

# PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

Por Roberto Martínez Díez

## 1. INTRODUCCION

Hace algunos años apareció en público, con una fuerza que parecía irresistible, el término Ordenación Territorial, para identificar una nueva forma de intervención del Estado en la Sociedad, para conducir el fenómeno del desarrollo económico y social desde un punto de vista cualitativo.

Con el transcurso del tiempo, en nuestro país esa fuerza ha ido languideciendo y podría decirse que la Ordenación Territorial ha caído en el olvido.

Hasta cierto punto resulta paradójico que la pérdida de vigencia de la Ordenación Territorial haya coincidido con el inicio de la construcción del Estado de las Autonomías, porque parecía que uno de sus requisitos básicos era precisamente la descentralización política y administrativa, pero creo que hay que reconocer que así ha sido.

¿Por qué, pues, plantearse ahora un tema "paso de moda"? Mi intención al escribir este trabajo es doble (1). Por una parte, tratar de encontrar una explicación a lo que ha sucedido, y por otra, intentar extraer del pasado y presente los rasgos esenciales que han caracterizado a la Ordenación Territorial por si, como las modas, resurge otra vez al hilo de la consolidación del Estado Autonómico.

Para el desarrollo del trabajo seguiré el siguiente esquema:

- En el punto 1., Las raíces, mostraré muy sucintamente las causas que hacen aparecer la Ordenación del Territorio.

(1) Desde un punto de vista más personal, he intentado seguir con este trabajo una preocupación intelectual, que, compartida con José Luis González-Haba y P. Plasencia, se plasmó en un artículo sobre el tema en *Ciudad y Territorio* nº 1/80, donde, por cierto, ya anticipábamos las escasas posibilidades de éxito de la ordenación del Territorio.

- En el punto 2, El fermento científico, presentaré las aportaciones científicas que, a mi juicio, han tenido una mayor relevancia en la Ordenación del Territorio y discutiré la función que han ejercido y/o pueden ejercer.
- En el punto 3, El bosque administrativo, describiré, en grandes líneas, las "realidades" de la Ordenación del Territorio como técnica administrativa.
- Finalmente, en el punto 4, ¿Savia autonómica?, expondré los argumentos positivos y negativos que, desde mi punto de vista, existen sobre la viabilidad de la Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías.

## 2. LAS RAICES

### 2.1. La raíz urbanística

Con esta expresión queremos referirnos a la crisis del urbanismo como técnica de intervención estatal en la sociedad para regular adecuadamente el fenómeno urbano y la propuesta de la Ordenación del Territorio como alternativa de solución.

¿Por qué ha fracasado el urbanismo? Por qué, en palabras de Fernando de Terán:

"Al narrar la historia del planeamiento en España, esa historia se transforma inevitablemente en la de su imposibilidad a través de los hechos que la van constituyendo" (2).

(2) Fernando de Terán: "Planeamiento urbano de la España Contemporánea". Gustavo Gili, 1978, pág. 10.

No, desde luego, porque el mecanismo jurídico-administrativo fuera deficiente, al menos tras la promulgación de la Ley del Suelo en 1956. Valorando esta Ley desde el punto de vista técnico-jurídico, el prestigioso administrativista García de Enterría ha afirmado:

“Sin hipérbole puede y debe decirse que la Ley del Suelo constituye un logro excepcional en nuestra moderna política legislativa” (3).

Las causas son otras. El fracaso, en opinión de Fernando de Terán, fue la consecuencia de:

“La aparición del urbanismo respecto de la Administración Local, por lo que respecta al papel directivo de la Administración del Estado, el lanzamiento de una política de vivienda prácticamente sectorial, la independencia y descoordinación de las demás políticas sectoriales incidentes sobre la ciudad y el territorio y las características que adopta el sistema de planificación del desarrollo en España, darán por resultado la imposibilidad de poner en marcha aquella política urbanística que ahora resultaría contradictoria, además con las exigencias de la nueva política económica liberal, sucesora de autarquía, entre las que se contaban las máximas facilidades para el movimiento de personas, empresas y capital, recomendadas al Gobierno español por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo” (4).

Pero no se trata de extendernos aquí en un terreno muy conocido, sino de señalar que nos encontramos ante un fracaso anunciado y ante la Ordenación del Territorio como alternativa ya en fechas muy tempranas.

González Paz ha situado en 1962, sólo 6 años después de la promulgación de la Ley del Suelo, el origen de la raíz urbanística de la Ordenación del Territorio (5) en las siguientes palabras de Serrano Guirado en una conferencia pronunciada en Peñíscola:

“El Urbanismo ha superado los límites que parecen deducirse de su etimología, pues de ser una simple política correctora y ordenadora de la ciudad se ha transformado obviamente y por la jerarquía de sus fines en una política y una técnica de conformación social general con extensión de su acción al campo y con la función cardinal de planificación de las estructuras demográficas, sociales y eco-

(3) García de Enterría y Parejo: “Lecciones de Derecho Urbanístico. Civitas, 1979, pág. 79.

(4) Op. cit. pág. 10.

(5) González Paz señala ese origen en una conferencia pronunciada en Peñíscola en esa época por Serrano Guirado. Ver su artículo “Reflexiones personales en torno a la Ordenación del Territorio”. R.O.P., sept., 1979, pág. 718.

nómicas de las diversas unidades territoriales” (6).

Aunque no aparezca el término Ordenación del Territorio, no cabe duda que señalar la estrechez de la ciudad como marco de referencia del Urbanismo y definirlo como una “técnica de conformación social general” conducen a lo que más adelante se llamará Ordenación del Territorio.

En cualquier caso, surgen aquí tres temas centrales del debate teórico sobre los perfiles de la ordenación territorial:

- Un ámbito de actuación supramunicipal (el ámbito urbano era el municipal).
- Un contenido material amplio, comprensivo de distintos sectores de la actuación administrativa.
- Una formulación de la Ordenación del Territorio como técnica de planificación.

La “vis expansiva” del Urbanismo hacia la Ordenación del Territorio se produce en primer lugar en la regulación del fenómeno metropolitano.

Para ello existían, a juicio de Juan Ridruejo (7), tres alternativas:

- El modelo integral.
- El modelo COPLACO.
- El modelo Entidad Municipal Metropolitana.

Centrándose en el caso madrileño precisa las dos primeras alternativas.

En sus términos, “la opción integral une todos los niveles de acción sobre los aspectos del sistema metropolitano dentro de un órgano de gobierno metropolitano, lo cual constituye prácticamente una duplicación del aparato administrativo del Gobierno Central a una escala territorial menor”.

“El modelo COPLACO se basa fundamentalmente en el establecimiento de una Comisión de Planeamiento y Coordinación que represente sectorialmente a los Organos del Gobierno Central con relevancia en el planeamiento urbano y territorial y una representación de las autoridades locales comprendidas en su demarcación”.

Estas alternativas suponen tanto una toma de postura en los temas de debate mencionados junto con la introducción de otro tema central: la institucionalización administrativa de la Ordenación del Territorio.

La alternativa “integral” de la Ordenación del Territorio no triunfa en estos momentos por dos razones fundamentales:

- En la década de los 60 la “técnica de conformación social general” por excelencia fue la planificación del desarrollo (no cabe imaginar entonces la Ordenación del Territorio como tal; distinto será el caso más adelante).
- Las repercusiones administrativas de esa alternativa hubiesen encontrado dificultades políticas insuperables para llevarse a cabo.

(6) Serrano Guirado: “Planificación territorial, política del suelo y administración local”. Secretaría General Técnica. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1963, pág. 17.

(7) Ridruejo: “Gestión urbana metropolitana”, en el volumen colectivo. Curso de Urbanismo. Colegio de ICCP. Madrid, 1977, págs. 148 y ss.

Por ello las aportaciones de este momento podemos concretarlas en:

- La consolidación del área metropolitana como uno de los ámbitos de la Ordenación del Territorio.
- El contenido material de la Ordenación del Territorio trata de integrar la tradición urbanística con las infraestructuras técnicas (muy esencialmente las de transporte) y apunta también hacia la integración de los equipamientos sociales.
- La formulación técnica de la Ordenación del Territorio, muy impregnada por la tradición urbanística, se mantiene en los límites del planeamiento físico (8).
- La necesidad de órganos administrativos de nueva planta.

La evolución de COPLACO es muy expresiva en este sentido, tanto por su propia configuración institucional que, por cierto, confiere carta de naturaleza a la Ordenación del Territorio, o Planeamiento Metropolitano, utilizando su propia expresión, como algo distinto del Urbanismo, cuando en la reestructuración de 1974 aparece, por un lado, la Dirección Técnica de Planeamiento Local, y por otro, la de Planeamiento Metropolitano como por algunas realizaciones prácticas, como el Esquema Director Regional y Subregional, el Plan Especial del Medio Físico, el Plan Especial de Centros Comerciales o el Plan Especial de Infraestructura de Transporte.

La "vis expansiva" del Urbanismo hacia la Ordenación del Territorio tiene, no obstante, su momento culminante con la reforma de la Ley del Suelo en 1975 y 1976.

En este caso, junto a la propia crisis del Urbanismo, ya verdaderamente manifiesta, ocupa un papel importante en esta fuerza expansiva la crisis de la planificación del desarrollo, y ahora sí la Ordenación del Territorio se presenta, en alguna medida, como alternativa.

En palabras de Morell Ocaña (9), la situación sería la siguiente:

"La Ordenación del Territorio es, pues, más que una política concreta el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas. De entre ellas, por su importancia y por su tendencia a visiones generalistas, destacan poderosamente dos: la urbanística y la del desarrollo económico. Precisamente, en cada país, la política de Ordenación del Territorio ha nacido o va naciendo como consecuencia de la necesidad de desbordar la incómoda estrechez en que se encontraban ambas al llegar a un nivel determinado de su evolución y de superar las visiones parciales (física y económica) de

la organización del espacio en que venían moviéndose. En cualquier caso, la política de Ordenación del Territorio tiende a situarse en un plano más alto y unir en una sola planificación general las distintas planificaciones concretas, quedando éstas convertidas en planificaciones de carácter sectorial".

Del espaldarazo oficial a la Ordenación del Territorio recogido en la reforma de la Ley del Suelo nos interesa destacar lo siguiente:

- Se extiende el marco geográfico de la Ordenación del Territorio a la región e incluso la nación, aunque la Ley no prejuzgue al respecto.
- Se precisa el contenido material de la Ordenación del Territorio (art. 8. L.S.).
- Se formulan técnicamente los instrumentos de la Ordenación del Territorio (Plan Director Territorial de Coordinación sobre todo).
- Se aborda el problema institucional sólo para la formulación del P.D.T.C., no para su gestión.

## 2.2. La raíz económica

A lo largo de los años sesenta y especialmente en la primera mitad de la década de los setenta fueron manifestándose una serie de deficiencias de la intervención estatal en la actividad económica que constituyeron los Planes de Desarrollo, reflejadas en una inadecuada distribución de la actividad económica en el espacio.

Las causas de esos desequilibrios, por utilizar el vocablo tópico, en opinión de Fernández-Cavada (10) fueron:

- Condicionamiento de los objetivos del desarrollo regional a las exigencias del desarrollo nacional.
- Ausencia de una política territorial a nivel nacional y a largo plazo.
- Falta de coordinación en los órganos administrativos en la ejecución de los programas.
- Planteamiento de la política de desarrollo regional de una forma dirigista y centralizada.

Esos desequilibrios fueron en gran medida territoriales, es decir, la planificación del desarrollo acentuó las diferencias existentes entre los distintos territorios españoles.

Este problema, que fue creciendo a lo largo del período planificador, alumbró lo que podríamos llamar una preocupación territorial de los Planes de Desarrollo que alcanza su momento culminante en el non-nato IV Plan bajo la influencia de Lausuen y Racionero, entre otros (11).

(8) A efectos operativos en este trabajo distinguiremos planificación y planeamiento, atendiendo fundamentalmente a la afectación directa o no de recursos presupuestarios públicos.

(9) Luis Morell Ocaña: "Estructuras locales y ordenación del espacio", IEAL, 1972, pág. 29.

(10) Fernando Fernández-Cavada: "La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional". Peñíscola, 1980.

(11) Ese proceso ha sido muy estudiado y no nos detendremos en él aquí.

¿Hasta qué punto podemos hablar de una génesis económica de la Ordenación del Territorio?

Creo que existen, en síntesis, las siguientes respuestas:

Desde la ortodoxia económica la respuesta a los desequilibrios territoriales se enmarca en las llamadas políticas de desarrollo regional o, en otras palabras, la "reacción económica ortodoxa" a esa problemática no es proponer una alternativa de intervención social del Estado con objetivos y técnicas distintas —la Ordenación del Territorio—, sino interanalizar el problema a través de los cauces del desarrollo regional.

Richardson (12) presenta la cuestión en los siguientes términos:

"Aunque las autoridades españolas han aceptado que ahora, en principio, la política y la planificación del desarrollo regional pueden tener éxito solamente a largo plazo, con todo, el énfasis práctico recae en el corto y medio plazo en un intento de ligar la planificación espacial con la planificación indicativa sectorial asociada con los planes nacionales de desarrollo.

Este enfoque es erróneo y —fuera de una economía de dirección central— las metas del desarrollo regional son inalcanzables mediante una planificación sectorial regional durante un período de planificación de cuatro años".

Apuntando, como vemos, que el problema del desarrollo regional persiste por las deficiencias que señala del sistema de planificación, no porque en sí mismo sea un marco de actuación inadecuado.

La segunda respuesta, que es la que triunfa, trata de introducir la Ordenación del Territorio como parte del sistema planificador en coordinación o subordinación a la planificación económica y social.

Por describir esta respuesta con palabras ajenas y en forma sintética (13) nada mejor que recurrir a la propia L.S. (texto refundido de 1976):

*Art. 7.º.—"El Plan Nacional de Ordenación determinará las grandes directrices de ordenación del territorio en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población".*

*Art. 8.º.—"Los Planes Directores Territoriales de Coordinación establecerán de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social y las exigencias del desarrollo regional las directrices*

(12) Harry W. Richardson: "Política y planificación del desarrollo regional en España". Alianza Universal nº 173, 1975, pág. 259.

(13) Nuevamente se trata de un tema muy conocido.

para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte".

Esa difícil síntesis, según Richardson, podríamos resumirla utilizando una expresión que hizo fortuna: "la concepción del territorio como nueva dimensión de la planificación económica".

Naturalmente, en la actualidad, sabemos que tales propuestas no tuvieron éxito, pero conviene señalar que desde el punto de vista económico se concibe la Ordenación del Territorio como técnica subordinada o coordinada a la Planificación Económica. Si la intervención del Estado en la actividad económica no adopta el cauce planificador, entonces, desde esta perspectiva, la Ordenación del Territorio carece de sentido.

En efecto, los rumbos económicos cambiaron, quedando en el olvido la planificación económica. En el Programa a medio plazo para la Economía Española (14) se justificaba así:

"... En esta situación se hace difícil el desarrollo de una programación detallada de toda la economía y no sólo difícil, sino también arriesgada en cuanto puede llevarnos a generar rigideces que dificulten un proceso de cambio..." (15).

Más aún:

"No considera el Gobierno que la respuesta a los problemas planteados pueda venir por la vía de programas detallados de viejo corte. Entiende que lo importante es la identificación de los problemas básicos de la economía española en el contexto de la economía mundial, la determinación de los criterios y líneas fundamentales a que debe responder la política económica del Gobierno encaminada a afrontarlo y la adopción de un orden claro de prioridades ante las circunstancias existentes" (16).

Y Saenz de Buruaga analizaba las repercusiones de estos planteamientos para la Ordenación del Territorio en los términos siguientes (17):

"... la estabilización se convierte así en la tarea más urgente e imprescindible de todos los gobiernos abortando u obstaculizando la tarea más importante: el crecimiento del producto social y la equidad personal y espacial. La ordenación del territorio, reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad de una determinada sociedad, se ve por ello condenada a la esterilidad.

(14) Ministerio de Economía: "Programa a medio plazo para la Economía Española" (P.E.G.), 1978.

(15) P.E.G., págs. 41-42.

(16) P.E.G. pág. 47.

(17) G. Sáenz de Buruaga: "Ordenación territorial en la crisis actual" *Ciudad y Territorio* 1/80, pág. 18 (El texto corresponde a una conferencia pronunciada en diciembre de 1978).

Como es sabido, no hay todavía una declaración oficial u oficiosa de la política de planificación y dentro de ella de la ordenación territorial...”.

Pero esa consecuencia lógica es el corolario de un entendimiento de la Ordenación del Territorio necesariamente conexo a esquemas planificarios, porque las relaciones conflictivas entre la eficiencia y la equidad perviven en cualquier situación de la economía como polos alternativos de la política económica. En expresión de Richardson (18):

“La política regional puede tener muchos objetivos que pueden ser reducidos a dos en el modelo más simple: (I) eficiencia —maximización del crecimiento de la economía nacional— (implicando una localización óptima de los recursos a lo largo del tiempo) y (II) equidad —reducción de las disparidades interregionales en índices de renta, bienestar y crecimiento—. El análisis clásico de la propuesta económica para la política regional se desarrolla usualmente en términos de resolver el conflicto entre eficiencia y equidad. Si las regiones de renta baja ofrecen altas perspectivas de beneficios al capital, ambos objetivos no estarán opuestos uno a otro. Pero las economías de aglomeración, las oportunidades de mercado y las preferencias de renta sicológica, tienden en favor de las regiones ricas. Por lo tanto, debe llegar a un compromiso entre eficiencia y equidad”.

Compromiso al que se llega siempre en una u otra dirección —en un plano político y del que tenemos un ejemplo reciente en nuestro país con el mecanismo del Fondo de Compensación Interterritorial, un sistema de asignación de recursos en un marco “liberal” de intervención estatal en la economía.

En definitiva, la raíz económica de la Ordenación del Territorio existe en tanto en cuanto la intervención estatal en la economía se canalice a través de moldes planificadores y, evidentemente, pues, nos encontramos ante una cuestión abierta desde el punto de vista constitucional y especialmente abierta, ya que la izquierda, hoy en el poder, ha reivindicado siempre la opción planificadora.

### 2.3. La raíz infraestructural

En las páginas anteriores hemos visto que la aparición de la Ordenación del Territorio iba ligada a la crisis de la intervención estatal en materia Urbanística y Económica.

La visión parcial de estas crisis conduce, como hemos apuntado, a concepciones de la Ordenación del Territorio, notablemente diferentes.

Con todo, esas concepciones —aunque no ha-

yamos abundado en ello— tienen en común la consideración de las infraestructuras como elemento básico de la Ordenación Territorial.

Sin embargo, si analizamos la intervención estatal en materia de provisión de infraestructuras observaremos que sólo muy recientemente cabe hablar de una raíz infraestructural de la Ordenación del Territorio, en el sentido de que desde el “pensamiento” asociado a ella se propugne la necesidad de la Ordenación del Territorio.

La Ordenación del Territorio nació de raíces urbanísticas y económicas porque, con todas las matizaciones que se quiera, se identificaba una situación de crisis como la consecuencia de deficiencias de los mecanismos de intervención estatal en esas áreas y, por ello, la Ordenación del Territorio aparecía como una alternativa de la intervención estatal.

Sin embargo, la intervención estatal en materia infraestructural, al menos en los sectores más consolidados —transportes, energía, agua— discurrecía por cauces generalmente aceptados, tanto por su tradición administrativa como por su consistencia técnica.

En todo caso, la representación internalista del pensamiento infraestructural de problemas de esta índole tendía a considerarlos como un puro problema de dotación presupuestaria de los Organismos competentes.

En otras palabras, el problema infraestructural sería un problema de naturaleza técnica cuya resolución depende únicamente de los recursos económicos disponibles.

Esa perspectiva —que es fuertemente combatida en el plano teórico por urbanistas sobre todo— es la dominante y basta, como botón de muestra, citar la prevalencia del planeamiento de las carreteras sobre el propio planeamiento urbanístico —incluso en ámbitos urbanos— que consagra la Ley de Carreteras de 1974.

Dejando a un lado factores institucionales y políticos, creemos que el éxito de esa perspectiva —o, en otras palabras, la negación de la Ordenación del Territorio como marco de referencia para la actividad estatal de provisión de infraestructura— se debió a las siguientes razones en mi opinión:

- La época en que se desarrolla el debate estaba impregnada por un entendimiento cuantitativo del desarrollo, lo que conducía a una visión simplista de los problemas pero eficaz; la solución ante el problema del tráfico es el aumento de la capacidad de las redes de transporte; la respuesta al problema energético es el incremento de la capacidad de producción, etc.
- La articulación de esas soluciones “incrementalistas” fue posible sin grandes conflictos en tanto en cuanto no modificó sustancialmente los grandes esquemas infraestruc-

(18) Harry W. Richardson: “Regional & Urban Economics”. Penguin, 1978, págs. 226.

turales del país, que en buena medida databan del siglo pasado o principios del presente y permanecían como horizontes indiscutidos del desarrollo económico y social.

- La provisión de infraestructuras aparecía revestida de una racionalidad técnica de la que carecían otras intervenciones estatales.

La primera crisis de estos planteamientos, verdaderamente ilustrativa de la ruptura de los condicionamientos que lo apoyaban, la encontramos en torno al fenómeno turístico.

En efecto, ante un fenómeno que, por una parte, implica factores de muy diversa naturaleza —infraestructurales, económicos, urbanísticos—, y por otra, se desarrolla de forma periférica —alterando sustancialmente la radialidad infraestructural del país—, la autonomía del planeamiento infraestructural entra en crisis, porque es incapaz de ofrecer una respuesta que por su propia naturaleza ha de ser global.

La segunda y definitiva crisis se pone de manifiesto cuando la respuesta infraestructural a los problemas sociales desborda el molde “incrementalista” para adoptar soluciones innovadoras —autopistas, centrales nucleares, trasvases intercuenca, grandes aeropuertos, etc.— porque esas soluciones, aunque dotadas de racionalidad técnica, se apartan del “pacifismo” de las infraestructuras tradicionales para entrar de lleno en el conflicto de una sociedad zarandeada por la crisis económica y social.

La polémica de los límites del crecimiento, alumbrada por los informes al Club de Roma y al manifiesto de Shumacker, “small is beautiful”, serían quizás las expresiones más destacadas del conflicto que apuntamos en el plano teórico.

La complejidad de los problemas y una dinámica diferente a la tradicional de la gran infraestructura serían, pues, al margen de factores políticos e institucionales, los elementos que confluirían para cuestionar la autonomía del planeamiento y ejecución de las infraestructuras.

El entronque de la actividad estatal en materia de infraestructuras con la Ordenación del Territorio es tardío, como señalábamos al comienzo del presente apartado, y heterogéneo en cuanto a sus distintas parcelas.

Quizá el momento en que quepa situar lo que hemos denominado la raíz infraestructural de la Ordenación del Territorio, sea en 1979, con la aparición del Libro Blanco de Transporte (19).

En la vinculación Ordenación del Territorio-Transporte que propone dicho documento los temas principales que definirían el sistema actual son:

- El papel de las infraestructuras de transporte en la política regional y la política de acondicionamiento del territorio.

(19) Es obvio que nos referimos a una aparición “oficial”.

— En enfoque de las inversiones en infraestructuras de transporte y la organización de su gestión hacia la concentración de flujos en grandes y pocos ejes, provocando desequilibrios.

Y las soluciones propuestas:

- Una política reequilibradora requiere que la nueva inversión en infraestructura de transporte vaya acompañada de una política fiscal coordinada con la misma y en relación a los usos del suelo.
- La planificación, tanto de las infraestructuras como de su forma de gestión.
- La adecuación de las políticas de transporte con las de localización industrial y residencial, tanto en la fase de implantación como programación, llegando a vincular la utilización física de los usos del suelo previstos en los planes a la realización simultánea de las infraestructuras de transporte contempladas en los mismos (20).

El “Libro Blanco del Transporte”, por otro lado, al contemplar el transporte de forma global apunta la necesidad de un cambio importante en la distribución del transporte entre la carretera y el ferrocarril, pero, acertadamente, reconoce que eso no es una simple cuestión de asignación de recursos, sino que precisa de un marco superior: la Ordenación del Territorio.

El punto de inflexión que representa ese documento en el pensamiento infraestructural —y del que habrá que esperar su evolución y desarrollo— se ha producido también en otros ámbitos infraestructurales con la misma consecuencia de reclamar una vinculación Infraestructuras-Ordenación del Territorio.

Por poner un solo ejemplo, la globalización de la problemática de los recursos hidráulicos —contaminación, diversidad de usos, etc. obliga a una remisión a la Ordenación del Territorio. En los términos del Manifiesto del Agua:

“La política hidráulica constituye una parte sustancial de la de Ordenación del Territorio, que a su vez debe ser congruente con la general del país” (21).

En definitiva, la raíz infraestructural, aunque de aparición tardía, ha de contribuir al lado de la urbanística y la económica a la construcción de la Ordenación del Territorio en el estado de las Autonomías.

### 3. EL FERMENTO CIENTIFICO

En las páginas anteriores tratamos de ilustrar la aparición de la Ordenación del Territorio como alternativa de solución a la crisis de la intervención estatal en materia urbanística, económica e infraestructural.

(20) Ministerio de Transportes y Comunicaciones: Libro Blanco del Transporte, 1979, págs. 93-95.

(21) Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos: “El Manifiesto del Agua”, 1977, pág. 17.

En efecto, los planteamientos descritos coinciden en señalar que los cauces establecidos para cada intervención no eran los más adecuados para afrontar unos problemas de carácter global. No obstante, difieren en las propuestas de solución, por lo que difícilmente de estas tres raíces puede surgir un tronco único, sino más bien tres troncos distintos, cuyos perfiles hemos apuntado muy someramente.

Pero, naturalmente, esas propuestas al menos en los términos que las hemos presentado, serían las ofertas que los sectores implicados presentarían a un debate del que habría de salir una solución única.

A mi juicio, el planteamiento teórico de la Ordenación del Territorio hay que situarlo en el marco de ese debate y no como un producto de laboratorio. En otras palabras, creo que una concepción racional, objetiva, científica de la Ordenación del Territorio, sencillamente no puede existir o, por seguir con la metáfora utilizada, que el elemento científico de la Ordenación del Territorio no sería una nueva raíz, sino, en todo caso, el fermento que posibilitaría que las tres raíces citadas alumbrasen un tronco único.

### 3.1. Sistemas

El enfoque teórico de un problema que hemos visto se caracterizaba:

- Por la interrelación de los elementos que lo configuran.
- Por la intervención social en su dinámica.

Sin duda hay que situarlo en el marco de la Teoría de Sistemas.

En efecto, la aparición de la Teoría de Sistemas pretendió llevar a cabo una revolución no sólo en las concepciones tradicionales de las Ciencias Sociales, aportando vías de aproximación distintas, sino, sobre todo, ampliando el campo del quehacer científico prácticamente a la totalidad de los problemas sociales.

En palabras de Von Bertalannfy: "Lo que representa la teoría de los sistemas es intentar la interpretación y la teoría científicas donde antes no había nada de ello" (22).

Desde el plano teórico, la Teoría de Sistemas pretende aportar en el campo que nos ocupa:

- Interpretaciones explicativas y, en alguna medida, normativas de los fenómenos sociales involucrados.
- Bases teóricas para la dirección y el control de la evolución social.

Así, por ejemplo, dentro del primer aspecto, el propio Bertalannfy ha postulado que:

"El proceso de urbanización (o sea, el crecimiento de las ciudades en comparación con la población rural), sigue la ecuación alométrica. La aplicación de esta última ofrece una medida cuantitativa de

(22) Ludwig Von Bertalannfy: "Teoría General de los Sistemas", FCE, 1976, pág. 13.

la organización y el desarrollo sociales, susceptible de reemplazar los habituales juicios intuitivos" (23).

Este mismo fenómeno para un área concreta vendría definido más correctamente por un proceso markoviano absorbente, como demostró Stafford para un área canadiense (24).

En fin, una interpretación comprensiva de la evolución del sistema de ciudades desde una visión de sistemas lo encontramos en el libro de Racionero, "Ordenación del Territorio y Sistema de Ciudades" (25), donde se analizan las conexiones entre las distintas ciudades a través de la Ley rango-tamaño y otros indicadores (26).

Aunque la capacidad de sugerión de tales aportaciones sea notable reviste mayor interés, desde mi punto de vista, la consideración del segundo aspecto.

En términos generales, podríamos propugnar desde esta perspectiva, que dados unos determinados fenómenos sociales regidos por determinadas leyes que es posible deducir (y los ejemplos anteriores serían bien explicativos de la capacidad de respuesta ante problemas complejos), existen bases teóricas para controlar la evolución social de esos fenómenos mediante su planificación.

Ese planteamiento se concretaría en que, definiendo un determinado ámbito de actuación, un conjunto de fenómenos sociales cualesquiera, se puede derivar científicamente un esquema de planificación que asegure su control y éste es el significado de términos como Planificación Urbana, Planificación Regional, Planificación Económica, etc., cuyo contenido material es todo lo relativo que caracteriza a una posición de principio (27).

McLoughlin, por ejemplo, vislumbra la potencialidad de la Teoría de Sistemas en el ámbito de la Planificación Urbana y Regional —algo muy parecido a lo que llamamos Ordenación del Territorio— en los siguientes términos:

"Hemos visto la fuerza de una visión de sistemas para explicar y comprender las relaciones humanas con el medio ambiente (environment) y es posible que este enfoque nos ayude a controlar tales reacciones. El argumento subyacente del resto de este libro es que un control deliberado de la relación del hombre con el medio ambiente debe estar firmemente basado en una visión de sistemas" (28).

La base de estos planteamientos, la planificación, se concebe como un sistema conceptual general con los siguientes fines, a juicio de Chadwick:

(23) Ludwig von Bertalannfy: *Op. cit.*, pág. 107.

(24) James Stafford: "Urban growth as and absorbing Markov process". En *Mathematical Models of Sociology. Sociological Review Monograph* 24, 1977, págs. 135 y ss.

(25) Alianza Universidad nº 210, 1978.

(26) Ver especialmente págs. 15 a 34.

(27) Por ello existen tantas aportaciones teóricas como autores, ya que la definición del ámbito de actuación no deja de ser básicamente convencional.

(28) J. Brian McLoughlin: "Planificación urbana y regional". Un enfoque de sistemas. IEAL, 1971, pág. 100.

"Creando un sistema conceptual independiente de, o en correspondencia a, el sistema real mundial, podemos dirigirnos a comprender los fenómenos de proceso y cambio, después anticiparlos y, finalmente, evaluarlos; para optimizar el sistema real mundial nosotros debemos dirigirnos a la optimización del sistema conceptual (29).

Aunque sea una simplificación exagerada podemos concluir que desde el punto de vista de la Teoría de Sistemas el control de la evolución social es análogo al de un mecanismo de relojería.

Pero la crítica de esas posiciones teóricas no es simplista. La impugnación teórica de la Teoría de Sistemas se basa en considerar una falacia su hipótesis básica que, expresada con palabras de Lilienfeld, sería:

"Los teóricos de Sistemas tienden a contemplar los sistemas como esencialmente cooperativos y, prácticamente sin excepciones, los sistemas sociales son contemplados como cooperativos. Esta hipótesis significa que uno puede trabajar en un marco de gente cooperativa que coopera con los fines del sistema" (30).

Con el terreno que nos ocupa, Fernando de Terán, recogiendo la hipótesis cooperativa de "obras tan fugazmente famosas como las de McLoughlin y Chadwick" (31) afirma que "la sociedad urbana lejos de ser cooperativa y consensual se caracteriza por su naturaleza conflictiva entre los distintos grupos cuyos sistemas de valores y aspiraciones distan mucho de ser compartidos" (31), y tras ese reconocimiento define una alternativa teórica "con base en una interpretación conflictiva de la sociedad, que pone el acento en la libertad humana para elegir y para construir su propia organización y su propio medio sin aceptar la imposición conservadora de los modelos "naturales" o "normales" de sociedad creados por la sociología urbana tradicional" (32).

Desde otra perspectiva, el alejamiento de la realidad social a que conducen esas visiones teóricas puede explicarse sencillamente utilizando la siguiente proposición de Kuhn en relación con la Historia de la Ciencia:

"Así pues, un paradigma puede incluso aislar a la comunidad de problemas importantes desde el punto de vista social, pero que no pueden reducirse a la forma de enigma, debido a que no pueden

enunciarse de acuerdo con las herramientas conceptuales e instrumentales que proporciona el paradigma" (33).

Cuya traducción libre podría ser:

"Todos los aspectos de la realidad social que no puedan formularse bajo leyes científicas y probablemente hay muchos, no pueden ser considerados y si se formulan con leyes aproximáticas (que es el caso más común) su consideración también lo será y por ello de utilidad dudosa".

La conclusión es, pues, evidente, el fermento científico de la Ordenación del Territorio, en el plano teórico, exige una posición ideológica determinada y, en cualquier caso, su utilidad depende de la factibilidad de la "modelización social".

### 3.2. Modelos

A pesar de las críticas ideológicas, determinadas ideas de sistemas y determinadas derivaciones de la Teoría de Sistemas han mostrado una gran utilidad.

En palabras de Gaviria, autor poco sospechoso de conservadurismo:

"El análisis de sistemas es una técnica perfectamente válida y utilizable por el materialismo dialéctico, la dinámica de sistemas de Forrester o de Meadows es un utensilio del que se puede y se debe servir el marxismo" (34).

El análisis de sistemas aplicado al campo que nos ocupa, lo que se ha llamado Análisis Territorial, es quizás la aportación científica más relevante en relación con la Ordenación del Territorio.

A mi juicio, discutir sus aportaciones tiene interés por dos razones:

- Por ilustrar las vías de aproximación científica a la Ordenación del Territorio.
- Porque ello nos permite, por primera vez, introducir en el presente trabajo el ámbito material de la Ordenación del Territorio como un conjunto de fenómenos sociales cuyo estudio se aborda sistemáticamente y no desde una perspectiva parcial como sucedía en la primera parte de este trabajo.

La aplicación de modelos al transporte, el urbanismo, la planificación regional, goza ya en estos momentos de una apreciable tradición. No vamos a entrar aquí en una descripción

(29) George Chadwick: "A Systems view of Planning". Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Proceses 2nd. Edition. Pergamon Press, 1978, pág. 63.

(30) Robert Lilienfeld: "The rise of systems theory". John Wiley & Sons. New York, 1978, pág. 249.

(31) Fernando de Terán: "Diez años de Urbanismo en España". *Ciudad y Territorio*, 1/80, pág. 24.

(32) Idem., pág. 15.

(33) Thomas S. Kuhn: "La estructura de las revoluciones científicas". FCE, 1975, pág. 71.

(34) Mario Gaviria: Op. cit., pág. 11.

detallada de los mismos (35), sino que vamos a tratar de concentrarnos en modelos específicos de Ordenación del Territorio; en otras palabras, el concepto central que va a ocupar nuestra reflexión va a ser el "modelo territorial".

El análisis territorial como perspectiva científica instrumental de la Ordenación del Territorio tiene un fin fundamentalmente explicativo y como tal de ayuda a las decisiones.

En la definición de uno de los autores españoles más especializados en el tema, J. Cuena, el análisis territorial consiste en:

"La aplicación de elementos de ciencia regional a la información disponible y/o tomada expresamente para construir relaciones causa-efecto que expliquen los aspectos del comportamiento del cuerpo social que inciden en los problemas de Ordenación del Territorio, es decir, la forma de generación de necesidades de acondicionamiento territorial y de impactos del medio territorial existente" (36).

El alcance del análisis territorial así definido es, por una parte, extraordinariamente ambicioso, ya que permite, a partir de unos modelos que representan la estructura productiva y dinámica de la población, definir las posibles demandas de acondicionamiento territorial e impactos territoriales a partir de análisis sectoriales (37), pero, por otra, limitado a proporcionar una base informativa para la toma de decisiones (38).

La propia definición ilustra sobre los dos aspectos esenciales a tener en cuenta en el análisis territorial: por una parte, su especificidad centrada, como veremos, en la "unidad territorial" y su "estado territorial" como ámbitos de estudio, por otra su dependencia teórica de lo que Cuena llama ciencia regional y que, en definitiva, es el elemento de transformación de los "inputs" en "outputs".

Esta situación provoca que el analista territorial, dependiente de otras aportaciones teóricas que sabe cambiantes, concentre su atención en "la información" sobre las variables que definen el "estado

(35) Aparte de las obras citadas anteriormente (McLouglin, Chadwick, Aracil) pueden verse excelentes síntesis en: Fernando Aragón: "Evolución histórica de los modelos de interacción". En Planificación Territorial I. Colegio ICCP, 1974, págs. 1000 Fernando Aragón y J.L. González Ordóñez: "Orígenes y evolución histórica de los modelos urbanos". Planificación Territorial I. Colegio ICCP 1974, págs. 101-105. J.L. Gómez Ordóñez. "Los modelos urbanos en el proceso de planeamiento general". Planificación Territorial I. Colegio ICCP, 1974, págs. 107-126. Marcial Echenique: "La escala urbana". Planificación Territorial II. Colegio ICCP, 1975, págs. 247-269. Fernando Aragón: "Los modelos de potencial y el planeamiento del territorio". Planificación Territorial III, 1976, págs. 239-259. La mejor obra sobre modelos de localización es HAGGET, Cliff, Frey. *Locational Models* Edward Arnold (Publishers), Ltd., 1977.

(36) J. Cuena: "El análisis para la Ordenación del Territorio". Los aspectos cuantitativos y cualitativos. R.O.P. Sept., 1979, pág. 761.

(37) Idem, p. 766.

(38) Idem, pág. 763. Ver también CEOTMA. Memoria, 1979, pág. 27.

territorial" de la unidad de estudio que siguiendo a Cuena (39) serían:

- Equipamientos (viviendas, hospitales, enseñanza, deportes...).
- Infraestructuras (redes de carretera, ferrocarril, energía eléctrica...).
- Recursos (hidráulicos, energéticos, suelo agrícola, suelo planificado para uso residencial o industrial...).
- Accesibilidades interzonales medidas por las relaciones de costes ( $C_{ij}$ ) en los medios de transportes para cada par de zonas.

Y le lleva a la implantación de sofisticados bancos de datos.

La propia enunciación de las variables "territoriales" muestra a la par de su omnicomprensividad la necesidad de teorías explicativas de muy variado cuño y sobre cuyo valor científico cabría recordar la observación de Aracil de que suelen reflejar más bien las opiniones de los expertos que ser verdaderas leyes científicas.

Los riesgos de una desviación de la realidad por esta causa, como las que se derivarían de un enfoque tan mecanicista, son asumidos por el propio análisis en el primer caso mediante la aceptación de su carácter instrumental y aproximado, y en el segundo, con la incorporación de técnicas sociológicas que contemplen los aspectos cualitativos de las variables analizadas.

Como ya anunciamos, el concepto central en el análisis territorial es el de "modelo territorial". En definitiva, el objeto del análisis territorial es la definición de la estructura y funcionamiento del modelo territorial, que no sería sino la expresión articulada de las relaciones que ligan a las variables que lo definen (entre las que se encontrarían las citadas anteriormente).

A la par de su carácter central, inevitablemente el concepto de modelo territorial ilustra la confusión que reina en la Ordenación del Territorio. Tratemos de desvelarla, aunque tal intento no deje de ser una desglosión asistemática. Más que un concepto de modelo territorial, se manejan tres que conviene distinguir.

El "modelo territorial valorativo", en primer lugar, que es un modelo procedente de concepciones ideológicas y políticas. Tal modelo no sería sino una versión particular del modelo de sociedad, entendiendo ese término como la expresión más o menos articulada de las grandes y distintas concepciones ideológicas y políticas.

Cuando se afirma, por ejemplo, "la Ordenación del Territorio, reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad de una determinada sociedad" (40), se está haciendo particular referencia a un modelo de sociedad del que derivar un modelo territorial.

No otra cosa que un modelo territorial valorativo fue, por ejemplo, el Plan de Distribución de Zonas del Territorio Catalán, llevado a cabo en la Generalidad republicana, como no eran otra cosa

(39) Idem, pág. 762.

(40) Gonzalo Sáenz de Buruaga: "Ordenación Territorial en la crisis actual" *Ciudad y Territorio* 1/80, pág. 18.

en el ámbito urbanístico las propuestas del racionalismo funcionalista.

En tales modelos suele darse una fuerte componente utópica, bien cuando se formalizan en una expresión gráfica, bien cuando lo hacen en forma más abstracta, refiriéndose a la traducción territorial de principios sociales, igualdad, integración social, bienestar...

Así, Fernando de Terán ha podido decir del ejemplo anterior:

“Se queda, pues, en la enunciación de una imagen abstracta e idealizada desligada de toda estrategia de viabilidad, a pesar de lo cual debe ser reconocido como el primer estudio en relación con un planteamiento territorial del planeamiento realizado en España” (41).

Ciertamente, llamar modelos a tales propuestas no deja de ser un tanto impropio no sólo atendiendo a una exigencia de rigor conceptual, sino también porque al fin y al cabo un modelo territorial valorativo así concebido es un cajón de sastre, ya que caben muchas subespecies. No obstante, lo que se quiere indicar es meramente la idea de modelo como representación de la sociedad y como representación idealizada, más o menos utópica.

En segundo lugar, cabe hablar del “modelo territorial normativo”, que es también un modelo-objetivo, una expresión del “estado territorial”, que se desea, pero, a diferencia del anterior, se trata de un concepto de incidencia práctica, bien porque se trate de una declaración política de contenido operativo, bien porque sea una norma jurídica (en este caso lo usual es que la norma no sera la expresión concreta de un modelo determinado, sino del contenido del mismo y del procedimiento de su puesta en práctica, dejando a otra norma jurídica subordinada esa creación).

Así, por ejemplo, el art. 10.2 del Reglamento del Planeamiento dice que:

“...los PDTs definirán un modelo de estructuración del territorio de acuerdo con las exigencias del desarrollo regional, que sirva de marco para la adecuada coordinación de las distintas acciones, planes y programas que tengan incidencia sobre dicho territorio, estableciendo sobre el mismo la distribución global de usos y actividades, las infraestructuras básicas, las áreas sujetas a limitaciones específicas, las medidas de protección del medio ambiente y aquellas otras determinaciones que sean necesarias para articular los Planes y Normas que lo desarrollen”.

Como es evidente, el grado de concreción de los modelo superior normativo “estrictu sensu”, sino disminuye el ámbito territorial de los mismos. Como el PDT se refiere a un ámbito supramunicipal —regional o comarcal—, el modelo territorial normativo es un “marco de coordinación”, pero si

(41) Fernando de Terán: “Planeamiento urbano en la España contemporánea” Gustavo Gili, 1978, pág. 96.

descendemos al ámbito municipal, el modelo territorial deviene:

“La localización concreta y supuestamente intencionada (ordenación) de las necesidades de suelo, vivienda y servicios equipamientos sociales, a la vez que el asentamiento de las actividades productivas” (42).

Pero la relación entre modelos territoriales normativos de ámbitos distintos es una de las cuestiones más debatidas en la Ordenación del Territorio.

Así, mientras en el sistema de la Ley del Suelo tal relación era estrictamente jerárquica, el modelo territorial de ámbito municipal de la propuesta a la Dirección General de Urbanismo (43) no admite un modelo superior normativo “estrictu sensu”, sino más bien “Directrices Regionales” de carácter normativo, más débil que en el caso de una relación jerárquica.

La función de esas directrices, que incluirán una serie de magnitudes regionales, sería:

“No sólo una descripción —representación del sistema urbano— regional, sino que tendería a establecer un conjunto de variables de control, con la intención de reestructurar de forma intencionada dicho sistema mediante la acción correspondiente de la instancia regional y los Ayuntamientos. Esta desagregación será además necesaria como instrumento de elaboración realista de las propias Directrices Regionales, ya que esas variables constituyen un conjunto de indicadores socioeconómicos de bienestar y calidad de vida, capaces de servir de base para la evaluación de propuestas alternativas. El nivel de desglose y pormenorización de esas variables dependerá de las disponibilidades de información y del grado de sofisticación del análisis y formalización de esas propuestas. No obstante, como criterio fundamental debe evitarse la abstracción formalista en complejos modelos, habida cuenta de las posibilidades concretas de control e intervención sobre esas variables por parte de la instancia regional” (44).

Mientras que en el sistema de la Ley del Suelo la relación jerárquica independizaba el concepto de modelo territorial normativo del ámbito —ya que las diferencias serían puramente cuantitativas—, en el sistema propuesto por la Dirección General de Urbanismo a distinto ámbito habría un concepto sustancialmente distinto de modelo territorial normativo, pero en ambos casos sería de aplicación la conceptualización general como modelos-objetivo de incidencia práctica, como meta a lograr estableciendo incluso los cursos de acción para alcanzar-

(42) Dirección General de Urbanismo: Op. cit. pág. 53.

(43) Por cierto, que tal documento, aunque publicado por la DGU, y presentado por su Director General, es muy dudoso que tenga carácter “oficial”.

(44) Op. cit., pág. 62.

la — a través de los cauces establecidos por el ordenamiento jurídico.

Tradicionalmente, el modelo territorial normativo en el contexto que acabamos de presentar, es, en definitiva, un "marco de coordinación" "un "instrumento de compatibilización", etc., de acciones, planes, programas que se remite siempre a un esquema planificadorio más o menos formalizado y sobre el que la discusión teórica se centra en su "formulación".

Aunque aquí nos limitemos a breve apunte hay que hacer notar que la disociación "formulación"/"gestión" en la planificación —entendida en el sentido más amplio posible— es uno de los hechos más negativos que la experiencia ha demostrado.

Incorporando esta vertiente, la gestión, el modelo territorial normativo, en todos los casos, se convierte en una estructura de objetivos —que se incluyan los cursos de acción para lograrlo o no es secundario—.

Finalmente, en tercer lugar, cabe hablar de un "modelo territorial analítico", que, a diferencia de los dos anteriores, que eran modelos objetivos, es un modelo informativo y como tal:

- Explicativo de la situación actual.
- Prospectivo, es decir, ilustrador de la influencia de determinadas acciones sobre las variables que lo definen (o simplemente de su evolución natural, etc.).

Adviértase que un modelo territorial analítico puede ser la base de un modelo territorial normativo, pero, evidentemente, desde un punto de vista conceptual son cosas distintas. Téngase en cuenta que el cumplimiento de las previsiones y determinaciones de un modelo territorial normativo depende de un comportamiento social incierto (45) y, por tanto, la evolución del modelo territorial puede no coincidir con las previsiones del modelo normativo.

Volviendo al análisis territorial cuyo objeto es, evidentemente, el "modelo territorial analítico" —en lo sucesivo modelo territorial simplemente, ya que este contexto no tiene sentido adjetivarlo de analítico—, vimos que expresaba el modelo territorial en términos de relaciones entre las variables, en definitiva, a través de ecuaciones matemáticas.

No obstante,<sup>1</sup> es posible contemplar el análisis territorial de forma menos formalizada.

Así, COPLACO, partiendo de la definición de modelo territorial como "la configuración" espacial del sistema de asentamientos humanos y, por lo tanto, como la expresión física del sistema de relaciones sociales" (46), puede hacer historia del fenómeno metropolitano en un proceso de análisis cualitativo que le lleva a distinguir cuatro tendencias que existen en el tiempo (47):

- El modelo del Plan del 63.
- El modelo de crecimiento de saltos.

(45) Como es sabido se suele distinguir entre planeamiento "positivo" y "negativo". Mientras que el cumplimiento del planeamiento "positivo" es en gran medida dependiente de los poderes públicos, no así el planeamiento "negativo", que lo hace respecto de la sociedad en su conjunto.

(46) COPLACO: "Informe sobre Ordenación del Territorio del Área Metropolitana de Madrid". 1980, pág. 10.

(47) Op. cit., pág. 37.

— El modelo de grandes promociones y actuaciones viarias.

— Los intentos de modelo planeado (Avance del Esquema Director, Estudio del corredor Madrid-Guadalajara, Directrices de Planeamiento Metropolitano...).

A estas alturas, resulta innecesario resaltar que el primero y último son los modelos normativos que han pretendido controlar el fenómeno metropolitano madrileño, mientras que el segundo y tercero son modelos "reales", modelos informativos de la realidad, útiles, pues, para el estudio de las desviaciones entre lo previsto y lo real.

El propio análisis estudia las causas de esa evolución en las que no vamos a entrar aquí.

La dimensión prospectiva del análisis territorial es también patente en el Informe de COPLACO, al considerar las alternativas marco para el futuro modelo territorial (48).

Dimensión prospectiva en la que se trata de situar las proyecciones de aquellas variables no sólo de mayor influencia en la evolución del modelo, sino también de las que es posible hacer una predicción con base científica. En concreto, las proyecciones demográficas que reúnen ambas características.

### 3.3. Estructuras

Supuesta la potencialidad informativa del modelo territorial, con las pretensiones de omnicomprensividad que hemos apuntado, el paso siguiente es preguntarse en qué medida los resultados de un análisis global y sistemático pueden utilizarse en la intervención estatal en la sociedad, que es nuestra sociedad ha de ser una intervención plural, la conjunción de intervenciones de agentes distintos probablemente con objetivos y métodos diversos.

Es, pues, el momento de replantear la cuestión básica: ¿es posible reconciliar un instrumento científico, como el modelo, con pretensiones de globalidad y sistematicidad con una intervención social heterogénea y conflictiva?

Digamos que para esa pregunta existe una respuesta simple: el carácter a científico del problema.

Planteada así la cuestión, el papel del "fermento científico" acabaría ahí, justo en el momento que comienza la intervención social.

Pero esa problemática puede plantearse en forma distinta partiendo, en lugar del análisis de unos determinados fenómenos sociales, de la forma en que se desarrolla la intervención social.

En efecto, la naturaleza conflictiva de la sociedad ha sido objeto de estudio científico, tratando de determinar la naturaleza de las relaciones sociales, los agentes sociales de influencia, las causas de su evolución, etc.

En el caso que nos ocupa, digamos, sin demasiado rigor, que el enfoque alternativo, desde una perspectiva científica, al análisis territorial sería un enfoque estructural, es decir, se trataría de deter-

(48) Op. cit., págs. 127 y ss.

minar las distintas estructuras que confluyen en los fenómenos sociales que comprenda la Ordenación del Territorio, cada una desde su perspectiva interna y tratar de estudiar sus interrelaciones.

A título de ejemplo podríamos encontrar en relación con la Ordenación del Territorio:

- a) Unas estructuras físicas del territorio. En este sentido se puede hablar de estructuras como las cuencas hidrográficas —tomando los ríos como elemento estructurante—.
- b) Unas estructuras económicas del territorio. Desde este punto de vista existen multitud de elementos estructurantes, áreas de mercado, índices de paro, niveles de desarrollo, distribuciones sectoriales de la población activa, etc.
- c) Unas estructuras sociales del territorio. En este caso cabría hablar de elementos estructurantes de naturaleza histórica, lingüística, cultural, religiosa, etc., o bien de elementos más elaborados, como el de la formación social, acuñado por el estructuralismo francés.
- d) Unas estructuras jurídico-políticas. El Estado, la nación y la región quizás serían las distintas formas estructurales derivadas de un concepto u otro de la soberanía política.
- e) Unas estructuras jurídico-administrativas. Cuando la soberanía se traduce en términos de competencias administrativas cabe hablar de las distintas organizaciones administrativas en que se despliega la soberanía: Estado, Comunidad Autónoma, Provincia, Municipio.

Esta enumeración nos muestra una serie de perspectivas distintas de "Ordenación del Territorio" para las que existen disciplinas científicas más o menos consolidadas que las consideran objeto de su estudio.

Bastaría un sólo concepto, la región, por ejemplo, para ilustrar las diferencias que arrojarían entre sí cada una de esas perspectivas: región geográfica, región económica, región histórica, región política, región administrativa; y en el intento de armonizar todas esas perspectivas radica uno de los tópicos más acusados cuando se considera la Ordenación del Territorio desde el punto de vista científico: la interdisciplinariedad.

Ahora bien, ¿cómo llevar a cabo esa armonización?

Me voy a permitir reproducir un largo párrafo de Fernández Alba, bien expresivo en mi opinión de las propuestas científicas dominantes; el intento de vertebrar las aportaciones de lo que hemos llamado análisis territorial comprensivo de los aspectos físicos, económicos y sociales del territorio con la función a desempeñar por las estructuras jurídico-políticas y jurídico-administrativas en su papel de intervención social.

El párrafo es el siguiente:

"En la actualidad, se tiende a abandonar las viejas tesis de asentamiento geo-

gráfico como dato específico (localización de los asentamientos regionales en territorios planos y uniformes) por unos modelos más amplios que puedan incorporar de modo positivo las funciones sociales de preferencia, población, empleo y rentas.

Este modelo tiende a determinar los centros y lugares como focos donde existan condiciones favorables para desarrollar determinados bienes y servicios en una determinada especialidad ambiental adecuada, combinando la concentración de determinados servicios de infraestructura con la descentralización de otros bienes (escuela, transporte). La "región-Estado" es una demanda de la Administración y una necesidad para la planificación en las sociedades industriales avanzadas, cuyo origen proviene de la nueva reorganización social de las fuerzas productivas y cuya ubicación requiere el asentamiento urbano en estructuras puntuales del territorio. La "ciudad-territorio" deberá extenderse como un modelo social de preferencia que facilitará el desarrollo y evolución del orden social, la adaptación al lugar y la distribución equilibrada de los ciclos de producción, intercambio y consumo" (49).

Creo que ese tipo de propuestas, como las ya caducas de "región-funcional" o "región-programa", cuya formulación me parece inevitable en el plano teórico, incurren en un problema básico: derivar un marco institucional determinado de unas supuestas necesidades de optimización de un modelo normativo.

El marco institucional se deriva estrictamente del poder político y pretender condicionarlo con bases científicas nos lleva al debate del papel de la tecnocracia en las sociedades modernas.

En suma, el fermento científico de la Ordenación del Territorio cabe plantearlo en dos vertientes:

- a) Proporcionando un instrumento analítico de carácter científico para la comprensión de la problemática social, que se incluya en forma más o menos convencional bajo el término "Ordenación del Territorio", con pretensiones de globalidad, pero sin pretender que ello determine la forma de la intervención del Estado en la sociedad.
- c) Tratando de armonizar las distintas aportaciones científicas sobre las formas sectoriales de intervención social (sobre las estructuras físicas, económicas, sociales, jurídico-políticas, jurídico-administrativas).

(49) Antonio Fernández-Alba: "Regiones-Estado, Ciudades-Territorio" "El País", 5 de agosto de 1979.

## 4. EL BOSQUE ADMINISTRATIVO

En la búsqueda de un concepto operativo de la Ordenación del Territorio hemos recorrido, un poco infructuosamente, las raíces sectoriales que pretendían hacerla surgir y hemos tratado de analizar los componentes del fermento científico que podría aunar la pugna entre raíces distintas sin llegar a resultados efectivos. Aunque pueda resultar paradójico, para encontrar algo de luz hay que adentrarse en un bosque, un bosque administrativo.

Ya lo observó en fecha temprana el Consejo de Europa:

“Aunque siendo objeto de disertaciones eruditas, la ordenación del territorio no es una disciplina científica, sino una técnica administrativa que, sin embargo, sería inaplicable con éxito sin vigor científico. Como tal, la Ordenación del Territorio constituye un instrumento nuevo de los poderes públicos, cuyo empleo pertenece al dominio político. Intimamente ligada a la búsqueda del bien común, tiende a la coordinación de todos los medios de influencia directa o indirecta en la organización del espacio y se aplica como una estrategia orientada por objetivos a largo plazo” (50).

### 4.1. Horizontes

La metáfora del bosque se aplica a la variedad que supone para el poder político una concepción de la Ordenación del Territorio como técnica administrativa; como veremos, las especies posibles son innumerables, por lo que el papel del poder político es seleccionar en cada parcela la adecuada y procurar que el conjunto observe un equilibrio ecológico. El papel del poder político es, pues, el de guardián del bosque.

¿Qué tienen en común las distintas especies de la Ordenación del Territorio?

Si aceptásemos con Claude Petit que “La Ordenación del Territorio es, en realidad, la ordenación de nuestra sociedad” (51), nos remitiríamos a un sistema de valores sociales al que habrían de ajustarse todas las técnicas posibles de la Ordenación del Territorio. Esos valores sociales serían los horizontes del bosque administrativo, el fin natural de sus diversas especies.

Pero el concepto de valor no puede ser sólo la abstracción de un deseo, sino una idea operativa. En palabras de Kluckhon y Murray:

“Los valores de una cultura tienen especial significado entre los determinantes de grupos asociados. Un valor es una concepción explícita o implícita, distinta de un individuo o característica de un grupo, de la acción deseable que influye en

la selección de modos, medios y fines útiles. Justamente no es una preferencia, un deseo, sino la formulación de lo deseable, los standards debe y debería que influyen en la acción” (52).

No pretendemos aquí describir con rigor el sistema axiológico de la Ordenación del Territorio, sino mostrar, con algunos ejemplos, cómo la “formulación de lo deseable” es distinta según las interpretaciones que se realicen de un deseo abstracto, cómo contrastan los aspectos declaratorios sobre un determinado valor con su traducción operativa.

En conjunto, el sistema de valores de la Ordenación del Territorio es propio de lo que se ha llamado sociedad democrática avanzada, sobre la que cabe proyectar tres grandes visiones teóricas: la neocapitalista, la socialista y la anarquista.

En relación con la Ordenación del Territorio, el valor esencial es la calidad de vida que en la interpretación neocapitalista se contempla como la orientación del concepto de desarrollo desde sus aspectos cuantitativos a los cualitativos y que podría venir reflejada en la utilización del indicador Bienestar económico neto como alternativa al Producto Nacional Bruto (53). En líneas generales, esa interpretación coincide en buena parte con el socialismo occidental, aunque haya perfiles distintos (54), pero difiere notablemente en tanto en cuanto éste incorpore —y ese es un debate actual— interpretaciones ecologistas, cuyo fin primordial sería “combatir el modo de producción capitalista causante no sólo de la explotación del hombre por el hombre y de la sociedad de clases, sino de la destrucción del entorno físico” (55), y en esa interpretación ecologista entra también el pensamiento anarquista que podríamos situar en nuestro país en la última obra de Luis Racionero (56).

Ya en sectores concretos y sin reproducir las diversas interpretaciones, no podría entenderse la problemática de los desequilibrios territoriales sin la referencia al valor “igualdad”, ni la temática específicamente medio-ambiental sin el valor “conservación”, ni la dialéctica urbano-rural sin el valor “bienestar”.

(52) En la obra colectiva “La personalidad en la naturaleza, la sociedad y la cultura”. Ed. Grijalbo, 1972, pág. 77.

(53) Ver, por ejemplo, en este sentido el trabajo de Emopública para la Dirección General de Medio Ambiente, Encuesta sobre la calidad de vida en España, 1979, pág. 5 y ss.

(54) La obra de Tamames, entre nosotros, sería expresiva de esta tendencia. Véase, por ejemplo, “Fundamentos de Estructura Económica”. Alianza Universal 137. Madrid, 1978. págs. 283 y ss.

(55) Mario Gaviria: “Ecologismo y Ordenación del Territorio”. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1976. pág. 9. Autor, por cierto en el que son perceptibles las influencias de M. Bosquet (André Gorz), autor de libros tan conocidos como de “Critique du capitalisme quotidien” y “Ecologie et Politique”. Existen, por otra parte, interpretaciones “ecologistas” desprovistas de la componente marxista, sobre todo entre autores norteamericanos, Commoner, Erlich, etc.

(56) Véase Racionero: “Hipótesis para un urbanismo anarquista”, “El Viejo Topo”. Extra/5, págs. 15 y ss. La interpretación “Anarquista” es, en alguna medida, coincidente con la “ecologista” en aspectos, tales como la propuesta de descentralización, tecnologías blandas, etc., aunque los fundamentos ideológicos difieran.

(50) Op. cit. p. 9.

(51) He tomado la cita de Conseil de L'Europe 1968. “Amenagement du Territoire”, problema europeen, pág. 9.

La operatividad de los conceptos que se utilicen sobre esos valores abstractos, aun en el plano teórico —en su proyección real nos extenderemos más adelante—, se entiende porque su papel rector en la intervención social ha de explicitarse no sólo en su formulación abstracta, sino señalando las vías para lograrlos, como analizamos anteriormente al referirnos a los modelos valorativos y los modelos normativos. Los valores son siempre metas a alcanzar en el futuro y el problema es encontrar los caminos para alcanzarlas.

## 4.2. Especies

Entendiendo la Ordenación del Territorio como una técnica administrativa, la identificación de sus especies debe hacerse acudiendo a la realidad “oficial”, ya que con técnicas implantadas a través de mecanismos jurídicos e instituciones administrativas y para su descripción nada mejor que acudir a sus más autorizados intérpretes: las autoridades políticas.

La primera especie de Ordenación del Territorio que aparece en nuestro país es la que se plasma en el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 y que intenta llevarse a cabo por el Ministerio de la Vivienda, más algún otro organismo, como la Dirección General de Planificación y la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente de la Presidencia del Gobierno.

Sin entrar en más detalles —se trata de algo muy conocido—, su agotamiento se produce por:

- El cuestionamiento del P.D.T.C. como instrumento de Ordenación del Territorio.
- Las dificultades que presentaba el marco institucional que habría que protagonizarla.

La segunda especie aparece con la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo como respuesta a la anterior descoordinación institucional, por un lado, y con la intención de encontrar fórmulas jurídicas que superaran la crisis de los P.D.T.C., por otro.

Se creó una Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, cuyos objetivos se fijaban por el primer Subsecretario, Eduardo Merigo, en los siguientes términos:

“... la creación de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente quería significar, en primer lugar, el deseo político de que los problemas de planificación territorial, de medio ambiente y de desarrollo regional se aunasen. Y, en segundo lugar, que la promoción de una mejor calidad de vida por parte de la Administración Pública dejase de ser un objetivo secundario y menor, una expresión vacía de contenido que sólo ha servido de lugar común a muchos discursos políticos” (57).

Daniel de Linos, entonces Director General de Medio Ambiente, concreta y extiende aún más el campo de acción de la Ordenación del Territorio:

(57) He tomado la cita de BIMA nº 5 1978, pág. 11.

“La fórmula que ha adoptado la remodelación administrativa ha venido a crear un campo único de acción —la Ordenación del Territorio—, donde se ensamblarán la planificación y el desarrollo regional, la infraestructura, el urbanismo, la arquitectura y el medio ambiente” (58).

Por su parte, Bernardo Ynzenga, Director General de Urbanismo, valoraba los P.D.T.C. como sigue:

“La decisión de realizar P.D.T.C., el carácter centralista y tecnocrático de sus órganos gestores y la ausencia de posibilidades reales de participación en su redacción habían dado lugar a una amplia contestación política. El debate reclamaba cauces de participación y mayor protagonismo regional y lo hacía con evidente prioridad, porque se intuía próximo el proceso de definición de competencias de los entes preautonómicos.

Por esto habían quedado relegados a segundo término algunos problemas clave. Se argüía intensamente en torno de cómo y quién debería realizar los P.D.T.C. Pero la discusión de si, en ese momento, era o no necesaria, lo hiciese quien lo hiciese, una ordenación territorial integrada de ámbito regional y, en el hipotético caso de que lo fuera, cuáles deberían ser sus propósitos, alcance, naturaleza y características relevantes y cuál su papel junto al de otros tipos y niveles de planteamiento eran preguntas de fondo que rara vez surgían a primer plano del debate, oscurecidas como estaban por otras que la coyuntura y dinámica de los hechos consumados hacían más apremiante” (59).

Para encontrar respuestas a esa ambición política, el equipo Garrigues suscitó un gran debate público sobre la Ordenación del Territorio —que conoció así su época dorada en nuestro país en cuanto a su proyección pública—, del que basta citar, como muestra, el I Coloquio Nacional de Ordenación del Territorio celebrado en diciembre de 1978 con asistencia masiva.

En cuanto a la incidencia práctica de esta especie —que fue prácticamente nula— hay que mencionar tres hechos fundamentales:

- a) El debate constitucional que se desarrolla en esos momentos impide tomar decisiones que, en otro momento, quizás hubieran tenido lugar.
- b) Justamente en esa época se comienzan los traspasos de competencias a los entes preautonómicos, sobre todo en materia de urbanismo.

(58) La cita puede encontrarse en dos lugares al menos. Dirección General de Medio Ambiente. Acción Ambiental 1978, pág. 17, y BIMA n.º 8, 1978, p. 18.

(59) Dirección General de Urbanismo: “Planeamiento local y planificación regional. Contenido urbanístico de los Planes Directores Territoriales”, 1978 pág. 9.

c) El "ensamblamiento" de los ámbitos materiales que reclamaba Daniel de Linos no se lleva a cabo en el propio Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, donde pervive la autonomía de las Direcciones Infraestructurales (excepto la de vivienda, que, al menos, depende orgánicamente de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), ya que esa voluntad política encuentra fuertes resistencias internas.

La importancia que ya se vislumbraba iban a adquirir los futuros Entes Autonómicos frena, pues, la actuación estatal de carácter práctico y el equipo Garrigues, que es prácticamente el único equipo ministerial que asume las consecuencias de la creación de un Estado autonómico, se limita a plantear un debate sobre el papel del Estado y las futuras Comunidades Autónomas en relación con la Ordenación del Territorio. Estas últimas aceptan el reto y sitúan en sus esquemas organizativos Consejerías de Ordenación del Territorio de forma prácticamente general.

La especie muere sin desarrollar sus frutos con el relevo ministerial, que tiene lugar en el primer Gobierno Constitucional.

La tercera especie, la formula el nuevo Ministro, Sancho Rof en su discurso de toma de posesión:

"En lo que se refiere al área concreta de la Ordenación del Territorio, también tenemos una de nuestras primeras obligaciones. Y una obligación que nos ha de hacer pensar no sólo en temas urbanísticos concretos y difíciles y que están en el ánimo de todos, sino en unos planteamientos a muy largo plazo, hacia un horizonte de la Ordenación Territorial de España que ya hay que colocarlo, por lo menos en el año 2100. Se trata, así lo entiendo, de hacer una llamada de colaboración a todos los sectores interesados para pensar juntos en el tema desde la participación solidaria. También ésta es una cuestión muy claramente expresada en la Constitución que obliga a los poderes públicos a velar 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".

Más adelante continúa y al referirse a la creación del CEOTMA dice:

"... la creación de un Centro de Estudios en el que se plantee el gran debate nacional de la Ordenación del Territorio, entendida como el gran programa de solidaridad nacional, que permite ofrecer al Gobierno y al Parlamento —a la sociedad, en definitiva— un plan general coordinado, que asegure la racional utilización de las riquezas naturales y ofrezca

a todas las Comunidades una adecuada planificación de estructuras básicas que les permitan desarrollar sus autonomías y tener en todo momento un país humanamente habitable, con una calidad de vida adecuada, todo ello compatible con el necesario desarrollo de nuestro importante potencial industrial".

Especie ambiciosa, tanto por su término (año 2100; que me permitiré traducirlo en letras para evitar que se considere una errata: dos mil cien) como por su instrumento un plan general coordinado (en este caso, la ambición destaca por su contraste con las ideas en torno a la planificación que se expresan en el P.E.G. que hemos mencionado anteriormente).

Los ámbitos materiales que integran la especie no se concretan por el nuevo Ministro, más preocupado por los grandes objetivos y las grandes líneas generales de actuación.

Una aproximación a ello podemos encontrarla en palabras del nuevo Subsecretario, Diez Nicolás, ya cumplido un año en el cargo:

"Tal y como se concibe la Ordenación del Territorio hoy en día, parece que se trata de armonizar en conjunto las políticas sectoriales que tienen una incidencia precisamente en el territorio. Es decir, se trata de una visión relativamente global en la que quede inmersa la política de transportes intraurbanos e interurbanos, política de equipamientos sanitarios, política de equipamiento educativo, política de equipamiento cultural y, en general, todo lo que se refiere a la política económica en cuanto a su plasmación en un territorio concreto (sin olvidar, por supuesto, la propia política medio-ambiental, especialmente por lo que se refiere a espacios naturales)" (60).

Se mantiene, pues, la ambición, ya que hay que suponer que la razón de no mencionar explícitamente algunas políticas sectoriales, responsabilidad del propio Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (vivienda, agua, urbanismo), sea darlo por supuesto.

La nueva especie es, pues, en su formulación, una huida hacia adelante.

En la práctica, sin embargo, hay que destacar lo siguiente:

a) Se interrumpe el debate entre el Estado y las Comunidades Autónomas o Entes Preeautonómicos sobre fórmulas concretas de instrumentar la Ordenación del Territorio en paralelo con una interpretación restrictiva de la

(60) J. Diez Nicolás. "En la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente". Trabajo para los sociólogos. Cuadernos de Ciencia Política y Sociología n.º 2, 1980 pág. 4.

política de traspasos de competencias y servicios en una primera fase que cambia de rumbo, en cierta medida, coincidiendo con la asunción de la cartera de Administración Territorial por el Ministro Martín Villa.

b) La especie, en la práctica, es una especie "consulting", es decir, las actuaciones concretas de Ordenación Territorial se circunscriben a la contratación de estudios sobre aspectos determinados de la Ordenación del Territorio a Empresas privadas por parte de CEOTMA.

Con el nuevo equipo ministerial de Luis Ortiz se mantienen esos rasgos de la especie, si bien aliviados en la carga retórica de las declaraciones públicas.

### 4.3. Dinámica

Hemos considerado diversas especies de la Ordenación del Territorio, pero quizás debiéramos haber empezado por los géneros porque, en efecto, a nivel europeo, la cuestión se plantea de forma diversa según cada país.

El "Regional Planning" británico, el "Amenagement du territoire" francés, la "Raumordnung" alemana, el "Asetto e utilizzazione del territorio" italiano, y la propia "ordenación del territorio" española, serían los términos expresivos de esos géneros (61).

Si cada género tiene varias subespecies se comprenderá que un estudio descriptivo de la Ordenación del Territorio sea una tarea sin sentido; lo que procede, a mi juicio, es tratar de explicar la dinámica de ese bosque inacabable.

El argumento que se va a desarrollar en esta parte del trabajo es el siguiente: la Ordenación del Territorio como técnica administrativa es el resultado de una reconfiguración de técnicas administrativas previas donde lo sustantivo no es tanto el ámbito material sobre el que se proyecta esa técnica, sino la forma de llevar a cabo esa reconfiguración, porque, como hemos visto, los ámbitos materiales de los diversos géneros y especies son muy diferentes y atienden a prioridades políticas o especificidades nacionales.

Es decir, no se trata de introducir una técnica novedosa, con sólidos apoyos científicos —como pudieron haber sido las técnicas urbanísticas, económicas o infraestructurales, que sí son bastante homogéneas a nivel europeo—, sino de armonizar coordinar, integrar, etc., esas técnicas, o algunas de ellas, en una técnica de rango superior y de carácter planificador más o menos formalizado.

Por otro lado, la segunda parte de ese argumento es que la reconfiguración de técnicas administrativas se lleva a cabo:

a) Horizontalmente, integrando unas u otras técnicas o, en otras palabras, unos u otros ámbitos materiales.

(61) Las dificultades que ello encierra para un estudio comparado —desde la perspectiva jurídica— pueden verse en la obra colectiva. "Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental". IEAL, 1976, págs. 13 y ss.

b) Verticalmente, repartiendo en el complejo administrativo unos u otros papeles —competencias— para desarrollarlas.

En España, los intentos de construcción de una técnica administrativa de Ordenación del Territorio han sido básicamente horizontales.

La "especie P.D.T.C." intentaba coordinar la planificación física y la economía mediante unos moldes planificatorios que habrían de regir la actuación de unas instituciones preexistentes. Las aportaciones institucionales de esta especie se limitaron a la creación de órganos para la formulación de los P.D.T.C.

La "especie Garrigues", consciente de que el marco institucional era una variable exógena —se estaba debatiendo la Constitución— y que la intervención estatal en la economía de acuerdo con su ideología liberal no podía instrumentarse mediante esquemas planificatorios, pretendió "ensamblar" la planificación física —urbanismo, vivienda, medio-ambiente, infraestructuras— en un marco más o menos homogéneo. Sin embargo, esa propuesta implicaba una reestructuración del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de corte funcional que no quiso o no pudo llevar a cabo y se mantuvo la tradicional organización sectorial del Ministerio.

La "especie consulting" del Ministro Sancho Rof se limitó a crear una "administración de estudios", encomendada al CEOTMA, dejando intactos los tradicionales modos de actuación de las distintas parcelas administrativas.

Más adelante nos ocuparemos de las posibilidades "verticales" de construcción de una técnica administrativa de Ordenación del Territorio.

Esta dinámica —Ordenación del Territorio, como resultado de unas u otras opciones de reconfiguración horizontal y vertical de técnicas administrativas previas— no es peculiar de nuestro país, sino absolutamente general, en Europa.

A partir de un origen común de reconocimiento del problema, que podríamos situar en Inglaterra en 1940 a raíz del conocido Informe Barlow, al plantear, en palabras de Peter Hall, "la unión del problema nacional/regional con otro problema, el crecimiento físico de las grandes conurbaciones y los presentaba como las dos caras de un mismo problema" (62), y en Francia, en 1947, con la obra de Jean Francois Gravier, "París y el desierto francés", los distintos Gobiernos ensayan sucesivamente distintas técnicas de Ordenación Territorial.

En Francia, bajo los presupuestos de una inspiración racional y de un esquema institucional estable y consolidado, se construye la Ordenación del Territorio de forma horizontal —solución que inspiraría la "especie P.D.T.C."—, tratando de integrar la Ordenación del Territorio en el cauce de la planificación indicativa. Se adopta una aproximación funcional —la Ordenación del Territorio se encuadra en la función de planificar— y se crea un órgano para desarrollar esa función, la Delegación

(62) Peter Hall: "Urban & Regional Planning". Pelican Books, 1975, pág. 93.

Nacional para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional (DATAR), en 1963, que se hace depender directamente del Primer Ministro.

Más adelante y al hilo de las nuevas situaciones, se procede a reconfiguraciones verticales: el primer paso fueron los OREAM, en 1966, para la atención del fenómeno metropolitano, y el segundo, más profundo, como consecuencia de la regionalización de 1972 (63).

En Inglaterra, la situación discurrió bajo presupuestos diferentes. La flexibilidad institucional británica y cierto eclecticismo a la hora de abordar los problemas condujeron a una mayor diversidad de soluciones.

El primer intento de carácter horizontal trata de abordar la integración del planeamiento físico mediante la creación del Ministry of Town and Country Planning en 1943, con importantes oficinas regionales para la gestión de una importante serie de medidas legislativas tomadas entre 1940 y 1952, entre las que destacan: Distribution of Industries Act 1947, New Towns Act 1946, Town and Country Planning Act 1947, National Parks and Access to the Country Side Act 1949 y Town Development Act 1952, pero que deja al margen aspectos importantes encomendados al Ministry of Housing and Local Government. Los problemas derivados del conflicto entre la planificación y la gestión encomendados a órganos distintos condujeron en 1951 a la desaparición de las oficinas regionales mencionadas anteriormente.

Más adelante, recogiendo la influencia de la planificación indicativa francesa y buscando la conexión de la planificación física y la económica, se ensayó una reconfiguración horizontal con la creación del Department of Economic Affairs.

Las dificultades para adaptar a Inglaterra esas ideas condujeron a su temprano abandono. En efecto, dicho Ministerio desapareció a los cuatro años de ser creado.

El paso siguiente fue de carácter vertical. Tratando de encontrar el mecanismo institucional adecuado para desarrollar las siguientes técnicas administrativas de intervención en la sociedad se procede a la reforma del Gobierno Local, siguiendo las pautas del famoso Informe Redcliffe-Maud, basado en el concepto de ciudad-región (64).

Pero, a su vez, la creación en 1970 del Department of the Environment, con la intención de encontrar una respuesta integral a la planificación de las ciudades y el transporte, nos muestra otro ejemplo de reconfiguración horizontal.

Finalmente, mencionemos que en el debate llevado a cabo en relación con la devolución de

poderes a Escocia y Gales se puso de relieve que de tener éxito otra reconfiguración vertical hubiera tenido lugar.

Este breve repaso histórico muestra, a mi juicio, la inconsistencia de una concepción "objetiva" de la Ordenación del Territorio, fruto de un laboratorio.

He oído muchas veces que se pregunta el experto: ¿Qué es para Vd. la Ordenación del Territorio? Pero creo que es una pregunta mal planteada, porque no existe una única respuesta.

La única generalización que existe al respecto es, a mi juicio, la del entendimiento de la Ordenación del Territorio como técnica administrativa de rango superior a otras técnicas administrativas —el urbanismo, la creación de infraestructuras, la provisión de equipamientos, etc.—, cuyos límites y métodos —planificación formalizada, directrices, objetivos— vienen dados por el poder político.

Dentro de ese marco y sólo dentro de él cabe plantear un problema al que la ciencia y la técnica puedan ofrecer soluciones.

## 5. ¿SAVIA AUTONOMICA?

Los intentos desarrollados en nuestro país para articular la Ordenación del Territorio como intervención de los poderes públicos en la sociedad han fracasado rotundamente, como hemos visto largamente en las páginas anteriores.

Se ha apuntado como causa básica que sus primeros fundamentos, al descansar en una situación política caducada, no podían servir en otra situación política radicalmente distinta, y creemos que es totalmente cierto.

En estos momentos, prácticamente finalizada la primera fase de la construcción del Estado de las Autonomías, es el momento de volver a plantear la cuestión básica de este trabajo.

¿Precisa el Estado hoy de una técnica administrativa de Ordenación del Territorio para afrontar determinados problemas sociales —desequilibrios territoriales, crisis del fenómeno urbano, etc?

Y si la respuesta fuera afirmativa, ¿cuál es el marco en que ha de desenvolverse?

Acabamos de ver que la problemática esencial en la formulación técnica de la Ordenación del Territorio es determinar su ámbito de actuación y establecer los papeles que corresponden a las distintas instituciones del Estado en ello y cómo esa problemática se traduce en un conflicto permanente entre la aproximación horizontal —la búsqueda de mecanismos de integración de distintas técnicas administrativas sectoriales— y la vertical —la búsqueda de un reparto de competencias adecuado entre las distintas instancias del Estado—.

Ese conflicto se ha planteado en dos formas básicas, en Europa:

- Mediante una íntima ligazón entre Ordenación del Territorio y descentralización política y administrativa para los países de estructura no federal. En palabras del Consejo de Europa:

(63) La Ley es la 72-619 de 5 de julio y se puede consultar traducida en Documentación Administrativa n.º 175, 1977, págs. 787 y ss.

(64) Ciudad o conurbación más su esfera de influencia en la expresión de Peter Hall. Para Fernando de Terán la ciudad-región puede contemplarse como una realidad física que constituye el estadio más avanzado de transformación territorial por urbanización —en lo que vendría a coincidir, pues, con Peter Hall—, o bien como un modelo de planeamiento que debe basar toda propuesta de Ordenación Territorial, con lo cual el concepto adquirirá una vertiente normativa y no ya descriptiva.

"Las competencias en materia de ordenación del territorio y de desarrollo regional se encuentran entre las más importantes de la "región". Realmente se puede hasta llegar a decir que, en ciertos países, fue el nacimiento de estas dos disciplinas lo que impulsó al Estado a la movilización de los mecanismos regionales" (65).

b) Mediante una correspondencia entre Ordenación del Territorio y fenómenos de centralización en los países de estructura federal. Así, la reforma constitucional de 1971 en Alemania habilitó el BUND para dictar legislación básica en la materia que nos ocupa (66) y en base a ello se promulgó una ley federal de Ordenación del Territorio y una situación parecida puede encontrarse en Suiza (67).

Si esta tendencia fuera aplicable a España (en la forma a) podríamos decir que la savia autonómica reverdecerá el bosque de la Ordenación del Territorio, hoy a punto de extinción.

En esta parte del trabajo intentaré argumentar en torno a las siguientes tesis básicas sobre la posibilidad de ese reverdecimiento.

- a) A diferencia del urbanismo, sobre la Ordenación del Territorio no cabe proyectar, como consecuencia del Estado de las Autonomías, una nueva operación descentralizadora.
- b) La ordenación del territorio —que ha de ser, pues, una innovación— tiene dos alternativas:
  - En la hipótesis de una amplia compartición de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Ordenación del Territorio puede ser una técnica administrativa ambiciosa.
  - En la hipótesis de un juego institucional Estado/CC.AA., basado en la exclusividad de sus respectivas competencias, la Ordenación del Territorio será una técnica administrativa de ambición limitada aplicable sólo por las Comunidades Autónomas.

## 5.1. Fuentes

Las fuentes fundamentales de savia autonómica se recogen en el art. 148.3 de la Constitución, al establecer que la Ordenación del Territorio es materia asumible por las Comunidades Autónomas y en los diversos Estatutos que lo hacen con carácter exclusivo (art. 10.31 y 99 de los Estatutos Vasco y Catalán, respectivamente, por limitarnos sólo a ellos).

Pero, retrocediendo a los orígenes, para encontrar una primera explicación de la naturaleza de esa savia veamos cómo discurrió el fenómeno de las transferencias a los Entes Preautonómicos.

(65) Consejo de Europa: *Las instituciones regionales y las regionalización de Europa*, 1974. Versión castellana en Documentación Administrativa n.º 175 de 1977. La cita es de la pág. 703.

(66) Ver Luciano Parejo: "Las Competencias Constitucionales Económicas en Alemania Federal", en el volumen colectivo "La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española", I.E.E. Madrid, 1980, pág. 165.

(67) Ver Luciano Parejo: "Las competencias Constitucionales en Suiza", en op. cit., pág. 131 y ss.

Los Decretos de transferencias (68), operando sobre la Ley del Suelo vigente, pretenden que los P.D.T.C. sean formulados por el Ente Autonómico correspondiendo, al Estado su aprobación definitiva con cierto paralelismo al reparto efectuado entre Municipios y Comunidades Autónomas en el caso de los Planes Urbanísticos (69).

Es decir, se propugna una compartición de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en relación con el P.D.T.C., fácilmente explicable si analiza el contenido que la Ley señala al Plan en el art. 8:

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

Siguiendo la filosofía vigente, la solución de los Decretos de transferencias no es, pues, otra que atribuir a los Entes Preautonómicos las labores de formulación del P.D.T.C. (antes atribuidas a otros órganos), y en el supuesto de que se llegara a su formulación y aprobación, a los Entes Autonómicos les correspondería su ejecución en la medida de sus escasas competencias, permaneciendo el resto en el Estado.

Solución, pues, estrictamente descentralizadora en el sentido de permanencia de unos mecanismos jurídicos que despliegan una determinada competencia y sustitución de órganos centrales por órganos inferiores para su ejercicio.

Mientras que en el urbanismo esa solución fue acertada porque únicamente implicaba que las Comunidades Autónomas sustituían al Estado en la aprobación definitiva de los Planes, en la Ordenación del Territorio eso era un mero artificio, porque, dejando al margen la discusión sobre P.D.T.C. como instrumento, no tenía ningún sentido que las Comunidades Autónomas se pro-

(68) El del País Vasco es el Real Decreto 1981/1978 (*BOE* 21 agosto 1978) y el de Cataluña es el Real Decreto 1385/1978 (*BOE* 24 junio 1978).

(69) Sobre las transferencias, ver García de Enterría y Parejo: "Lecciones de Derecho Urbanístico". Civitas, 1979, págs. 132 y ss. Sobre la técnica de las competencias compartidas ver op. cit., pág. 106 y ss.

nunciasen —aunque sólo fuera como “formulación”— sobre materias claramente estatales ni que el Estado se reservara la aprobación definitiva sobre materiales que ya eran de competencia “preautonómica”.

En cualquier caso, tras la Constitución y los Estatutos se observó claramente que el contenido de los P.D.T.C. contemplaba simultáneamente materias de exclusiva competencia estatal y de exclusiva competencia autonómica. Serían de competencia autonómica las materias enumeradas en el art. 8 de la L.S. bajo los epígrafes a), c) y d), cuando los objetos de esas competencias pertenezcan al ámbito regional y al Estado le corresponderían las competencias señaladas en b) y también en c) y d) cuando los objetos en que recaen desborden el ámbito regional (70).

En ese marco, la pervivencia del P.D.T.C. era evidentemente impensable y no se podría llevar a cabo una descentralización como la apuntada (71).

Con todo, la razón básica para impugnar la posibilidad de una descentralización de los mecanismos existentes de Ordenación del Territorio se encuentra en la contradicción que existe entre el reconocimiento de la Ordenación del Territorio como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas con un concepto de Ordenación del Territorio que englobe materias que no son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Como ni la Constitución ni los Estatutos indican qué materias comprende la Ordenación del Territorio, la construcción de la técnica administrativa de Ordenación Territorial es una cuestión que permanece abierta.

## 5.2. Componentes

A lo largo de estas páginas hemos insistido en la imposibilidad de establecer “a priori” el contenido de la Ordenación del Territorio más que en el plano político y, por tanto, no lo haremos ahora.

Para ilustrar la cuestión nos vamos a remitir, en primer lugar, al caso italiano. Sabido es que, como condición de principio, el Estado regional italiano difiere del Estado de las Autonomías español en que las regiones de Estatuto ordinario carecen de “competencias exclusivas” —en las de Estatuto especial, que son las menos, sí existen competencias exclusivas, aunque su virtualidad es distinta al caso

(70) Este tema se estudia con mayor detalle en J.L. González-Haba y R. Martínez: “Ordenación Territorial en una nueva situación”. *Ciudad y Territorio*, 1/80.

(71) En este sentido discrepamos del juicio positivo que merecen los PDT.C, como instrumentos aptos para la formulación de la política de ordenación territorial por las CCAA, a los profesores García de Enterría y Parejo, en op. cit., 233. Tampoco podemos estar de acuerdo con la afirmación: “...a la aprobación de los correspondientes Estatutos, la formulación y aprobación de los Planes Directores pasará con toda seguridad a ser íntegramente de la incumbencia de dichas Comunidades”, op. cit., 232, por las razones mencionadas (esa competencia de aprobación de un Plan Director implicaría que las CCAA entrarian a decidir en materias de competencia estatal, a menos, naturalmente, que haya procesos de los mencionados en el art. 150 de la Constitución), salvo que esa aprobación no sea definitiva. Los citados profesores apuntan en otra parte —op. cit., pág. 132— de forma más acertada, que el Estado retendrá las competencias en materia del PNO y quizás la aprobación definitiva de los PDT.C.

español—, y operan mediante competencias “concurrentes” e “integrativas” en el marco de leyes —marco estatales (leyes-cornisa) (72).

Sentada esta diferencia básica reviste interés, sin embargo, la instrumentación de la técnica de las competencias compartidas, que establecen los decretos de transferencia italianos (73).

En dichos decretos se distingue claramente entre “materia” y “sector orgánico”. Las materias, traducidas a la terminología que hemos venido utilizando, serían las técnicas administrativas y el “sector orgánico” una agrupación de materias conexas que al transferirse en bloque puede significar que las técnicas sectoriales se integran en una técnica de grado superior.

La Ordenación del Territorio como “sector orgánico” (los otros “Sectores orgánicos” objeto de traspaso son la “Ordenación y Organización Administrativa”, los “Servicios Sociales” y el “Desarrollo Económico”), está integrada por las siguientes “materias”:

- Urbanismo.
- Tranvías y líneas automovilísticas de interés regional.
- Vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional.
- Navegación y puertos lacustres.
- Pesca en aguas interiores.
- Tutela del ambiente.

Para cada una de las materias se establece la definición de la misma, las competencias del Estado y las funciones delegadas si las hubiere.

Definido, pues, el ámbito regional de ejercicios de competencias las leyes-cornisa vendrían a completar en su totalidad, en cada caso, la técnica de compartición de competencias.

En ese marco no hay óbice para una sucesiva ampliación de las competencias regionales, vía delegación, por el potencial de armonización y de regulación de conflictos que lleva en su seno la técnica de las competencias compartidas, como de hecho ha sucedido en los últimos años.

La articulación de las competencias estatales y regionales —la compartición de competencias— se plantea, siguiendo a Argullol, en los siguientes términos:

“El Municipio y la región son competentes para ordenar el territorio. Pero el Estado es asimismo competente para llevar a cabo determinadas obras públicas —por ejemplo, autopistas— o prever ciertas localizaciones de actividades, por lo que no permitiéndose una presencia decisoria estatal en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos es necesario establecer los instrumentos adecuados, a fin de que las opciones regionales y municipales no condicioneen totalmente las actividades estatales” (74).

(72) Ver sobre este tema, por ejemplo, Enric Argullol: “La vía italiana a la autonomía regional”. IEAL, 1977. págs. 136 y ss.

(73) Muy especialmente para nosotros el Decreto n.º 616, de 1977, en su Título V. arts. 79 y ss.

(74) Enric Argullol: “La práctica de la autonomía”. Los primeros años de las regiones italianas. R.A.P. n.º 87.

El ejemplo italiano muestra, a mi juicio, la viabilidad de la tesis que exponíamos al principio en relación con la posibilidad de la Ordenación Territorial como técnica administrativa ambiciosa.

Por el contrario, la experiencia española hasta la fecha, basada en la hipótesis de la exclusividad de las competencias de Estado y Comunidades Autónomas, nos conduce a la segunda tesis que mencionábamos.

En efecto, en España, la transferencia de competencias parte de la siguiente hipótesis: La Constitución y los Estatutos establecen los criterios básicos para la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en cada materia, por lo que el proceso de transferencias consiste en la determinación concreta de ese reparto de competencias y a partir de ahí de los medios materiales y personales correspondientes.

Naturalmente, lo que eso significa es que una transferencia de competencias se enmarca en una negociación, donde caben argumentos para todos los gustos en las dos cuestiones básicas que se suscitan:

- a) El reparto de los distintos ámbitos de la materia en cuestión.
- b) El reparto de las distintas competencias que se despliegan sobre cada ámbito.

A título de ejemplo veamos posibles soluciones en algunas materias concretas, desde una posición estatalista en relación con el Estatuto Vasco.

En relación con las carreteras, el reparto se establecería de la siguiente forma: Autopistas y Red Nacional para las Comunidades Autónomas, atendiendo al criterio del interés general. Respecto a las competencias, todas para el Estado, en el caso de Autopistas y Red Nacional Básica, y en los restantes, gestión y tutela a cargo de las Comunidades Autónomas, pero la titularidad permanece en el Estado en tanto no se legisle sobre el dominio público.

En relación con las aguas, todas las facultades de administración del agua (concesiones, etc.) son del Estado, excepto de las subterráneas, ya que el Estatuto sólo asume lo relativo a aprovechamientos hidráulicos. Respecto a éstos, la Comunidad Autónoma asume todas las competencias, salvo que las obras sean de interés general, su realización afecte a más de una Comunidad Autónoma o cuando las aguas no discurren íntegramente dentro del País Vasco.

Y volviendo a retomar el hilo de la exposición, una vez efectuadas las transferencias de competencias procedería que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se planteasen si, sobre sus materias y con las competencias disponibles sobre ellas, procede ensayar una técnica administrativa que las coordine, armonicé, ensamble, etc., llamada Ordenación del Territorio, en el caso de las Comunidades Autónomas, y con otro nombre, en el caso del Estado, ya que esa expresión aparece como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

La adecuación de esos componentes —parcelas materiales y facultades sobre ellas— para su coordinación, armonización, ensamblaje, etc., sería en los términos anteriores, un problema externo (pero de notable importancia, como puede vislumbrarse a partir de los ejemplos mencionados y que conduciría prácticamente a su imposibilidad).

Con la exposición de esas dos vías, una basada en una compartición de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma y la otra en su exclusividad respectiva, no hemos hecho otra cosa que aplicar al caso que nos ocupa las posiciones polares del debate llevado a cabo en nuestro país con motivo de la LOAPA y, por tanto, la viabilidad de una u otra habrá que remitirla a sus resultados finales.

En cualquier caso, ahí están los componentes de la savia autonómica.

### 5.3. Perspectivas

En una forma u otra, lo que se plantea en nuestro país es el modo de llevar a cabo lo que hemos denominado una reconfiguración vertical de las técnicas administrativas sectoriales, por lo que la perspectiva de la Ordenación del Territorio, una vez que eso finalice, es si se llevará a cabo o no una reconfiguración horizontal.

Como eso entra en el terreno de lo profético, oficio, con razón, bastante desprestigiado, nos eximiríamos de aventurar cualquier hipótesis al respecto.

No obstante y, para finalizar, creemos que lo sucedido recientemente en el Área Metropolitana de Madrid puede ofrecer alguna pista.

El fenómeno que queremos destacar es la promulgación del Real Decreto-Ley 11/1980 sobre la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid (75), que viene a significar una quiebra del sistema de la L.S. —no nos referimos a una quiebra en un sentido jurídico, sino que de forma más general queremos resaltar que ese Real Decreto-Ley viene a ser la respuesta a la incapacidad de la L.S. para regular el fenómeno metropolitano madrileño—.

Ese Real Decreto-Ley creemos que encierra elementos descentralizadores —verticales— e innovadores —horizontales— de sumo interés.

La descentralización, en este caso del Estado hacia el Municipio sin interposición de una Comunidad Autónoma, se refiere a la devolución a los municipios de la competencia urbanística que la Ley de 1963 había atribuido a COPLACO. Al Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid lo van a sustituir tantos Planes Generales de Ordenación Urbana como municipios haya, sobre los que éstos van a tener las competencias que la L.S. atribuye en general.

La innovación radica en la sustitución de la idea de Plan —que caracterizaba a la L.S.— por la de Directriz (y hay que observar que en ese momento hubiera sido posible, jurídicamente, plantear un P.D.T.C. para Madrid).

(75) BOE de 2 de octubre de 1980.

La legitimación teórica del cambio conceptual que implica esa innovación puede analizarse con detalle en un Informe de COPLACO (76) previo a la publicación del Real Decreto-Ley de gran interés para ver la evolución de las ideas que han ido presidiendo la regulación del fenómeno metropolitano.

Pero ahora nos interesa únicamente centrarnos en el contenido de esa innovación. En los términos del art. 1.º del citado Real Decreto-Ley, “En orden al establecimiento de un tratamiento global del fenómeno metropolitano que permita establecer criterios de coherencia y compatibilidad de todo el proceso urbano metropolitano, se procederá asimismo a la elaboración y redacción de unas directrices de planeamiento territorial urbanístico que establecerán los grandes criterios de la Ordenación Territorial para el ámbito metropolitano, enunciando las líneas de desarrollo futuro, la defensa del medio natural, así como la asignación, por grandes áreas, de la población, el empleo, las infraestructuras y los equipamientos de nivel metropolitano.

En ningún caso, dichas directrices podrán establecer determinaciones, que son de la exclusiva competencia municipal y que deberán fijarse en los correspondientes Planes Generales Municipales de Ordenación”.

Sin entrar en la cuestión procedural, vemos un nuevo concepto jurídico de la Ordenación del Territorio bien distinto al del P.D.T.C. y, por tanto, expresivo del relativismo de la definición jurídica de la Ordenación del Territorio. En cualquier caso, el Real Decreto-Ley precisa el contenido de la Ordenación del Territorio: las líneas de desarrollo futuro, la defensa del medio natural, la asignación por áreas de la población, el empleo, las

---

(76) COPLACO: “Informe sobre Ordenación del Territorio en el Área Metropolitana de Madrid. Bases para un debate” Madrid, 1980.

infraestructuras y los equipamientos de nivel metropolitano y define su instrumento: las directrices de planeamiento territorial urbanístico, puesto que en este caso la Ordenación del Territorio se constituye a un fin concreto: la revisión del planeamiento urbanístico de los municipios del área metropolitana madrileña al que van a vincular.

Para finalizar, una última consideración: El sentido último tanto de los aspectos descentralizadores como de los innovadores, es evidentemente de carácter político y, por tanto, es en esa instancia donde hay que encontrar el significado de los cambios. Veamos, pues, una muestra desde esa perspectiva, en concreto, de la fuerza política dominante en el Área Metropolitana de Madrid.

“La opción del PSOE ha sido y es la de una revisión del Plan troceada, en la que los municipios rescatasen sus competencias en materia urbanística, pero, al mismo tiempo, ha defendido que el Área Metropolitana es un fenómeno complejo y que es necesaria una visión intermunicipal y solidaria.

Los socialistas admitimos unas directrices elaboradas desde los órganos locales contrastadas con la Administración Central y vinculantes para ambos organismos. Esas directrices son para nosotros una especie de convenio o de acuerdo que marca las reglas del juego en la gestión del planeamiento y una muestra palpable de la solidaridad intermunicipal” (77).

Esa función de las directrices de planeamiento territorial —tan expresiva, por otra parte, de una técnica de compartición de competencias en este caso entre el Estado y los Municipios— de servir de instrumento de convenio y acuerdo entre distintos organismos veremos que va a tener una importancia capital en la constitución de la Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías.

---

(77) Rodríguez Colorado, Prieto y Barranco: “Área metropolitana: un urbanismo para todos”. “El País”, 9 noviembre 1980, pág. 24.