

# Reflexiones personales en torno a la ordenación del territorio

Por JOSE GONZALEZ PAZ

Dr. Ingeniero de Caminos, C. y P.

Doctor en Ciencias Económicas.

Catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid.

CEOTMA, M.O.P.U.

*La necesidad de puntualizar conceptos en torno a la ordenación del territorio y la exigencia de una participación multidisciplinar en esta tarea avalan el interés de un análisis que, por ser fruto, ante todo, de la experiencia personal del autor, ofrece el interés de lo vivido, aunque abra ancho campo a la controversia y la polémica.*

## El vocablo "ordenación".

Dice Gravier (1) "Ordenación del Territorio: esta expresión de resonancias un tanto austeras, ha tenido, sin embargo, un éxito inesperado. Se empezó a utilizar en Francia hacia el año 1944, en el seno de una administración provisional, convirtiéndose en el enunciado de una dirección ministerial; más tarde, en 1963, pasa a ser una delegación dependiente del primer ministro. En la actualidad encabeza los titulares de la prensa y se ha introducido en el lenguaje corriente del público".

Poco después coincidiría con él Bernard Pouyet (2), sobre su actualidad, al afirmar lo siguiente:

"La ordenación del territorio ha salido del tiempo de los mitos, las esperanzas y los sueños. Es una preocupación actual de los franceses, una realidad política y administrativa."

"Los franceses han sentido la urgencia de una mejor distribución de los hombres y de las actividades sobre el territorio nacional. Asocian más o menos conscientemente la ordenación del territorio a una mejora de su nivel de vida."

"Sobre el plano político, la ordenación del territorio ha sobrepasado la fase de los discursos dominicales, de los votos piadosos y de las súplicas para un desarrollo igualatorio de las diferentes regiones. Es ya objeto de debates nacionales. Al mismo tiempo permite un redescubrimiento del uso de las libertades locales y regionales. Finalmente parece abrir la vía que lleva hacia una ideal democracia económica."

(1) J. F. Gravier: "La ordenación del territorio y el futuro de las regiones francesas". Edición española de la Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica. Colección Estudios, número 4, Madrid, 1967.

(2) Bernard Pouyet: "La delegation de l'aménagement du territoire et a l'action regionale". Cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Grenoble. Editions Cujas, 1968.

No he podido resistir la tentación de transcribir íntegramente estos tres primeros párrafos de la introducción de la obra de Pouyet, porque si —como creo— la historia es maestra de la vida, el cuadro francés de "l'aménagement" al inicio de la década de los 60, se me aparece como el espejo que refleja bastante fielmente nuestra imagen actual.

No teniendo necesidad, por español, de caer en el "chauvinismo" francés de que toda novedad sólo adquiere constancia histórica al aparecer en la cultura gala, se me permitirá "contrario sensu" que no precise contrapesar la herencia francesa con la sajona del "town and country planning", o de la planificación regional, cuyas huellas aparecerán, sin duda, al considerar no ya el vocablo "ordenación territorial", sino el concepto.

Científicamente apasionado, desde un punto de vista personal, por estos temas y con una experiencia profesional en los mismos, que supera ya los veinte años, he de recordar, por fuerza, mi participación activa en la traslación y traducción del término "aménagement" a la cultura especializada en lengua española, a través de los trabajos preparatorios del I Plan de Desarrollo en su Ponencia de Localización Geográfica, y precedentemente en el seno de la OCYPE (Oficina de Coordinación y Programación Económica de la Presidencia del Gobierno) y en la etapa creadora y de arranque de la Oficina de Planes Provinciales (3).

(3) La Oficina de Planes Provinciales sobre la que ya escribí en esta Revista hace años (septiembre de 1966) no pudo llevar a cabo plenamente mi concepción originaria de instrumento de ordenación del sistema urbano, especialmente en su jerarquía intermedia dentro del espacio rural. Motivos que no son del caso analizar no permitieron superar los "corsés" provinciales y retrasaron por diez años el inicio de una política de prioridades (selección de núcleos), derivando después progresivamente hacia una política de acciones urgentes, cada vez más alejada de los objetivos de estructuración del espacio humano.

Ya en 1960 en mi tesis doctoral en Ciencias Económicas (4) sobre los regadíos en España y en su parte tercera, que recoge un ensayo sobre programación, realicé una primera aproximación hacia la ordenación del territorio —aunque el vocablo no aparezca—, a través del estudio de prioridades de desarrollo sectorial a nivel de provincia.

El siguiente paso en mi experiencia personal —bajo cuya óptica escribo—, se fecha ya en 1963, en los trabajos de la Ponencia de Localización Geográfica del I Plan, de la que primero fui Secretario y luego Asesor Técnico. La base viene constituida por un documento interno titulado: "Criterios, objetivos y técnicas de la política de desarrollo regional" que fue ampliamente debatido a nivel técnico en el primer semestre de dicho año (5).

El propio título de la Ponencia ofrece una primera pista, para entender una de las escuelas de pensamiento que siguen disputándose la orientación a dar a la ordenación del territorio: la que la identifica con la concreción física de la planificación económica. Particulares razones de pequeña política, para las que el término desarrollo regional presentaba connotaciones con la línea seguida por la Organización Sindical, que no resultaban gratas para la cúspide jerárquica de la Comisaría del Plan, dieron nacimiento a esa locución aséptica de "localización geográfica" escasamente sugeridora.

Desde luego no correspondía al contenido que recogió finalmente el I Plan, que se centra en tres técnicas de desarrollo regional: establecimiento de "polos de crecimiento", inversiones en regadíos y puesta en valor de los recursos turísticos (6).

Sin embargo, antes de que se adoptara finalmente la línea indicada, y se aceptara la denominación de desarrollo regional, que prevalecería después para designar a la correspondiente ponencia del II Plan, llego, personalmente, al concepto de "ordenación del territorio" en un documento interno de trabajo presentado en la Ponencia, titulado "Técnicas de desarrollo regional. II

Aplicación al caso español" fechado en 10 de agosto de 1963 (7).

En diciembre del mismo año aparece publicado (8) el texto de una conferencia dada por Enrique Serrano Guirado, malogrado Secretario General Técnico del Ministerio de la Vivienda, el 14 de septiembre de 1962 en Peñíscola, que bien puede tomarse como punto de arranque de la línea de pensamiento que entronca fuertemente la ordenación del territorio con el urbanismo, a través de la planificación territorial (9).

Como resumen cabe señalar que es sólo a partir de 1964 cuando la voz "ordenación" se afianza en la literatura especializada frente a voces competidoras como "organización", "adecuación" o "acondicionamiento". Mi propia evolución puede seguirse en un documento que recoge el destilado de dos años de trabajos (10). La palabra "adecuación" utilizada en la parte 2 para definir una técnica de desarrollo regional, se transforma en "ordenación" al llegar la parte 4 y tratar de la aplicación al caso español. La traducción del término francés "aménagement" planteó problemas cuya solución final ("ordenación") no puede decirse que sea la más afortunada, etimológicamente, pero sí la que ha tenido mayor fortuna.

### El concepto "ordenación".

Si cabe afirmar que el español es un idioma rico pero impreciso, fácilmente se comprende, por lo antedicho, que en el caso de la ordenación del territorio siga sin producirse una clara correspondencia biunívoca entre la voz y el concepto. Para quienes trabajamos en este campo, en uno u otro sentido, este hecho constituye una permanente dificultad de entendimiento mutuo entre los especialistas, y, prácticamente, un muro insalvable para una adecuada comunicación con los simplemente iniciados.

(7) Una reelaboración del mismo figura como apartado 4 en mi discurso de ingreso en la Academia de Doctores de Madrid, el día 18 de junio de 1964, publicado para tal acto por dicha Corporación.

(8) Enrique Serrano Guirado: "Planificación territorial, política del suelo y administración local". Secretaría General Técnica. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1963.

(9) Serrano Guirado insiste en tal orientación en su conferencia sobre Planificación territorial y planificaciones sectoriales. Secretaría General Técnica. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1965, sin perjuicio de esbozar también la consideración de la ordenación del territorio como concreción geográfica de la planificación económica, mediante la planificación territorial.

(10) José González Paz: "El desarrollo regional desde el punto de vista económico". Discurso de ingreso en la Academia de Doctores de Madrid. Madrid, 1964.

(4) José González Paz: "Los regadíos en España. Proyecciones de desarrollo, estudios estructurales y ensayo sobre programación". Separata de la "Revista de Economía". Madrid, 1962.

(5) Sobre el documento inicial elaborado por Ugarte, se estudiaron distintas redacciones revisadas tanto conceptual como formalmente, realizadas por Martí Basterrechea, Martín Lobo y yo mismo, con aportaciones posteriores complementarias de Lorenzo Gil Peláez, Figueroa, Plaza Prieto y Lasuén, entre otros.

(6) La primera y tercera de tales acciones, condensadas en un reducido número de párrafos, fueron redactadas por mí personalmente.



Autopista  
Barcelona-Mataró.  
Tramo Plaza de  
Las Glorias-Badalona.

Precisamente por este hecho, interesa prestar la mayor atención a las clarificaciones conceptuales, que eviten las tan corrientes "torres de Babel", en que una y otra vez estamos metidos (11). No trataré de hacer una exposición exhaustiva de las concordancias o discordancias conceptuales entre distintas escuelas y autores, ni siquiera intento hacer una exposición ordenada; me limito a ofrecer una condensación de vivencias personales (12).

Mirando hacia atrás (desde luego sin ira, pero con nostalgia) me resulta familiar distinguir un conjunto de sendas que personalmente he seguido hasta llegar a mi concepción actual de la ordenación del territorio ("hic et nunc"), o por las que veo discurrir aún a viejos compañeros de camino, o a nuevos inquietos por el tema, de los que más

(11) Debo confesar la desconfianza en el éxito de mi esfuerzo de dar luz al tema. En España, tradicionalmente, se escribe poco que merezca leerse, pero lo cierto es que casi no se lee, y una y otra vez hay que insistir en los conceptos de base. La situación se ha agravado últimamente por cuanto se está llegando además a "no escuchar", convirtiendo lo que deberían ser "intercambios de conocimientos", siempre enriquecedores, en puros diálogos entre sordos.

(12) Como complemento a lo que seguirá, el lector puede rastrear mi pensamiento sobre el tema en el capítulo 1.: Desarrollo regional y ordenación del territorio en la obra de circulación restringida: El Ministerio de Obras Públicas y la ordenación del territorio". Ministerio de Obras Públicas. Secretaría General Técnica. Madrid, febrero de 1976.

de uno sólo puede calificarse de "experto de aluvión".

A la ordenación del territorio como presunta disciplina científica, cuando no puro ejercicio político, se ha llegado y se sigue llegando desde orígenes muy diversos, pero también se sigue manteniendo, muchas veces, un exceso de fidelidad a tales orígenes.

Limitándose al campo científico, yo señalaría los siguientes:

a) *El desarrollo regional.* — Entendido como acción impulsora del desarrollo socioeconómico de un determinado territorio, y especialmente como corrector de los efectos de disparidad geográfica inherentes, en la práctica, a una economía liberal.

b) *El desarrollo integrado.* — Que trata de llegar a la concreción geográfica de los programas de planificación del desarrollo, o sea, a una planificación integral y operativa.

c) *La sublimación del urbanismo.* — Entendiéndose por tal la extrapolación de la técnica urbana al espacio territorial interurbano y cuya máxima preocupación son los usos del suelo.

d) *La planificación territorial.* — Difícil de diferenciar en su evolución de la extroversión del urbanismo, la planificación territorial busca con

ahínco sus raíces económicas y sociales, aunque resulte muchas veces cautivada por los temas metodológicos y de técnicas a emplear.

e) *La ciencia regional.* — Que engloba “líneas puras” tan heterogéneas como las del análisis regional de carácter geográfico avanzado, o de carácter estructural (económico, social, político), así como la modelística territorial y las teorías del espacio.

f) *Las ciencias ambientales.* — Son las últimas llegadas a la gran área de la ordenación del territorio, pero —hasta cierto punto disculpable por su juventud—, las que se ofrecen en ocasiones, con mayor carga de radicalismo. La ecología ha valorizado el entorno e introducido conceptos como el de calidad de vida.

Como a partir de aquí pueden seguir muchos y fundamentales puntos de discrepancia con mis posibles lectores creo científicamente honesto advertir previamente de que mi personal aceptación de la “ordenación del territorio” desde 1967 (12), poco más o menos, corresponde a una concepción finalista afectando al binomio “hombre-territorio” y no a una técnica específica del desarrollo regional, como exponía en 1964 (10).

Tomaré prestadas palabras de Bernard Pouyet (2) y procuraré traducirlas fielmente:

“La noción de ordenación del territorio ha permanecido imprecisa por largo tiempo. Sólo muy progresivamente el urbanismo, la descentralización industrial, la misma planificación regional fueron consideradas como las diversas ramas de una política más global de ordenación del territorio.”

A quienes puedan disentir, yo les ruego que acepten provisionalmente el concepto y que sigamos avanzando en el análisis, sin encastillarnos en las palabras para utilizarlas como armas arrojadas. A aquellos devotos del método dialéctico frente al racionalismo cartesiano, quiero advertirles la dificultad de utilizar el primero en un ejercicio de monólogo, como, en el fondo, es siempre una ocasión como la presente (13).

Y hecha esta petición, pasaré al análisis, tanto retrospectivo como prospectivo, de las tendencias que, con espíritu crítico, pueden apreciarse en el concepto de ordenación. Como vértices de refe-

(13) No se me oculta que Kafka, por ejemplo, pero también otros muchos, hegelianos o marxianos, no estarán conformes con dicha aseveración. Como no ignoro que les estoy pidiendo un favor, aunque sea limitado y temporal, llevo a esta nota, para suavizarla, mi íntima convicción de que la confrontación dialéctica, el ejercicio hegeliano tesis-antítesis, no produce, en muchas ocasiones, otra luz que la que puedan dar, de modo efímero, las peligrosas chispas de una confrontación ideológica.

rencia, acepto, por mi parte, que “aménager” (de donde nace “ordenación”) es “disponer con orden”, “tomar en cuenta lo que existe para mejorarlo” y que “la ordenación del territorio tiende a la mejora del nivel de vida y las condiciones de existencia de los individuos, facilitándoles la elección de un lugar de residencia o de trabajo, y corrigiendo las disparidades geográficas que resultan del crecimiento económico, y que le comprometen a largo plazo” (14).

### Ordenación-desarrollo regional.

El II Plan de Desarrollo adopta —cuando menos con carácter declarativo— una estrategia de la política regional que responde, con cuatro años de retraso al esquema propuesto en mi informe del año 1963. Las políticas que se enuncian como más adecuadas para cada tipología provincial llevan a la ordenación del territorio para “las provincias que tienen una equilibrada estructura demográfica y económica” (15).

Por su parte, el III Plan de Desarrollo mantiene la denominación de desarrollo regional, pero el análisis de las políticas que establece (16) pone de manifiesto que responde más a una recopilación de acciones que tienen un reflejo territorial, que a un planteamiento coherente desde el punto de vista doctrinal. Curiosamente se elude el término “ordenación” para hablar de “vertebración del territorio” a través del sistema de núcleos urbanos, y se habla de una “revalorización del territorio” en un intento infecundo de utilizar una terminología propia.

Una lectura atenta del capítulo nos lleva a confirmar que la buscada alusión del término “ordenación del territorio”, en su acepción más amplia, introduce el confusiónismo de denominar desarrollo regional al todo y a una de sus partes, al hablar, por un lado, de “políticas de desarrollo regional” y por otro de “política de desarrollo regional” (17).

El III Plan de Desarrollo, dentro de la falta de claridad en la concepción del tema, llega a una contemplación más actual de la ordenación territorial (aun sin utilizar el término) y a una mayor síntesis de los aspectos de localización de la actividad económica, de programas de acción y de planeamiento estratégico.

Independientemente de la línea seguida por los Planes de Desarrollo, la línea que lleva a la orde-

(14) Comisión Nacional Francesa, 1964.

(15) II Plan de Desarrollo Económico y Social. Parte II, capítulo 7. Desarrollo regional. Madrid, 1967.

(16) III Plan de Desarrollo Económico y Social. Parte V. Desarrollo regional. Madrid, 1971.

(17) Ver páginas 181 y 194.

nación del territorio a partir del desarrollo regional se matiza, fundamentalmente, a través de los beneméritos trabajos realizados y publicados por el Consejo Económico Nacional de la extinta Organización Sindical Española (18).

El antecedente de la coherente trayectoria sindical (cuyo elogio no es esta la ocasión de hacer) se encuentra en los trabajos de la también desaparecida Secretaría de Ordenación Económico-Social de la Presidencia del Gobierno. Su preocupación por el tema data de principios de los años cincuenta (19) bajo el impulso de Arias Salgado, que la mantuvo en hibernación durante su posterior etapa de Ministro de Información, y cuya muerte, semanas después de reincorporarse a la dirección del SOES, al cesar como ministro, fue seguida, casi inmediatamente, por la supresión de dicho organismo.

Con carácter singular y en el seno de la OCYPE (Oficina de Coordinación y Programación Económica) de la Presidencia del Gobierno aparece en el año 1961 un "Plan de Desarrollo de la provincia de Málaga" (20), en el que tuve ocasión de realizar planteamientos de las técnicas de "puesta en valor" y de "crecimiento armónico", en orden a los objetivos de desarrollo económico y de equilibrios sectoriales.

Cabe decir que en todos estos estudios, y en los que luego seguirían por parte de la Confederación de Cajas de Ahorros, Cámaras de Comercio, Diputaciones Provinciales y otros organismos, priman los aspectos de análisis estructural sobre los de estructuración prospectiva, más idóneos al cuadro general de la ordenación territorial, y que el tratamiento regional presenta acusadas disparidades, con mayor atención a los aspectos sectoriales que a los territoriales, que en ocasiones no pasan de ser un término de referencia. No obstante, puede seguirse en las líneas de investigación más coherentes una lenta evolución desde el simple desarrollo regional —en general sobre la base de la provincia como unidad— a la ordenación territorial, con la introducción de la unidad "comarca".

(18) Sobre todo y aparte de los estudios comarcales y locales merecen señalarse las siguientes series de estudios: Estructura y posibilidades de desarrollo económico provinciales (1962 y sig.), Programa para el desarrollo de... (1962 y siguientes), Estructura y perspectivas de desarrollo económico provinciales (1970 y sig.).

(19) Ver, por ejemplo, Proyecto de plan de ordenación económico-social de la provincia de Almería. Presidencia del Gobierno S.O.E.S. Madrid, 1953.

(20) Presidencia del Gobierno: "Plan de desarrollo económico-social de la provincia de Málaga. Madrid, 1961.

### Ordenación-desarrollo integrado.

Una línea de pensamiento más teórica y menos fructífera es la que entiende la ordenación del territorio como resultante física de planes o programas de desarrollo socioeconómico dentro de una planificación general. A este concepto responde la denominación (que no el contenido) de "Ponencia de localización geográfica de la actividad económica" que aparece en el I Plan y buena parte de la concepción del desarrollo regional en el III Plan.

Uno de sus primeros defensores fue Serrano Guirado al tratar "el espacio como concepto de integración de las planificaciones" (21). Para él, siendo la planificación territorial urbanismo sobre todo, el enlace con la planificación general está en el artículo séptimo de la antigua Ley del Suelo, al establecer que "el plan nacional de urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social económica, para el mayor bienestar de la población" (22).

Esta línea, reforzada a raíz del inicio de la planificación económica formalizada, que se produce al comienzo de los años sesenta es defendida, sobre todo, por los equipos de economistas de la Dirección General de Urbanismo, y aún cabría decir por los "no arquitectos", menos proclives a entender la ordenación territorial como simple ordenación de los usos del suelo. Para ellos (23), la ordenación viene a ser la concreción geográfica del desarrollo general, entendido como nexo de unión entre la planificación económica y el planeamiento físico.

La escuela que integran se mantiene, formalmente, en la redacción del artículo 7 de la nueva, y aún vigente, Ley del Suelo, pero clarifica aún más su posición en el punto 1 del artículo 8, al establecer que "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 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".

La rigidez deducible de este párrafo, respecto

(21) Enrique Serrano Guirado: "Planificación territorial y planificaciones sectoriales". Secretaría General Técnica. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1965, pág. 43.

(22) La letra en cursiva es de Serrano Guirado.

(23) Ver, por ejemplo, Fernández Cavada en "Revista Cercha", del Consejo Superior de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. Primer trimestre 1975.

a considerar la ordenación territorial, básicamente, como la resultante de la planificación general, queda altamente contradicha por el párrafo siguiente de dicho artículo que caracteriza a los PDTC, en muchos aspectos como condicionantes de tal planificación.

Como luego insistiremos, la Ley del Suelo aborda la ordenación del territorio con tal confusión conceptual, que puede ser interpretada por cada "escuela" de acuerdo con sus particulares criterios, sin más que hacer una adecuada selección de las citas legales en que los mismos pueden apoyarse. Como ejemplo extremo cabe señalar la metodología propuesta, y aprobada por la Dirección General de Urbanismo, para el PDTC de Andalucía, todavía inconcluso, cuyo desideratum final se planteaba en llegar a "grafiar" automáticamente, mediante ordenador, los usos del suelo en cada una de las cuadrículas de una malla, en que la retícula tenía una extensión ligeramente inferior a los 100 kilómetros cuadrados.

En mi opinión, entender la ordenación del territorio como resultante de las diversas planificaciones es inconsistente con una sociedad que no responda al concepto de socialismo centralizado, y difícil que pueda alcanzarse un nivel suficiente de ajuste a la realidad ni siquiera en tal tipo de sociedad. Corresponde a una concepción exageradamente determinista y mecanicista del reflejo

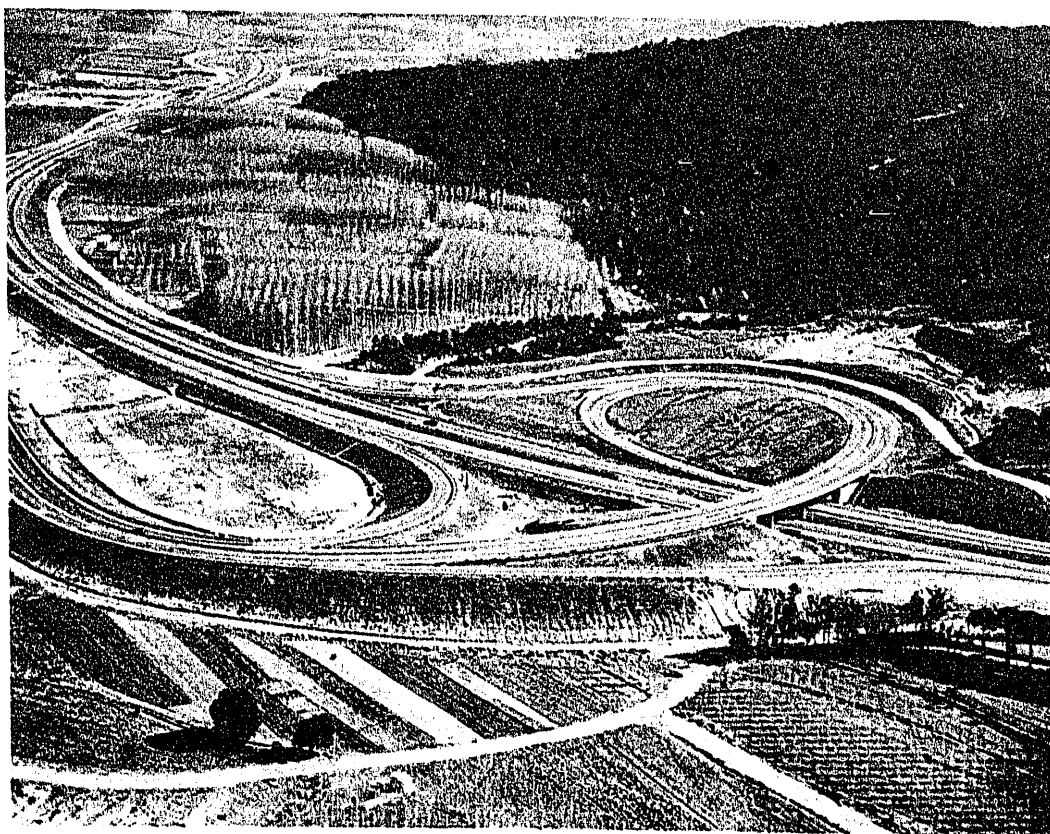
territorial correspondiente a los fenómenos sociales y económicos que se producen en un mundo real.

### Ordenación-sublimación del urbanismo.

Nada mejor que volver a Serrano Guirado (24), transcribiendo su afirmación de que "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 económicas de las diversas unidades territoriales".

Aunque es indudable que el sistema urbano constituye un elemento de primer orden en la estructuración del espacio, los problemas que presenta la "vía urbanística" hacia la ordenación del territorio se centran en lo que puede denominarse exceso de "planismo", al pretender aplicar metodologías que, si son adecuadas a niveles inferiores (Planes Generales, Municipales y Planes Parcia-

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



Autopista  
Barcelona-La Junquera.  
Nudos de enlace  
de Hostalrich.



## REFLEXIONES PERSONALES EN TORNO A LA ORDENACION DEL TERRITORIO

les), no lo son para niveles superiores (comarcal, regional o nacional), donde son más interesantes los esquemas territoriales y los diagramas funcionales que los planos topográficos a escala.

Sin embargo, la Ley del Suelo de 1976 ofrece un esquema rígido de "planificación en cascada", en el que cada nivel inferior de planificación no hace otra cosa que concretar y detallar, a escala más precisa, las especificaciones contenidas en forma condensada, en las figuras de planeamiento de nivel superior, insistiendo en centrar la ordenación del territorio sobre la planificación de los usos del suelo ("zonning") (25).

Para los defensores de esta tendencia, ordenación se confunde con planeamiento territorial y casi cabría decir con una estricta planificación física, lo que supone una aceptación altamente restringida del planeamiento. Más que el "plan" es el "plano técnico" el que define la ordenación, al graficar, a escala conveniente, las calificaciones del suelo, extrapolando la metodología del planeamiento urbano al uso (26).

Cuando tal tendencia triunfa plenamente, hacia 1974, hace ya más de un quinquenio que Bernard Pouyet había escrito (27): "desde los orígenes a 1963, la noción de ordenación del territorio ha estado hipotecada por la concepción limitada que hacía de ella el Ministerio de la Construcción que confundía sistemáticamente urbanismo y ordenación del territorio. Esta perspectiva estrecha se ha traducido al nivel de estructuras en un verdadero conflicto de competencia entre la Dirección de Ordenación del Territorio y el Comisariado General del Plan".

Los avatares de estructura administrativa española de la ordenación del territorio, y la inclusión de la acción territorial en la Dirección General de Urbanismo en la última reorganización del M.O.P.U., son altamente ilustrativos en cuanto a

(25) Ver Ley del Suelo. Artículo 8.2 y su Reglamento, artículos 11 y 12 referentes a los PDTG.

(26) A mi juicio uno de los máximos exponentes de tal escuela es Emilio Larrodera. Mi postura personal en el breve plazo en que fui Jefe del Gabinete Técnico del Subsecretario de la Vivienda, siendo él Director General de Urbanismo sobre el enfoque distinto y separado que se debía dar a la ordenación del territorio, de la planificación urbana y del fomento de la edificación, planteada con motivo de la discusión en las Cortes de la revisión de la Ley del Suelo, fue plenamente derrotada por su concepción de urbanismo integrado que recoge la Ley, aunque ésta no incorpora —por imposible— su juicio de que en la práctica "la ley es el Plan" (los planos concretos).

(27) Bernard Pouyet: "La déléation de l'aménagement du territoire et à l'action régionale". Cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 1968, pág. 26.

la inseguridad conceptual que persiste en la administración española a este respecto.

### Ordenación-planificación territorial.

Es en el campo de la planificación territorial donde se produce, históricamente, entre nosotros, un máximo de convergencia de técnicas de procedencia tan dispar como los arquitectos-urbanistas, los ingenieros-urbanistas, los economistas y los administrativistas, con algunas incursiones de aquellos sociólogos que, superando los márgenes de lo literario, luchan por la puesta a punto de técnicas científicas de análisis operativo. El punto de arranque puede fijarse en los intentos de establecimiento de planes comarcales, cuyo paradigma se sitúa en el Plan Comarcal de Barcelona, al inicio de los años sesenta.

La preocupación por las técnicas de análisis territorial queda claramente de manifiesto en los tres cursos de Planificación Territorial dirigidos por Alberto Serratos en los años 1974, 1975 y 1976 (28) y en los que se vienen realizando en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, que han ahondado en temas de metodología operativa.

Cabría decir que la planificación territorial aporta a la ordenación del territorio la máxima dimensión de "geografía voluntaria", en cuanto modificadora, correctora o complementadora del espacio físico, no sólo a través de la "vertebración del territorio" a partir del sistema de ciudades y de las grandes infraestructuras técnicas, sino por la consideración de los efectos de las economías y diseconomías externas, la aplicación de modelos y teorías de localización y la consideración de los efectos de polarización espacial.

La planificación territorial es proclive al gusto por la acción y, por tanto, a llegar al establecimiento de programas de actuación fechados y valorados, para su inserción en una planificación general, al tiempo que ofrece también una clara tendencia hacia un determinismo, menos formal que el de los urbanistas, pero no por ello menos riguroso.

La confusión entre planificación territorial y ordenación territorial está ampliamente extendida, olvidando lo que ya afirmara Serrano Guirado (29) respecto a que "la planificación general del territorio viene así a concebirse no como un fin "per

(28) Editados por el Centro de Perfeccionamiento del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, bajo el título de "Planificación Territorial". Madrid, 1974, 1975 y 1976.

(29) Enrique Serrano Guirado: "Planificación territorial, política del suelo y administración local". Secretaría General Técnica. Ministerio de la Vivienda. Madrid, 1963, pág. 28.

se", sino como criterio instrumental para la ordenación". El loable afán de conocimiento de la realidad territorial deriva, en muchos casos, a un exceso de análisis y un deseo de aplicación de técnicas cada vez más complejas, que dificultan la comprensión de la problemática fundamental y de las alternativas de su resolución, llevando el tema de la ordenación hacia círculos de "iniciados", que resultan, de día en día, progresivamente restringidos.

### Ordenación-ciencia regional.

La natural tendencia hacia lograr una abstracción creciente, propia de todo conjunto de nuevos conocimientos, se desarrolla, en primer lugar, a través del análisis regional (30), como sistematización metodológica de las técnicas utilizadas en la planificación territorial, hasta llegar a definir la existencia de una ciencia regional como señala Narciso Serra (31) al decir: "he utilizado la expresión ciencia regional porque los especialistas en este campo prefieren esta denominación —o la de análisis regional— a la de economía regional".

La ciencia regional es el campo predilecto de los economistas teóricos, que están elaborando las doctrinas de la ordenación del territorio, pero también lo es de los que gustan del instrumento matemático o de la modelística, y aún de los expertos en disciplinas periféricas de la planificación territorial, como sociólogos, urbanistas, administrativistas y hasta políticos. Como toda ciencia en formación no tiene bien definidas fronteras ni estructuras formales, y ofrece un área cómoda de convivencia; aunque no siempre de convergencia para tales especialistas.

Nombres, entre nosotros, como los de Lasuen, Oria, Racionero, Aznar y entre los extranjeros Boudeville, Stone, Eckstein, Richardson, Klassen y, sobre todo, Walter Isard y el Grupo de la Asociación de Ciencia Regional están entre los más conocidos de esta tendencia (32), con grado muy

(30) Ver, por ejemplo, "Planification economique regionale". Techniques d'analyse. Textos réunis por Walter Isard y John H. Cumberland. OECE, 1961.

(31) Planificación Territorial. Curso 1973. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, pág. 300.

(32) Sólo como ilustración, ver Luis Racionero: "El sistema de ciudades"; L. H. Klaassen: "L'équipement social dans la croissance économique régionale"; Subsecretaría de Planificación. Presidencia del Gobierno: "Un modelo econométrico aplicado a las provincias españolas". Finalmente, y por haber asistido al mismo, yo señalaría, si fueran accesibles, las comunicaciones presentadas al Congreso de la Asociación de Ciencia Regional celebrado en Friburgo (Suiza) en el verano de 1978, donde las cotas de abstracción teórica alcanzadas fueron verdaderamente notables.

distinto de complejidad, y aún de profundidad, en sus aportaciones a la ciencia regional.

Disintiendo plenamente de quienes en ordenación del territorio quieren separar la ciencia y la práctica, reservando la primera a la Universidad y la segunda a la Administración, entiendo que al nivel de esta última se requiere un conocimiento actual de las formulaciones de los "científicos", entre otras cosas para juzgar de la viabilidad, y, sobre todo, de la necesidad y oportunidad, de aplicar técnicas crecientemente complejas cuyos resultados son muchas veces insatisfactorios, en tanto en cuanto no se disponga de una base informática adecuada y, sobre todo, fiable (33).

### Ordenación-ciencias ambientales.

La preocupación por el entorno ha sido uno de los aspectos que han incidido en último lugar —cronológicamente hablando— en la temática de la ordenación del territorio. Quizá por ello haya llegado con un ímpetu juvenil y hasta iconoclasta en ocasiones, que no se presentó jamás en las demás vías de acceso sobre las que he venido reflexionando. Medio ambiente, defensa de la Naturaleza, lucha contra la contaminación, son vocablos que han saltado directamente a la calle con enormes cargas, en ocasiones, de politización, subjetivismo y aún ignorancia y malicia.

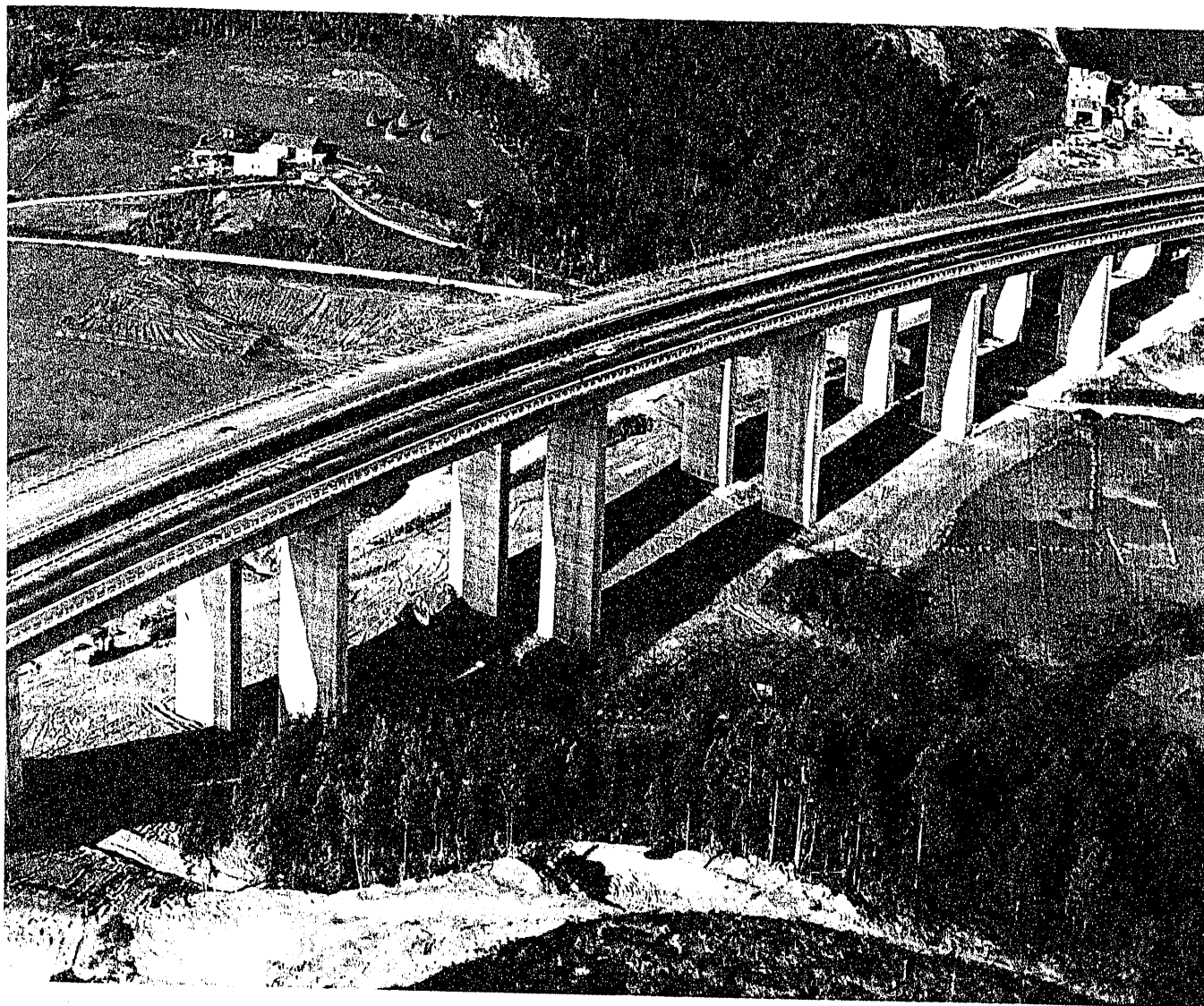
El que ello sea así no impide, aunque sí obstaculice, que se esté construyendo una "ciencia ambiental", como conjunción, pretendidamente ordenada, de un conjunto pluridisciplinar de conocimientos que afectan al territorio, y que se refieren a problemas de importancia creciente con el desarrollo económico y poblacional. Plantear científicamente estos temas e insertarlos en una concepción integrada de la ordenación del territorio es una necesidad también creciente.

Es preciso para ello superar el infantilismo de la contraposición "economía-ecología", tan grata a los adeptos al método dialéctico y a los buscadores de soluciones utópicas de creación de una "nueva sociedad" arcádica y feliz.

Es preciso (en expresión grata a tantos oídos actuales) "desdramatizar" las tesis ambientales, someterlas a crítica científica, y, sobre todo, pasar del área de los sentimientos al área del conoci-

(33) A estos efectos, puede ser instructiva la lectura de la tesis de José Querada Laviña, presentada para la obtención del grado de Doctor en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos en julio de 1979 y de la que he sido director de la misma. Su título, ya de por sí suficientemente expresivo, es el de "Aplicación de los algoritmos de computación de puntos fijos a la resolución del equilibrio general en el caso de la economía urbana".





Viaducto de Serin (Asturias).

miento cuantitativo (34) huyendo del fácil catastrofismo hacia el más difícil, pero más prometedor, terreno de la superación de la fácil y errónea antinomia entre desarrollo y conservación.

Tal superación tiene sus mayores posibilidades en el campo proteico de la ordenación del territo-

(34) Ver a este respecto José González Paz: "Alternativas de uso del litoral. Objetivos y factores condicionantes". I Curso de Análisis, Planeamiento y Gestión del Medio Litoral. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, año 1974. "Aproximación económica a la ecología natural". II Curso de Análisis, Planeamiento y Gestión del Medio Litoral. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, año 1974. "Paralelismo y articulación entre ecología y economía" y "Entorno a una posible metodología de evaluación económica-ecológica"; en Grandes Dilemas Ambientales. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, año 1974.

rio, mediante ejercicios de lo que se conoce como "geografía voluntaria", cuyo alcance he expuesto con anterioridad. Quienes con espíritu científico, pero también pragmático, lleguen a la ordenación del territorio por la vía de las ciencias ambientales, tienen un papel de primer orden que representar, siempre que superen las humanas tendencias a un exceso de protagonismo.

Existen ya toda una serie de técnicas como la evaluación de impactos, que permite superar drásticas y apriorísticas alternativas, basadas en el falaz postulado de que la acción del hombre es siempre contraria a la de la Naturaleza y en el olvido o menosprecio del mandato bíblico de "id y enseñoread la tierra" (35). Es en la ordenación

(35) Génesis I.

del territorio y no en el campo amorfo y genérico de la política donde han de producirse los primeros "arbitrajes" que tomen el espacio físico, no como simple cuadro de referencia, sino como un factor de globalidad en el que se ejercita la acción humana.

### La ordenación del territorio.

De acuerdo con cuanto vengo exponiendo la ordenación del territorio se presenta como el circo de confluencia de una serie de caminos de muy distinto origen; como un objetivo. Para el tantas veces citado Serrano Guirado (36) es "la última consecuencia, y la más trascendental, de la suma de factores que ha ido desarrollando progresivamente la acción de los Poderes Públicos sobre la totalidad de las manifestaciones de la vida nacional". Para Pierre Massé, en el aspecto operativo, se presenta como una combinación de acto de fe y de riesgo calculado "y si hay riesgo es porque hay acción y no una simple actividad de raciocinio".

En este sentido mi posición respecto al tema es que la práctica de la ordenación del territorio, incluye la acción territorial en todas las facetas, ya se trate de simples "puestas de valor", de acciones sobre el sistema urbano, o de planes y programas territoriales. Pero disiento de Klaasen para el que la ordenación no es más que una de las fases de un programa de planificación que debe integrarse ulteriormente en un esfuerzo más general; y más aún, en considerar la ordenación del territorio como una técnica que materializa un plan, fruto de una cierta política económica y social en el sentido más general del término, si hemos de entender como un plan formalizado y unitario, al estilo de los tradicionales planes de desarrollo.

La ordenación territorial es el "todo" y no debe confundirse con ninguna de sus partes, y menos aún con ninguna de sus técnicas. La ordenación es, ante todo, un ejercicio prospectivo, cuyas pautas han de conformar a un conjunto aparentemente heterogéneo de políticas con impacto territorial previsible y relevante.

La concepción global de la ordenación del territorio no supone, desde luego, que deban aplicarse todos y cada una de las metodologías parciales, sino que se requiere, en cada caso, una correcta selección de las más idóneas, en función de los objetivos a alcanzar, de la propia "idiosincrasia" del territorio, del avance de las técnicas o "reglas del arte", de la sociedad y la administra-

(36) Enrique Serrano Guirado: "Planificación territorial, política del suelo y administración local". Secretaría General Técnica. Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1963, pág. 25.

ción a las que afecte, y del ámbito de aplicación y destino de los estudios de ordenación.

En la práctica, la ordenación del territorio supone una valoración del espacio, que no puede ser satisfactoriamente resuelta por los mecanismos propios del mercado, por lo que requiere permanentes ejercicios de arbitraje entre las distintas solicitudes de uso a que se ve progresivamente sometido. Dicha valoración ha de hacerse bajo la óptica del largo plazo, y las decisiones a tomar, u orientaciones a proponer, deben tener la elasticidad suficiente para facilitar, en lo posible, la acomodación a los cambios tecnológicos futuros y a las futuras pautas de comportamiento de las sociedades humanas.

Cabe decir que su objetivo final es la mejora de la "calidad de vida", pero no como concepto contrapuesto, o divergente, del de "nivel de vida". La mejora de este último posibilita más altas cotas de "calidad" —como bien supo expresar la locución latina: "primum vivere, deinde philosophare"—, lo que lleva a una concepción globalizada de la ordenación del territorio, distante de la consecución de "óptimos" en todos y cada uno de los posibles ámbitos territoriales.

Esta premisa lógica ha puesto en revisión las metodologías de optimización y maximización, tan queridas de los economistas, y no tan siquiera para pasar a conceptos como el del "segundo mejor" ("second best"), sino para llegar a la formulación de sistemas que presenten un alto grado de coherencia y de flexibilidad que faciliten y garanticen, a largo plazo, el permanente camino de las sociedades humanas hacia las metas propuestas por la economía del bienestar, entendida ésta por encima de una concepción materialista.

### Coda.

Al llegar a este punto en mis reflexiones y forzado por la necesidad de concluir, vuelvo la vista a lo escrito y creo apreciar en ello un ejercicio demasiado formalista de introspección. Quizá la fluidez pretendida pueda haber sido dañada por una excesiva sujeción al método científico.

De las preguntas ya clásicas para toda investigación (¿para qué?, ¿qué?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿quién?) he esbozado el "para qué" de la ordenación del territorio y desarrollo (si bien en extracto) el "qué" de la ordenación territorial, pero no hay tiempo ni lugar de entrar en las siguientes preguntas inquisitoriales. Sólo cabe apuntar algunas inquietudes sobre las mismas, en espera de futuras ocasiones para responderlas.

Respecto al "cuándo" hay que abordar la ordenación territorial, mi convicción personal es que

## REFLEXIONES PERSONALES EN TORNO A LA ORDENACION DEL TERRITORIO

ha de empezarse ya, desde ahora mismo, pero que la ordenación es un ejercicio y una acción permanentes y permanentemente revisables. Otro problema es el de las técnicas más convenientes y posibles, pero ése es un aspecto de tono menor, frente al de diseñar escenarios prospectivos coherentes, lógicos y posibles a medio o largo plazo, y que faciliten un desarrollo suficiente en un marco ordenado, capaz de vigorizar la evolución futura.

Esclarecer el "cómo", requeriría un mayor espacio que el de este acorde final. Desde un punto de vista técnico-científico, la ordenación puede construirse por aportes parciales (planes de urbanismo, política de espacios protegidos, acciones sobre el sistema de ciudades, áreas de montaña, espacios litorales, planeamientos estratégicos, armonización de las estructuras, etc.), siempre que los planteamientos sean coherentes, en principio, y lo suficientemente flexibles para no incrementar las rigideces espaciales ya existentes.

Bajo la óptica pragmática aparece como fundamental la consideración del camino difícil y espinoso que va de la ordenación autoritaria, aun en el simple campo normativo, a la búsqueda "ordenación democrática". Los "miliarios" de tal camino avanzan del "despotismo ilustrado" al "estado centralista", para pasar por el "principio de adhesión" que expusiera Perroux, la "participación activa" y finalmente la utópica "ordenación ensamblaria".

Para algunos el "orden" tiene una natural tendencia a ser tecnocrático, por lo que llegan a proponer "invertir la jerarquía del proceso de construcción del Plan, otorgando la máxima atención al recorrido de *abajo-arriba*, es decir, al de las propuestas y exigencias que se integran conflictiva pero articuladamente en el propio plan nacional, cualquiera que sea la figura en que éste se formalice" (37).

En mi opinión tal metodología arriesga llevar a una "ordenación madreporica" por simple yuxtaposición inconexa de concepciones parciales (38), máxime si se acepta el aserto de que "todo proceso de planificación participada para ser eficaz, deberá ser intensivo y desarrollado en un clima de efervescencia social en la región" (38).

Pero es preciso dejar de tratar el "cómo" y el "quién" de la ordenación territorial para que estos acordes finales de lo que, por su nivel de esperanza, ha pretendido ser una "sonata de primavera" no se mezclen con los sonidos de una posible "sonata de invierno", a que la ordenación del territorio pueda avanzar (y está en peligro de hacerlo) por otras vías.

Frente a Espronceda yo voto por Rubén (39).

(37) Contenido urbanístico de los Planes Directores Territoriales. Planeamiento local y planificación regional. Estudio monográfico 3. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dirección General de Urbanismo. Estudio realizado por el Centro de Estudios Territoriales y Ambientales (CETA) de Madrid, para la Dirección General de Urbanismo. Madrid, 1978, páginas 31 y 72.

(38) A quienes puedan esgrimir en contra —por el bien conocido (y en especial por sí mismo) peligro que ofrecen los ejemplos líricos— la belleza circular de los atolones de coral, les recomiendo que profundicen y verán, bajo el agua, el cimientó exógeno de un cráter sumergido, que es el que sustenta las formaciones madreporicas.

(39) De todas formas, al lector interesado en la línea anticipada de nuevas y posibles "reflexiones personales" al respecto, le recomiendo algunos párrafos de mi artículo "Reflexiones sobre la planificación urbana de Madrid". "Revista de Obras Públicas". Febrero 1978, y a "sensu contrario" el documento reseñado en (37). A este respecto conviene señalar que, pese a su formato y apariencia, no se trata, en este último caso, de un documento oficial y hoy ya no es ni siquiera oficioso.