

SENTIDO Y OPORTUNIDAD DE LA PROMULGACION DE UNA LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Hacia la década de los años sesenta se asomaba a los Derechos positivos europeos una expresión acuñada por la teoría social al hilo de la cultura económica del crecimiento indefinido, y como concepción superadora de las limitaciones apreciadas en la práctica de los planes de desarrollo económico. La ordenación del territorio quedaba situada como objetivo político de primera magnitud, si bien circunscrito, en su impacto, a las élites técnicas portadoras de las concepciones progresivas sobre el quehacer de las Administraciones contemporáneas. Por ello, por aparecer como la clave conceptual de una sociedad embalsada hacia un progreso indefinido, la filosofía y la práctica de la ordenación del territorio se han resentido siempre de la falta de una noción más sencilla y menos utópica que la que entonces intentaba ponerse en juego.

Cuando el panorama económico da un giro de ciento ochenta grados, situando a la acción política en el estrecho margen de progreso que proporciona una coyuntura absolutamente adversa, la teoría de la ordenación del territorio aparece entonces, a veces, rodeada del halo idealista y el utopismo propios de los objetivos prácticamente inalcanzables. Y, sin embargo, la propia situación de escasez de recursos hace imprescindible un planteamiento racional de su distribución sobre el territorio. Planteamiento en el que pudieran encontrar una respuesta estos tres problemas sustanciales: 1) la articulación eficaz y coherente del quehacer de los distintos entes públicos, cuya acción coincide, inexorablemente, sobre cada porción del territorio del Estado; 2) la localización racional de las actividades económicas y sociales sobre el territorio; 3) la distribución equilibrada de las infraestructuras y dotaciones de servicios públicos que son responsabilidad de las distintas organizaciones administrativas de carácter sectorial.

Cada uno de los tres problemas señalados debe encontrar en el sistema jurídico una respuesta adecuada. El primero de ellos, además, exige una clarificación del papel que asume el Estado, en el ejercicio de sus competencias exclusivas o compartidas en otros entes territoriales, y en sus funciones generales de mantenimiento de la solidaridad interterritorial, dirección del orden económico general, etc. Clarificación con la que se evita el equívoco de que la ordenación territorial sería únicamente cometido de las Comunidades Autónomas por expresarlo así el artículo 148-1-3º de la Constitución. Bastaría tener en cuenta el profundo impacto territorial que deriva de algunas de las competencias exclusivas del Estado para concluir que el propio Estado tiene mucho que ordenar y hacer en materia de política y administración territoriales.

De todos modos, y más allá del ejercicio de sus competencias propias, el Estado tiene que asumir una serie de cometidos frente a las distintas autonomías territoriales, sustancialmente de apoyo y coordinación. La ordenación territorial es tarea lo bastante ardua como para que aparezca indispensablemente el establecimiento de una alianza entre los

distintos poderes públicos territoriales, alianza cuyo centro de gravedad puede y debe radicar sobre la organización estrictamente estatal; alianza que vendría a subrogarse en el lugar de la tradicional concepción jerarquizada que ha venido presidiendo, desde sus albores contemporáneos, la trama territorial del Estado. Una Ley de Ordenación del Territorio vendría, pues, a diseñar un marco de entendimiento entre aquellos poderes y unas técnicas de articulación de los distintos esfuerzos públicos. A tales efectos es de recordar que el artículo 137 de la Constitución señala que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas; en su consecuencia, sería de razón que la Ley creara un órgano del Estado en el que estuvieran presentes y con poderes compartidos de decisión las colectividades territoriales —a nivel de Comunidades Autónomas— que han de compartir con el Estado dicha responsabilidad.

El reconocimiento de las Comunidades Autónomas y la garantía de autonomía a las entidades territoriales menores, supone, literalmente, un vuelco de las concepciones hasta ahora mantenidas y con arreglo a las cuales se ha venido desarrollando la acción territorial del Estado. En el pasado, los mayores inconvenientes de la política de ordenación territorial derivaban de la fuerza de los criterios sectoriales, de la participación de la Administración del Estado en sectores especializados servidos cada uno de ellos por un grupo burocrático poseedor de una perspectiva profesional específica, que impedía una y otra vez que se lograra esa perspectiva de conjunto interdisciplinar e intersectorial, que exige inexorablemente una política de ordenación territorial.

La cuestión aparece más compleja en este instante, puesto que además de procurar vencer la inercia de los planeamientos puramente sectoriales, hay que lograr la incardinación de las autonomías territoriales en el marco de la conveniencia que para todos pueda suponer una previsión y una realización de la ordenación territorial. En este aspecto, es necesario abrirse camino hacia la racionalidad del esfuerzo de una pluralidad de Administraciones territoriales autónomas sobre la base de un reparto de competencias que no impidan, por una parte, la reserva del Estado de la implantación y realización de los criterios superiores de interés general propios de la política de ordenación del territorio; y por otra, respecto a las Comunidades Autónomas y entidades territoriales menores, una esfera propia de autonomía en la que puedan hacer una política territorial coherente con sus objetivos políticos y administrativos. Se entiende que la pieza clave sería un Consejo de Ordenación del Territorio. Es decir, se ha de buscar el marco, el ámbito en el que los pareceres en que pueden expresarse las autonomías territoriales los criterios distintos sobre orientación de la política territorial tengan ese ámbito de discusión, de puesta de acuerdo y, en definitiva, de coordinación de los

distintos esfuerzos a la búsqueda de un objetivo ambicioso de carácter común. El Consejo de Ordenación del Territorio sería una institución que tome como punto de partida unos criterios técnicos y que maneje un sistema de información territorial capaz de proporcionarle un conocimiento, lo más detallado posible, de los avances y los retrocesos de la problemática actual de la ordenación del territorio. Con esos conocimientos puede orientar y proporcionar criterios de actuación a todas las entidades de alguna manera afectadas por ello.

Un Consejo de Ordenación del Territorio puede llegar a desplegar una capacidad de diálogo, en un plano técnico, imprescindible en una materia que hay que sacar de las formulaciones nebulosas a cargo de los teóricos para llegar a planteamientos de problemática concreta de los distintos territorios. Ahora bien, la consistencia de los planeamientos técnicos pende, aquí con mayor razón, de que los mismos se realicen sobre la base de un conocimiento de la realidad que, hoy por hoy, no existe. De aquí la urgencia de tomar como punto de partida la existencia de un *sistema de información territorial* en el que se vaya acumulando el conocimiento y experiencia procedentes de los distintos agentes que utilizan el territorio. Sistema para el que la actual tecnología teleinformática proporciona amplia posibilidad de desarrollo, como un sistema interconectado de archivos que almacenan información y hacen posible su utilización íntegra.

Por otra parte, la presencia del Estado, a través de técnicas de ayuda a la formulación de previsiones y a las actuaciones concretas, puede conducir a logros auténticamente efectivos. La orientación, en este punto, ha de tener en cuenta que son, precisamente, esas ayudas técnicas y financieras, instrumento ideal de coordinación y articulación de competencias.

Ahora bien, aquí sólo se contempla la función de mediación que pudiera asumir el Consejo de Ordenación del Territorio. Los pormenores del régimen de ayudas, así como los mecanismos de control, han de seguir teniendo su sede sistemática en la legislación específica de cada uno de los sectores de actividad (carreteras, vivienda, urbanismo, etc.) Es importante, en este sentido, que una Ley de Ordenación del Territorio no pretenda subrogarse en el lugar que ha de seguir ocupando la legalidad de carácter sectorial; es mucho más conveniente que se limite a ser portadora, tan sólo, de las técnicas de coordinación y articulación a través de las cuales se logre la coherencia en las actuaciones de los distintos agentes públicos territoriales y de ámbito sectorial.

Pedro Sanz Boixareu

Luis Morell

Luis María Enriquez de Salamanca

Francisco Perales