

LA ORDENACION DEL TERRITORIO, HOY

La ordenación del territorio puede ser considerada como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de una sociedad. Sus objetivos, definidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, son la mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad a los equipamientos colectivos y en la mejora de las infraestructuras, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, todo ello compatibilizando las crecientes necesidades de recursos y su conservación, y la utilización racional y equilibrada del territorio mediante la definición de usos compatibles, la creación de infraestructuras y la preservación de actividades.

La ordenación del territorio es una preocupación común de todas las naciones, y en concreto, de los Estados miembros de la CEE.

A partir de 1975, con la creación del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y, especialmente desde 1979 en que se reconoce la política regional como parte de la política económica de la Comunidad, aquélla ha sufrido conceptualmente una profunda transformación. Esta se ha producido en el sentido de no limitarse a una actividad de transferencias financieras, sino que ha adquirido un carácter globalizador convirtiéndose en la más importante política estructural de dicha Comunidad y constituyendo el principal instrumento del que dispone Europa para realizar una política de ordenación del territorio, a través de no sólo analizar, coordinar y cofinanciar políticas regionales nacionales, sino también de establecer programas comunitarios de propia iniciativa como los STAR y VALOREN.

La entrada en vigor en 1993 del Acta Unica hará que sea más necesario que nunca el actuar en función de una óptica global del espacio europeo, con prioridad sobre visiones aisladas de los territorios nacionales.

No obstante, el propio territorio ha sufrido una importante transformación. En la actualidad el sistema urbano y regional europeo no sólo lo forman, de una manera jerarquizada, los centros metropolitanos, las principales

ciudades y las capitales nacionales más pequeñas, sino que se han creado una serie de zonas y ejes de crecimiento, tales como el pasillo del Ródano, la costa mediterránea, la cuenca del Rin, etc., dominadas por ciudades de tamaño medio y especializadas funcionalmente en sectores aparentemente tan dispares, pero en el fondo íntimamente relacionados, como la investigación y desarrollo, la alta tecnología, la educación y el turismo. Pero, además, como explica Peter Hall, las relaciones en el sistema adoptan la forma de conexiones funcionales, especialmente intercambios de personas y de información, de tal modo que no definen ya un espacio delimitado convencionalmente. Por ello adquieren una importancia vital las infraestructuras de transporte y las líneas de telecomunicaciones. Es preciso estar conectado a estas redes fundamentales, pues en el momento actual la consideración de periferia de un territorio no es su situación geográfica, sino la resultante de la capacidad, o no, de acceso a la información.

Como paso previo a la ordenación territorial supranacional, se presenta la reciente y actual experiencia de cooperación internacional sobre un espacio común y fronterizo como es el macizo pirenaico. La superación de barreras físicas y administrativas, a todos los niveles, son condiciones esenciales para poder plantear estrategias comunes de desarrollo.

Pero, no obstante lo anterior, el panorama actual no es totalmente optimista. La ordenación del territorio encuentra muchos obstáculos para su concreción. Massimo Pazienti explica en su artículo la realidad italiana, siendo la situación en España todavía más compleja. Después del fracaso, desde el punto de vista de la ordenación del territorio, de la Ley del Suelo y su reforma de 1975 en el intento de conseguir compatibilizar la planificación física y económica, han sido, fundamentalmente, las Comunidades Autónomas quienes han asumido la responsabilidad y competencia sobre la ordenación de su territorio. Cataluña, en noviembre de 1983, fue la primera con su Ley de Política Territorial. Posteriormente, Madrid en 1984 y, más tarde, Navarra, Asturias, Baleares, Canarias y, últimamente, la

LAND PLANNING TODAY

Land Planning may be considered as the spatial expression of a society's, economic, social, cultural and ecological policies. Its objectives, as defined in the European Land Planning Charter, revolve around the improvement of the quality of life which, among other things, boils down to having greater access to collective facilities, as well as the improvement of infrastructures, a responsible attitude in dealing with natural resources and the protection of the environment, all of which must be done by bringing the growing needs for resources and their conservation into line with a rational and balanced use of the land, through defining compatible types of use, creating infrastructures and preserving activities.

Land development is a common concern of all countries, and in particular of the members of the EEC. As from 1975, when the ERDF was created, and especially since 1979 when regional policy was recognized as a part of the Community's economic policy, it was undergone a profound transformation as regards its concept. This has come about not in the sense of its being restricted to a financial transfer activity, but rather it has taken on an overall character, becoming the EEC's most important structural policy as well as the main instrument at Europe's disposal when it comes to carrying out a land development policy not only through analysing, co-ordinating and co-financing

the regional policies of particular countries but also through setting up self-initiative community programmes such as STAR and VALOREN.

When the Single European Act comes into force in 1992, there will be an even greater need to approach matters from an overall European point of view which must have priority over isolated national land concepts. Nevertheless, the land has undergone important changes. At the present time, the European urban and regional system is not only made up, in a hierarchical manner, of the metropolitan centres, the main regional cities and the smaller national capitals, but also a series of growth areas and axes have been created, such as the Rhône corridor, the Mediterranean coast, the Rhine basin, etc., which are dominated by medium-size cities where functional specialization is split up into sectors that are apparently different but which are in fact intimately related, as for example research and development, high technology, education and tourism. Furthermore, as Peter Hall explains, the relations within the system take on the form of functional connections, especially interchanges of people and information, in such a way that they no longer define a conventionally limited space. For this reason, a vitally important role is played by transport infrastructures and telecommunications lines, and it is necessary to be connected to these basic networks because now the notion of

being on the periphery refers not to a particular geographical position but to the possibility, or otherwise, of having access to information.

An example of a previous step to supranational land planning is that of the recent and current experiment in international co-operation over a common borderland area, in this case the Pyrenees. Overcoming physical and administrative barriers at all levels is an essential condition in order to be able to put forward common development strategies.

Despite the above, the current outlook is not an entirely optimistic one as there are many obstacles lying in the way of Land Development. In his article, Massimo Pazienti describes the situation in Italy, whereas that of Spain is even more complex. After the failure, from the development point of view, of the Land Act and its 1975 revision in its attempt to bring about an harmonious relationship between physical and economic planning, responsibility and competence in matters regarding the development of their territory have basically been assumed by the Autonomous Regions. Catalonia, in November of 1983, was the first with its Land Policy Law. Then Madrid in 1984, followed by Navarre, Asturias, The Balearic Islands, the Canary Islands, and finally Valencia, have all enacted different laws with the common aim of creating a means for planning within their

Comunidad Valenciana, han promulgado distintas leyes con el objetivo común de crear instrumentos para la ordenación de su territorio.

Cataluña, como explica Xavier Subías, ha iniciado los estudios previos de su Plan Territorial General, así como los del Plan Territorial Parcial, cuyo ámbito, definido en la Ley 7/1987, de 4 de abril, de la Generalidad de Cataluña, coincide prácticamente con la antigua Corporación Metropolitana extinguida por la citada Ley.

La Comunidad de Madrid, amparada en la Ley 10/1984, de 30 de mayo, inició la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial mediante la sucesiva redacción de hasta tres Documentos Previos. En la actualidad, se ha elegido el camino, como explican Félix Arias y Vicente Gago, de elaborar unas Estrategias Territoriales por zonas geográficas que sirven para establecer canales de comunicación y diálogo con los municipios respectivos, con el objetivo de que la suma de esos documentos sirvan de base para la redacción definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial previstas en la legislación. La aceptación, por los distintos Ayuntamientos implicados, de las propuestas para la zona sur ha supuesto un relativo éxito, pero los documentos sobre las zonas oeste y norte tienen un futuro más incierto, aun cuando contengan propuestas de alguna manera negociadas previamente.

Con todo, cabe la duda básica de si esta nueva estrategia de "reparto negociado del desarrollo" por paquetes de municipios, mejorará en algo los negativos resultados de procesos de compatibilización municipal como el intentado para la Revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid, o del que sería previo a este último, cuya formulación en interrogante podría ser, ¿se puede abordar la ordenación de una región como la madrileña sin haberse antes explicitado y descrito el proyecto global de futuro al que van encaminadas propuestas parciales y negociaciones?

El Principado de Asturias es, posiblemente, la Comunidad Autónoma que más adelantado lleva su propio proyecto. Su Ley 1/1987, de 30 de marzo, estableció las

Directrices Regionales de Ordenación Territorial como el principal elemento de planificación y coordinación territorial y la base para el desarrollo de las actuaciones con impacto que fueran a producirse en la Comunidad Autónoma. Fernando Arrojo explica en su artículo, el contenido del Documento de Avance que fue sometido a información pública y que a la vista de las observaciones y sugerencias recibidas ha sido completado y aprobado inicialmente por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias en fecha reciente. Del resto de las Comunidades Autónomas con legislación propia sobre ordenación del territorio, únicamente Canarias ha iniciado formalmente la tramitación de algún instrumento de ordenación territorial global como es el caso del Plan Insular de Lanzarote, aun cuando en este caso, como es lógico, el ámbito no sea la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, sino una sola de sus islas.

Después de este repaso a la situación de la ordenación territorial en España a partir de las diferentes leyes autonómicas y de los distintos instrumentos de planificación, con contenido y determinaciones específicos en cada caso, cabe preguntarse cuál debe ser el papel de la Administración Central del Estado en esta materia. Desposeída por los distintos Estatutos de autonomía de la competencia específica para la ordenación del territorio, pero conservando competencias sectoriales fundamentales en ella, como son las infraestructuras de transporte, la planificación hidrológica, la protección del litoral, la conservación de la naturaleza, etc., se hace más patente la necesidad de establecer de forma coordinada las relaciones entre una planificación sectorial que incide directamente en el territorio y la ordenación global del mismo. En la primavera de 1982 llegó a redactarse un anteproyecto de ley encaminado a resolver y compatibilizar las posibles divergencias y conflictos, pero el cambio de Gobierno de octubre de ese año abortó el camino iniciado. El actual comienzo de una nueva legislatura puede ser el momento más adecuado para volver a intentarlo. Lo que hace unos años era conveniente, ahora lo consideramos necesario.

respective boundaries. Catalonia, as Xavier Subías explains, has begun the studies previous to its General Territorial Plan, as well as those for the Partial Territorial Plan the range of which, as defined in Law 7/1977 of 4 April passed by the Catalan Regional Government, practically coincides with that of the former Metropolitan Corporation annulled by the aforementioned Law. The Regional Government of Madrid, supported by law 10/1984 of 30 May, began to produce its Land Planning Guidelines by successively drawing up as many three Previous Documents. Now, as Félix Arias and Vicente Gago explain, it has been decided to follow the course of drawing up Land Strategies for particular geographical areas, and which will serve to set up dialogue and communications channels with the municipalities in question, the aim of this being that the sum total of these documents should serve as a basis for the final version of the Land Planning Guidelines envisaged in the legislation. The acceptance, by the various Town Councils affected by the proposals for the southern area, has meant a relative success, but the documents for the western and northern areas face a more uncertain future even if they contain proposals that, to some extent, have been negotiated beforehand.

Nevertheless, there remains the basic doubt as to whether this new "negotiated development share-out strategy" for groups of municipalities

will improve at all negative results shown by the municipal compatibility processes such as that attempted for the revision of the General Plan for the Madrid Metropolitan Area, or of that which would be previous to the latter and which might, as a question, be formulated thus: "Can one approach the planning of a region such as Madrid without first making explicit and describing the over-all future project towards which the partial proposals and negotiations are orientated?"

The Principality of Asturias is possibly the Autonomous Region which has made the most headway with its project. Law 1/1987 of 30 March established the Regional Land Planning Guidelines as the main territorial planning and coordination element and de basis for any big development activities that may take place in this region. In this article, Fernando Arrojo explains the content of the Blueprint Document that was submitted to public information and which, in view of the remarks and suggestions that have been received, has recently been completed and initially by the Town Planning and Land Planning Commission of Asturias. As for the remaining Autonomous Regions that have their own land planning legislation, only the Canary Islands have formally begun to take steps with a view to producing an overall land planning instrument, as is the case with the Lanzarote Plan, even though

in this case, logically enough, it covers just one of the islands making up the region as opposed to the whole archipelago.

After this review of the land planning situation in Spain from the point of view of the various regional laws and of the different planning instruments, with specific resolutions and contents in each case, the question arises as to what the Government's role in this matter should be. Deprived by the different regional legislations of specific competence as regards land planning, but still conserving a certain amount of sectorial authority as, for example, in the field of transport infrastructure, hydrological planning, protection of the coast, conservation of nature, etc., it is becoming increasingly evident that there is a need to establish, in a co-ordinated way, the relations between sectorial planning, which has a direct affect on the land, and the overall development of the latter. In the spring of 1982, a draft law was even drawn up which was aimed at solving and smoothing out any possible divergencies and conflicts. However, the change of government in October of that year meant the end of what had been undertaken. Now, with the beginning of new period of government, could well be the most suitable moment to make a fresh attempt since what a few years ago was and advisable course of action has, in our opinion, become essential.