar la estructuración del sistema urbano regional.

### 4.3.2. Ordenación del medio rural

Desde un punto de vista físico, más del 90 % del territorio nacional lo constituyen áreas rurales, que se pueden clasificar como sigue:

	Superficie miles de has.	Porcentaje
Áreas de secano	18.100	36
Áreas de regadío	2.600	5
Áreas naturales	26.200	52
Improductivo y no Agrario	3.600	7
<b>Total</b>	<b>50.500</b>	<b>100</b>

Esta gran superficie albergaba en 1900 al 67,7 % de la población, y en 1960, al 43,2. Como es sabido, se ha producido a partir de esa fecha una fuerte emigración, de manera que en 1970 la población rural representaba el 33,5 % de la población total.

Paralelamente la población activa agraria ha descendido hasta situarse en 1975 en el 21,5 % del total de población activa.

Si bien el porcentaje de población activa agraria no es todavía el que corresponde a un país industrializado, y debe descender aún más, la rapidez con que se ha producido el fenómeno ha dado lugar a un envejecimiento y desigual distribución de la población y aprovechamiento de los recursos.

Por otra parte, no se puede identificar medio rural con sector agrario, aunque sea la actividad agraria la que lo caracteriza.

Para la ordenación del medio rural se pueden instrumentar desde la Administración estatal las siguientes políticas:

- Política de Promoción de Cabeceras de Comarca.
- Política de Ordenación de la montaña y creación de espacios de ocio.

#### a) Política de Promoción de Cabeceras de Comarca

Realmente esta política deberá ser parte de una política más amplia de reestructuración de los asentamientos humanos del medio rural.

En efecto, la emigración masiva del medio rural, mencionada anteriormente, ha dado lugar a la desaparición real de numerosos pueblos, así como a grandes desequilibrios entre el número de habitantes y los servicios existentes, en otros.

Por ello, resulta urgente desarrollar una política de reestructuración de asentamientos humanos, acompañada de dotación de infraestructuras y servicios. Ahora bien, considero que estas actuaciones deberán llevarse a cabo por las Comunidades Autónomas, actuando el Estado únicamente con una política de acompañamiento de promoción de Cabeceras de Comarca.

El desarrollo de esta política deberá seguir las dos vías siguientes: por una parte, los pueblos interesados pueden solicitar ayuda estatal, que de manera similar a lo indicado para las ciudades medias, puede materializarse mediante la suscripción de Contratos de Ordenación.

Por otra parte, deberá implantarse por el Estado un Programa de Desarrollo Comarcal, en virtud del cual se concedan incentivos a las inversiones que se efectúen en las Cabeceras de Comarca, tanto en industrias, que aprovechen los recursos existentes, como en servicios de apoyo al medio rural. En este programa deberá englobarse la figura de Zona de Protección Artesana, hoy existente.

La selección de las Cabeceras de Comarca se efectuará por las Comunidades Autónomas.

Será necesario que la utilización de las figuras de zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias, por el IRYDA y Comarcas de Acción Especial, de Planes Provinciales, se lleve a cabo de forma coordinada con la política global de Promoción de Cabeceras de Comarca.

#### b) Política de Ordenación de la montaña y creación de espacios de ocio

El fenómeno de emigración rural se ha dado con mayor intensidad en las áreas de montaña. Llegándose en muchos lugares a un abandono casi total de las actividades agrarias que se venían desarrollando.

Paralelamente, está tomando incremento el fenómeno inverso de utilización de la montaña con fines recreativos, por los habitantes de núcleos urbanos.

Estas dos corrientes apuntadas configuran hoy día la situación de la montaña, donde en una gran parte de su superficie los recursos existentes están inexplorados y en otras zonas las iniciativas de explotación de los diversos recursos entran en conflicto.

Esta situación, por otra parte, no es privativa de nuestro país. Todos los países europeos han tomado conciencia del problema de la montaña y han establecido medidas de actuación para su ordenación.

También la Comunidad Económica Europea ha tomado en consideración la problemática de estas áreas y ha fijado un sistema de ayudas.

El establecimiento en nuestro país de una política de ordenación de la montaña, permitirá en su día a nuestras áreas de montaña obtener, además de las ayudas nacionales, las establecidas por la C.E.E.

Resulta necesario, por tanto, la instrumentación de una política de ordenación de la montaña. El desarrollo de estas actuaciones debe corresponder al Estado; ya que aparte de los aspectos indicados anteriormente, la unidad de actuación deberá ser el macizo montañoso y en general estará ubicado en más de una región.

Dentro de la ordenación global de la montaña, la política de creación de espacios de ocio deberá seguir las líneas de actuación siguientes:

— Creación de sistemas integrados de espacios de ocio.

— Coordinación de las actuaciones en relación con la creación de espacios de ocio.

— Creación y aplicación de la normativa legal precisa.

— Atención a la capacidad recreativa de los espacios de ocio.

— Establecimiento de líneas de financiación.

Las ayudas a establecer deben extenderse a todas las actividades (agrarias, artesanas, turísticas, etcétera) que pueden desarrollarse, según los casos, y a la dotación de servicios.

### **4.3.3. Promoción y Ordenación Industrial**

Sin perjuicio de posibles actuaciones de las Comunidades Autónomas en este campo, el Estado habrá de desarrollar una política de promoción y Ordenación industrial.

Debe tenerse presente que las Comunidades Europeas, a las que nos incorporaremos en corto plazo, tienen establecido un Fondo Europeo de Desarrollo Regional destinado a corregir desequilibrios regionales, siendo necesario para que pueda intervenir en una región, que existan en ella actuaciones especiales del propio Estado.

Ahora bien, las actuaciones de promoción industrial, cuya diversidad quedó expuesta en la segunda parte, deberá ser objeto de un planteamiento global y la selección de áreas habrá de efectuarse desde la óptica de ordenación territorial. En general no será necesario utilizar el apoyo a la industrialización en las metrópolis de equilibrio, que deberán contar ya con una base industrial suficiente, aunque puede ser necesario acudir a esta política en algún caso.

La política de promoción y ordenación industrial debe ser la descongestión de áreas metropolitanas, en estrecha conexión con una política de medio ambiente urbano.

El sistema de beneficios a la inversión industrial habrá de ser revisado, en especial los beneficios de carácter fiscal, que habrán de ser considerados en el nuevo marco de las Comunidades Autónomas.

La figura de Gran Área de Expansión Industrial puede ser la adecuada para la promoción industrial. Sin embargo, considero que deberá declararse en ámbitos geográficos más reducidos que los que vienen declarándose actualmente, y naturalmente, delimitados bajo el prisma de la Ordenación Territorial.

En relación con las Zonas de Preferente Localización Industrial, puesto que en diciembre de 1980 y 1981 finaliza la vigencia de los 22 Polí-

gonos Industriales declarados como tales zonas, se está en condiciones de utilizar esta figura con una mayor coordinación en el conjunto de las Actuaciones Territoriales.

En el mismo sentido deberá utilizarse la figura de Zona de Preferente Localización Industrial Agraria, que se extiende actualmente a 13 provincias, por lo que prácticamente quedan anuladas las ventajas diferenciales en cuanto al lugar de ubicación.

Un aspecto importante en la política de promoción y ordenación industrial, hasta ahora muy olvidado, es la captación de inversiones extranjeras. Las actuaciones a tal fin deben corresponder a la Administración Estatal.

A título de ejemplo se puede señalar que la Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional (D.A.T.A.R.) francesa, tiene delegados en varios países, entre ellos España, con objeto de promocionar inversiones en las Zonas de Actuación del Organismo.

### **4.3.4. Ordenación del Transporte**

La disposición radial de los principales ejes de transporte de nuestro territorio, resultado de una concepción centralista del Estado, se verá afectada en gran manera en el futuro, ante una organización estatal basada en Comunidades regionales autónomas.

Una política orientada a la implantación de las grandes infraestructuras del transporte es fundamental en la organización territorial. Esta política tiene que ser desarrollada por el Estado.

El papel que corresponde a las metrópolis de equilibrio podrá ser desarrollado por éstas, en la medida en que dispongan de enlaces con el resto del país y con el extranjero, en calidad y densidad suficientes.

Análogamente, para un crecimiento armónico de las Ciudades medias es imprescindible disponer de comunicaciones adecuadas entre ellas y con la metrópolis regional.

Por otra parte, deberá darse prioridad a los transportes colectivos.

De acuerdo con los principios anteriores, la política estatal de Ordenación del transporte deberá seguir las siguientes vías:

— Creación de importantes ejes de transportes interregionales. Será necesario potenciar importantes ejes norte-sur y este-oeste, que rompan el esquema radial tradicional.

— Desarrollo de enlaces aéreos regionales. Será necesario dotar a las metrópolis de equilibrio de la infraestructura adecuada y la implantación de servicios entre metrópolis regionales.

— Mejora de los transportes ferroviarios interregionales y locales.

— Dadas las características de la red ferroviaria, deberá plantearse en la política estatal tanto las redes interregionales como las locales.

### **4.3.5. Ordenación de Zonas Costeras**

El litoral español ha experimentado desde los años 60 una presión turística de todos conocida, lo que ha dado lugar a numerosos conflictos me-



## Vías para una política estatal de ordenación territorial

dioambientales y de ordenación territorial.

Los principales problemas que tienen estas áreas son los siguientes:

- Condiciones higiénico-sanitarias deficientes.
- Multiplicidad de jurisdicciones administrativas sobre ellas.
- Concentración espacial y temporal de la demanda.
- Excesivo número de concesiones privadas sobre la zona marítimo-terrestre.
- Excesiva urbanización de los terrenos privados colindantes, con eliminación en muchos casos del acceso a la playa.
- Desarrollo de zonas litorales desligadas de las zonas del interior.

La ordenación de las zonas costeras ha de tomar como punto de partida las siguientes consideraciones:

— Son zonas donde han de desarrollarse múltiples actividades (agricultura, pesca, industria, recreación, residencias secundarias), siendo necesario hacerlas compatibles mediante la localización adecuada.

— La zona litoral debe ser un bien colectivo que debe ser protegido contra las degradaciones y contra la excesiva privatización.

Si bien puede parecer que la ordenación del litoral puede desarrollarse exclusivamente por las Comunidades Autónomas, considero que se hace necesario una política estatal de Ordenación de

las zonas costeras, ya que su importancia supera el ámbito estrictamente regional.

Así, pues, deberá establecerse una política estatal de ordenación de zonas costeras que, de acuerdo con las consideraciones anteriores, habrá de seguir los principios generales siguientes:

— Ordenación en profundidad.

Es necesario llevar a las zonas del interior los servicios que no precisen estar en contacto con el agua.

— Establecimiento en áreas naturales de cierta entidad.

Se observa la creciente necesidad de disponer de áreas naturales de alguna extensión para utilización general.

— Adquisición por parte del Estado de zonas naturales litorales.

Es en cierto modo consecuencia del principio anterior. La excesiva privatización de las zonas litorales puede crear problemas sociales en un futuro no lejano.

— Zonificación.

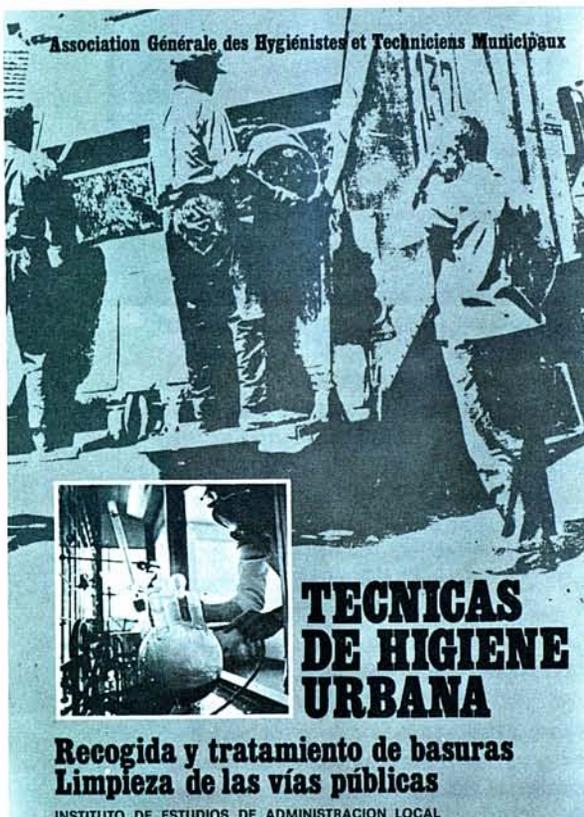
Habrà de tratarse de dar cabida a las diferentes actividades que pueden desarrollarse.

— Planificación de accesos adecuados.

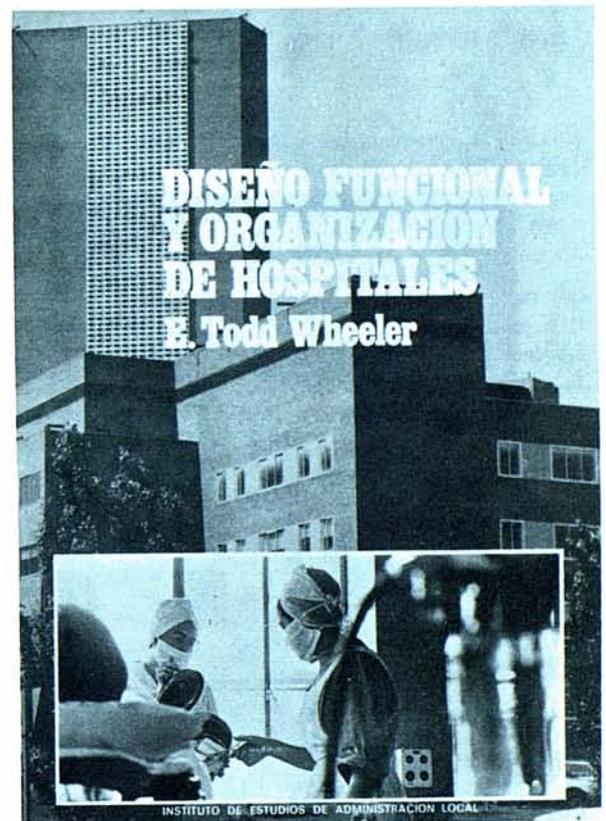
Serà necesario disponer de accesos marítimos y terrestres debidamente coordinados.

— Atención a los intereses locales.

Es necesario tener presente las actividades económicas y sociales de los habitantes de la zona.



1977.  
701 págs.  
1.600 ptas.



1976.  
543 págs.  
1.200 ptas.