

# Algunas consideraciones sobre la ordenación del territorio

Por OLEGARIO LLAMAZARES GOMEZ

Dr. Ingeniero de Caminos, C. y P.  
Direc. Gral. de Carreteras, MOPU.

*Se refiere el autor a la necesidad ineludible de la ordenación del territorio en la compleja sociedad actual, señalando el interés básico de una planificación espacial con propósito compensatorio a nivel nacional, para lo que es preciso una política de descentralización que evite prosiga la hipertrofia de las grandes áreas metropolitanas, con todas sus secuelas, y favorezca el desarrollo de las regiones de más bajo nivel de producción y renta.*

*Los criterios de ordenación han sido revisados en los últimos quince años como consecuencia de la experiencia de los países más avanzados y se tiende a una planificación espacial y global que impida preponderancias sectoriales y tienda a una distribución racional de la población y de la industria. Esto requiere la división del territorio en regiones operativas bien elegidas así como la coordinación de programas de actuación y recursos financieros. Todo ello, en el aspecto de estudio que se someterá a la decisión de las autoridades políticas, es competencia de los equipos interdisciplinarios de ordenación integrados por profesionales, con amplios conocimientos de criterios y metodologías, que superan su especialización de origen y sus concepciones peculiares, en beneficio de una óptima visión de conjunto.*

## 1. NOTA PRELIMINAR

El ingeniero de Caminos en el ejercicio de su función profesional tiene cometidos muy importantes dentro de los equipos multidisciplinares a quien compete la ordenación del territorio.

Por una parte están sus misiones específicas de proyecto, construcción y explotación de la infraestructura de transportes y sanitaria, aprovechamientos de aguas con destino a usos múltiples (regadíos, energía eléctrica, etc.) o mejoras locales (encauzamientos, defensa de márgenes contra avenidas fluviales, etc.) y por otro la visión de conjunto en el planeamiento general para la ordenación del territorio y el estímulo y potenciación del desarrollo socio-económico. Constituye esta última su genuina actividad interdisciplinar, muy compleja y todavía no demasiado concreta en la que pueden distinguirse una teoría general de base y otra más ajustada de aplicación merced a la cual se trata de definir procedimientos o metodologías, seleccionando los más adecuados para cada caso.

Sobre todos estos aspectos se va formando un cuerpo de doctrina que es importante conocer sin que se pretenda llegar a definiciones concretas de actuaciones, lo que sería pretencioso y utópico,

en principio por una triple circunstancia: una casuística de muy amplio espectro, una experiencia aún limitada y las posibles mutaciones socio-económicas que pueden producirse en una sociedad sujeta a posibles cambios, principalmente por las posibilidades que brinda el avance tecnológico y la elevada tasa de crecimiento demográfico con un reparto desequilibrado debido a la atracción de las grandes áreas metropolitanas.

Pero en todo caso la política de ordenación del territorio debe orientarse hacia dos propósitos esenciales:

- La organización regional.
- La integración nacional.

Responden tales propósitos a objetivos muy amplios que deben dividirse en otros parciales y concretos. En la organización regional es preciso contemplar con carácter preferente: la mejora de accesibilidad, localización industrial, intensificación de zonas agrícolas, promoción del turismo, instalaciones educacionales y creación de puestos de trabajo, a los efectos de lograr el despegue de las áreas subdesarrolladas, elevar el grado de bienestar y aumentar el producto bruto de la región.

Si bien esta planificación regional debe ser obligadamente flexible siguiendo los condicionantes espaciales y sectoriales de los ámbitos geográficos en que debe aplicarse, representa una fase inevitable de los programas de desarrollo físico y económico de nivel nacional. Y en el enfoque comprensivo de la planificación a este nivel debe tenderse, en lo posible, a un equilibrio poblacional reduciendo los movimientos migratorios interiores para lo que es decisivo la mejora ambiental —con infraestructuras y servicios indispensables para el hombre de hoy— de las comarcas deprimidas y la oferta de trabajo para sus habitantes merced al establecimiento de industrias con la posible dispersión en el ámbito nacional.

Este propósito compensatorio postula una planificación política y administrativa, sobre las correspondientes bases tecnológica y legal, en la que se definan unos centros de actividad económica y sus entornos de influencia. Señalemos que los problemas de desequilibrio subsisten, en mayor o menor grado, en casi todos los países por avanzados que sean. Siempre existen distintos niveles de desarrollo y esto, en los últimos años, ha conferido gran importancia —con preferencia en las tareas de gobierno— a la acción territorial, impulsando la planificación y promoción de regiones o comarcas con la actuación conjunta de los Departamentos implicados y dentro de un planteamiento macro-económico que considere el aspecto social y utilitario de las diferentes zonas geográficas, a efectos de su transformación. Esta transformación requerirá grandes inversiones y un ordenamiento jurídico "ad hoc" y será forzosamente lento por la inercia en muchos casos de un retraso secular. Puede citarse como uno de los ejemplos más representativos en el continente europeo el caso del Mezzogiorno italiano, donde el gran esfuerzo económico no ha rendido los frutos que se esperaban para la transformación socio-económica de este espacio meridional que alberga al 45 por 100 de la población y supone un 40 por 100 de la extensión de Italia.

Después de la segunda guerra mundial se tomó conciencia de la imperativa necesidad de poner fin a la gran desigualdad norte-sur y en 1950 se creó la llamada *Cassa per il Mezzogiorno* que constituyó uno de los pilares básicos de la renovación política de aquella fase. La gran empresa que entonces se iniciaba está basada en líneas generales en los grandes planes de transformación de áreas deprimidas que se llevaron a cabo en el mundo anglosajón (Valle del Tennessee y País de Gales). Prosiguen los considerables esfuerzos en los diversos sectores: estructuras agrarias, polos de desarrollo, educación, etc. Por lo que se refiere concretamente a la industrialización, no obstante el planeamiento general de gran ambición, los re-

sultados han sido con frecuencia decepcionantes en parte por la inercia a que antes aludíamos y en parte porque las empresas del sector privado se preocuparon principalmente de acaparar todas las ayudas económicas y demás beneficios otorgados por el Estado para estímulo del desarrollo en la región.

En España el desequilibrio económico se presenta entre las llamadas áreas dasicórica y aerocórica, según la clasificación de Perpiñá. En la primera, con densidad demográfica e industrial mucho más elevada —Madrid, Cataluña, País Vasco y en general la zona costera— está prácticamente toda la red de autopistas en servicio y los puertos y aeropuertos de mayor tráfico. El área dasicórica, de vocación preferentemente agrícola y población más diseminada, es acreedora de inversiones muy grandes en infraestructuras y servicios necesarios para su despegue y progresivo desarrollo, partiendo de una meditada planificación en la que se tengan en cuenta *infraestructuras de impulsión* e *infraestructuras de acompañamiento*; o sea, las que hagan posible la expansión del espacio económico y la elevación de los niveles demográficos y de renta, así como las que sustituyan o amplíen otras carenciales, insuficientes para la demanda que ya deben servir.

## 2. PLANIFICACION SECTORIAL Y ESPACIAL

Dentro de la actividad interdisciplinar en la que participa el ingeniero, miembro de equipo planificador a que antes nos referíamos, es preciso diferenciar dos planificaciones diferentes: la sectorial y la espacial.

De la planificación sectorial se ocupan diversos órganos del gobierno, identificados con la función correspondiente al sector; o sea, que la organización administrativa estatal y algunas entidades paraestatales, en su caso, pueden cubrir las necesidades de planificación y control del desarrollo del sector. Pero por encima de ello debe estar la planificación espacial que vele por el equilibrio del desarrollo evitando tanto concentraciones de perjudicial impacto ecológico y otros problemas de diversa índole, así como que subsistan zonas abandonadas dentro del marco urbano-regional que constituye el ámbito nacional.

La planificación espacial corresponde a un enfoque de más alto nivel que la sectorial y una de sus funciones más importantes es la de coordinar las diferentes actuaciones, tanto en cuanto a sus localizaciones geográficas como a las posibles interacciones regionales que puedan producirse, siempre con un propósito global y compensatorio a nivel nacional. Se establecerán así condicionantes básicos para la decisión de inversiones orde-

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

nando las prioridades de ámbitos regionales o locales dentro de un contexto de necesidades de la nación. Hay para ello una serie de aspectos a contemplar entre los que sin ánimo de exhaustividad citaremos: el desarrollo urbano, la transformación agrícola de tierras de baja producción, la mejora y ampliación de las infraestructuras viarias y sanitarias en los medios rurales, la acción pedagógica básica y otros empeños docentes de más alto nivel,



explotación de recursos turísticos (arqueología, paisaje, folklore, etc.).

La amplitud del cambio a que afectan todos estos aspectos no es contemplada por un análisis sectorial y sólo con un planeamiento global puede llegarse a ciertos límites de concreción en cuanto a los núcleos de cabecera y su entorno. La creación de unas circunscripciones de acción regional hace posible profundizar más en el proceso planificador definiendo actuaciones flexibles, buscando recursos suficientes de inversión y concretando programas de realización.

Para ello se necesita una Administración pública potenciada y racionalizada que pueda responder al gran desafío de la compleja sociedad actual, con órganos sensibles para detectar mutaciones y controlar movimientos migratorios. Existe ya una gran conciencia sobre el problema y se avanza en el intento de su solución. Si bien con algunos antecedentes en los países más avanzados fue en los años de la postguerra cuando empezaron a crearse en Europa Departamentos especiales y centros de formación de personal de distintas disciplinas; hoy ya se dispone de un conjunto de profesionales aptos para enfrentarse en equipo multidisciplinar con los problemas de planeamiento. Se forman grupos de trabajo integrados por funcionarios, colaboradores y representantes políticos y, asimismo, se dispone de instrumentos de acción política y administrativa, flexibles y selectivos y se redactan planes relativos a una serie de aspectos de primera necesidad: conversión rural, estímulo del desarrollo económico en zonas de baja densidad demográfica, conversión industrial y ordenación de zonas de montaña y litoral. Se trata de conseguir en las diferentes regiones del territorio condiciones sociales y ambientales lo más satisfactorias posibles y niveles comparables de empleo y renta; y estimular gracias a medidas apropiadas el desarrollo de las regiones evitando la atracción de las más ricas e industrializadas. Porque a esta atracción se suma la invitación al éxodo que supone vivir en unos núcleos rurales mal equipados para las necesidades primarias y apetencias sociológicas del hombre de nuestro tiempo que, afortunadamente, no pueden compararse con las que tenía a principio de siglo (\*). La vida rural debe ser un complemento de la vida urbana y hay que mantener un nivel suficiente de servicio en el ámbito de la comarca que es la unidad natural.

El tipo de inversiones y su localización son condicionantes básicos en la estrategia del desarrollo

(\*) Según el último censo (1970) la demografía es regresiva en 24 provincias, mientras que en 1900 sólo perdían población dos provincias, concretamente Logroño y Zamora. Entonces la población de Madrid era el 1,6 por 100 de la total de la nación mientras que ahora supone más del 10 por 100.

a cualquier nivel pero juntamente con esto hay que considerar el impacto social que puede no coincidir con la optimización económica. En todo caso es necesario un profundo conocimiento de la estructura de las regiones y de su potencial de recursos para decidir la localización geográfica y la cuantía de las inversiones que a ellas se destinan en los distintos sectores, pero sin olvidar una integración de resultados hacia los objetivos de la nación.

### 3. NUEVOS ENFOQUES DE ACTUACION

Si la preocupación por la planificación surgió en Europa como antes decíamos, en los años de la postguerra y se definieron entonces principios y criterios para llevarla a cabo, es a mediados de la década de los 60 —o sea, veinte años después— cuando se produce un clima de crítica de aquellas bases de planeamiento que postulan una revisión en función de la experiencia.

Se había advertido principalmente una divergencia entre previsiones y realidades, lo que pone de manifiesto las dificultades de la prognosis a horizontes fijos. Desde entonces la investigación y la experiencia sistematizada hacia una información básica han ido configurando la condición y posibilidades del planeamiento así como su enfoque en actividad continua que siga evoluciones e incidencias. No se ocultan los problemas que presenta un planeamiento comprensivo pero está claro que no puede eludirse pues esto daría lugar a graves errores irreversibles por preponderancia de un programa sectorial o polarización en un tipo determinado de infraestructura: autopistas, vías férreas, vivienda, etc.

Como ejemplo de este necesario enfoque comprensivo y continuo citaremos los *Structure and Local Plans* del Reino Unido que sirven de directriz y control de la ordenación del territorio a través de una planificación anual. El término *estructura* comprende los aspectos físicos, sociales y económicos del área de estudio en todo lo que pueden estar sujetos a la influencia y control del planeamiento, en cuyo marco se incluyen distribución demográfica y de actividades, relaciones entre estas últimas, clasificación zonal del espacio, red viaria y sistemas de servicios.

A través de los *planes locales* se aplican en detalle las estrategias definidas en el plan de estructura y en sus documentos se contienen las bases para coordinación y control de las actuaciones. Asimismo sirven para la consulta pública a las comunidades afectadas de modo que puedan conocer las soluciones propuestas, como resultado de un proceso de estudio de objetivos (vivienda, industria, transporte, sanidad, educación, etc.) y

participar en los aspectos decisorios básicos. Los analistas de objeciones pueden admitir y aprovechar sugerencias en beneficio de los planes que se han sometido a discusión entre autoridades y grupos locales.

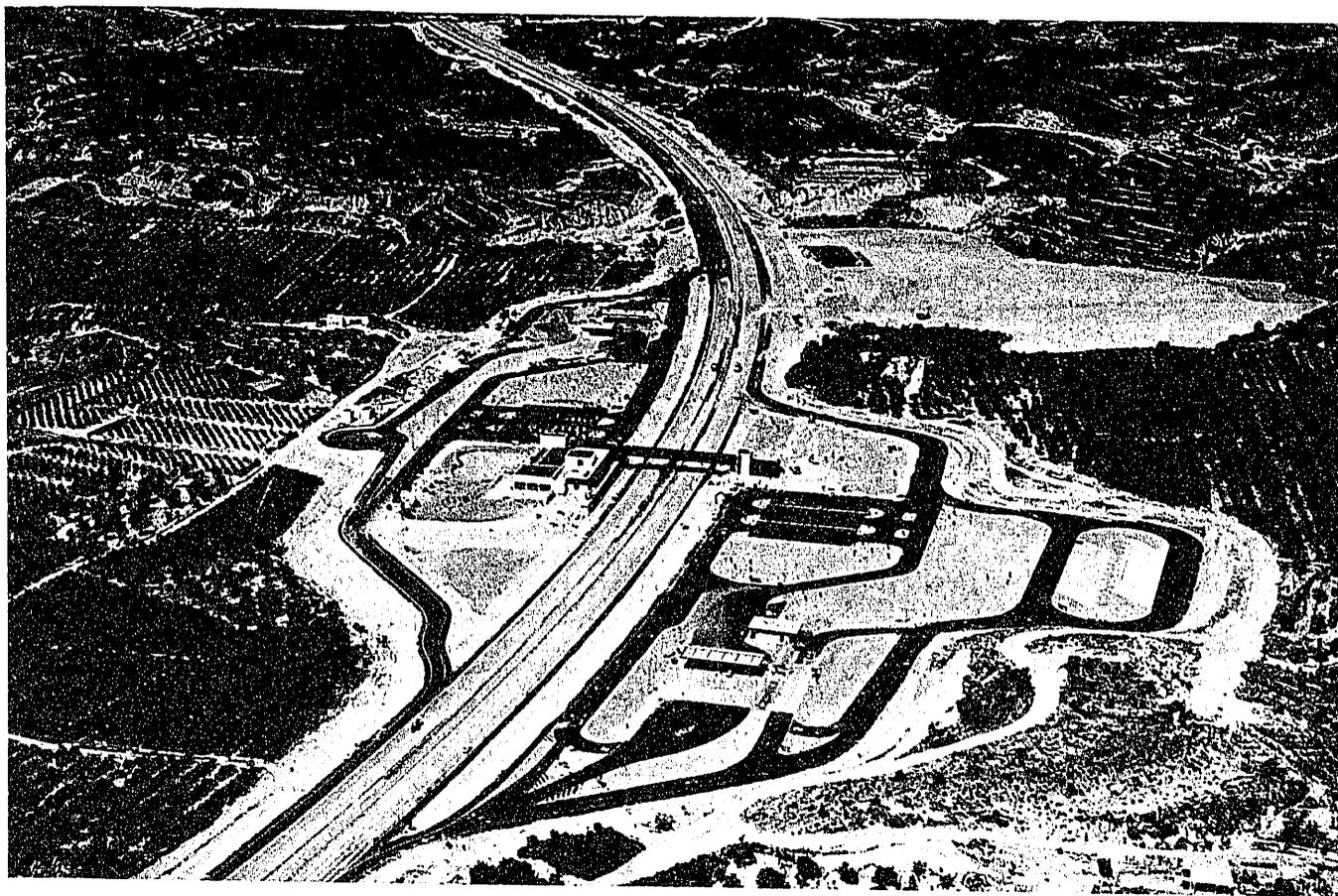
Gracias a los órganos de concepción y gestión se puede llevar a cabo un planteamiento estratégico, táctico y ejecutivo en el que se contemplan los aspectos socio-económicos y medio-ambientales con previsiones a corto, medio y largo plazo. La gran diversidad de circunstancias locales exige deslindar con criterios objetivos los diferentes supuestos y adaptarse a las múltiples realidades que se presentan en los ámbitos rurales o urbanos y en la función complementaria de ambos.

### 4. LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA SOCIEDAD DEL FUTURO

La política de ordenación territorial no debe considerarse como un fin en sí misma, sino que es sólo un elemento —desde luego muy importante— en la política de conjunto que informe la organización óptima de las actividades económicas de la nación. Esta es una de las tesis básicas de la llamada *economía geográfica* que contempla el desarrollo como un todo dada la estrecha dependencia entre los aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y geográficos, razón por la que considerarlos separadamente supondría llegar a tratamientos parciales y, a veces, antagónicos.

La planificación coherente de la ciudad y el campo que es lo que dentro de la actuación administrativa se ha llamado *ordenación del territorio* es decisiva para la ordenación de la sociedad del futuro. Debe basarse esta ordenación en la organización del espacio pero no como concepto aislado ni concepto dominante, sino atendiendo a orientaciones y transformaciones que respondan a necesidades bien contrastadas en cuanto a la aproximación posible al equilibrio entre regiones a base de descentralizaciones de real eficacia funcional e infraestructuras que puedan servir una previsión racional de actividades; todo adaptado a una óptica general, dadas la interacción de regiones y sectores, considerando un plazo forzosamente largo y una vinculación al espacio que se ordena, para evitar el carácter abstracto de un desarrollo económico, que se concibiera sobre una base exclusivamente sectorial.

Con vistas a la ordenación territorial múltiples circunstancias aconsejan de modo ineludible y al margen de cualquier cerrada concepción automática, dividir el espacio nacional en unidades operativas que respondan a diversos conceptos (ho-



mogeneidad, funcionalidad, etc.) (\*) con los que se tiende a una coordinación entre el desarrollo y el espacio, de modo que se evite prosigan los problemas ya graves por concentración del crecimiento urbano-industrial en contadas regiones de gran dinamismo.

En cuanto a una ordenación primaria y física del espacio se impone la definición de nuevas zonas industriales, de localización bien elegida y preparadas con infraestructura adecuada que constituyan polos o ejes de atracción que eviten la ya desmesurada expansión de las grandes ciudades. Todo esto debe formularse dentro de una política regional pautada y no confiar la ubicación de las actividades a los mecanismos naturales de la economía.

No se nos oculta si pensamos, por ejemplo, en el caso de la industria, tan importante como motor del desarrollo, la dificultad de su dispersión a través de zonas ahora agrícolas —algunas de po-

(\*) Los estudios de división regional del territorio español se aproximan a la veintena; el número de regiones que en ellos se proponen oscilan entre 9 y 15, primando los criterios que se basan en la funcionalidad.

bre rendimiento— pues evidentemente es más barato ampliar una fábrica que construir una nueva; y si hay que construir la nueva supone una gran ventaja hacerlo en la proximidad de otra, beneficiándose de las economías externas que brindan la complementariedad de actividades. Es la ventaja de la "cristalización en torno al primer cristal" como ha dicho Pierre Masse, uno de los padres del desarrollo francés, denunciándolo como origen de concentraciones inadmisibles que se fueron agravando durante años por falta de imaginación prospectiva y de estudios coordinados.

Y así han ido persistiendo las disparidades regionales y las grandes corrientes migratorias que es preciso cortar, impulsando las regiones atrasadas en un proceso de desarrollo basado en sus propios recursos.

Esto es una necesidad para transformar nuestra sociedad futura, a base de una transformación renovadora de la estructura económica hacia una expansión en la que se conjugan tres factores inseparables: el progreso tecnológico, la creciente calificación de la fuerza laboral y la acumulación de capital instalado, estrechamente relacionados con el tríptico básico del progreso: Investigación-Enseñanza-Inversión.

## 5. LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION

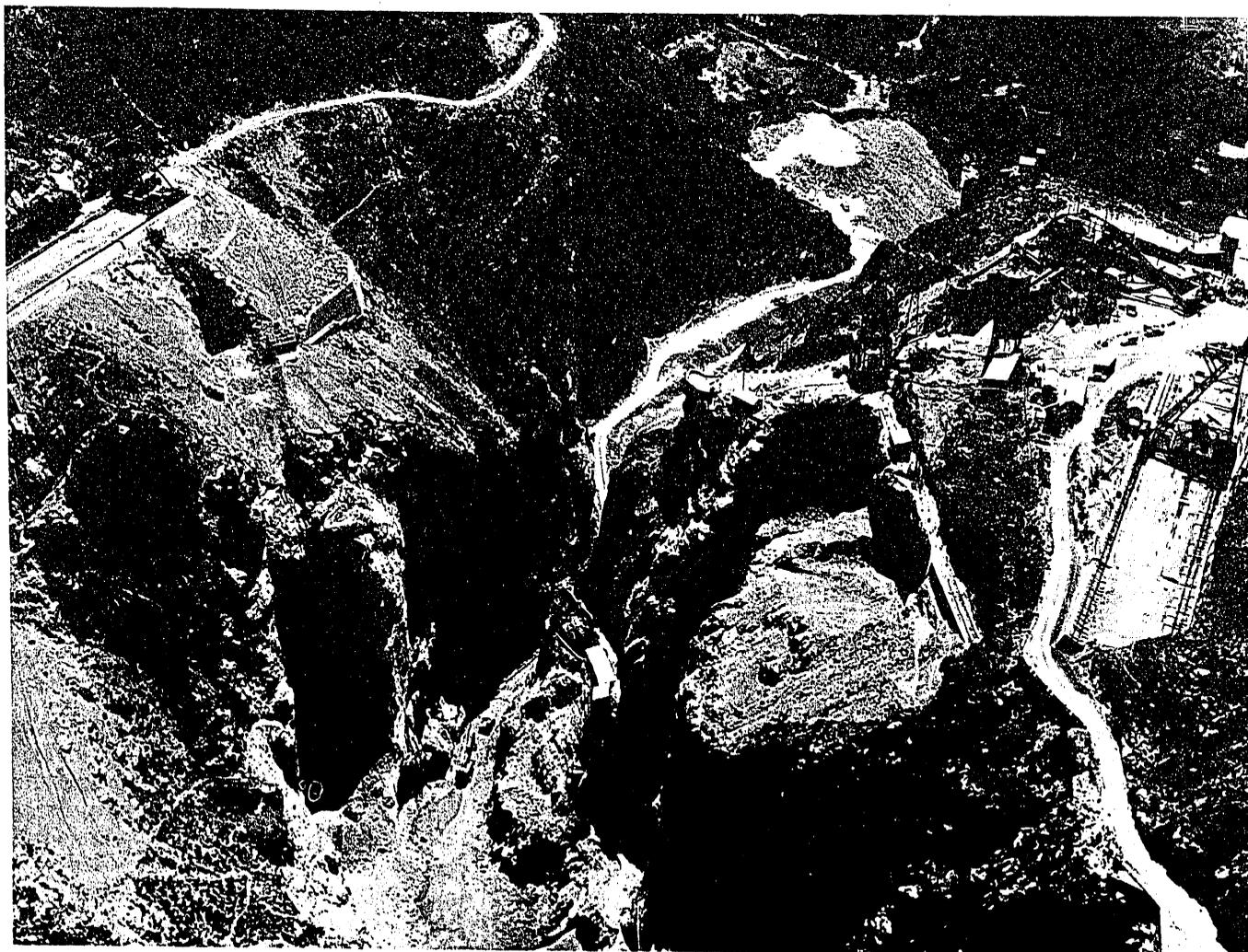
Los programas de infraestructura son obligadamente selectivos y a través de ellos se cifran las ayudas al desarrollo. Evitan en primer lugar una distribución anárquica, indiscriminada e ineficaz de los asentamientos y de las localizaciones industriales y de servicios.

Pero, en todo caso, deberá existir una coordinación entre los programas y los recursos para su financiación de modo que éstos no sean ni insuficientes ni excesivos para las disponibilidades en las correspondientes aplicaciones presupuestarias. Otro aspecto importante es el de los plazos que no deben demorarse ya que con ello se invalidarían los supuestos de rentabilidad de las inversiones y, en consecuencia, los órdenes de prioridad aceptados. Se impone actuar con mesura sobre los plazos, las inversiones y los programas de ordenación del territorio para evitar los dos escollos más graves: o que estos programas no sean más que una declaración de intenciones o

que constituyan una amenaza para el equilibrio económico.

Dentro del interés prioritario que por las aspiraciones de las áreas menos desarrolladas deben mantener los órganos nacionales de decisión, con una profunda comprensión y una cooperación sin restricciones, parece que, pese a sus detractores, una de las alternativas más aconsejables es la política de descentralización a base de polos o ejes de desarrollo, que sustituya al *laissez-faire* que se practicó durante muchos años en el mundo occidental. Sus ventajas son las que corresponden a una actuación por programas más concretos y seguros y por ello, si se actúa racionalmente, menores inversiones en infraestructura al evitar dualidad de acciones u obras de escasa funcionalidad y rentabilidad que al menos podrían demorarse hasta el momento preciso. Como consecuencia puede llegarse a una dispersión racional del impulso del desarrollo en las áreas que realmente lo necesitan.

La política de polos brinda la posibilidad de



## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

coordinar los esfuerzos en ciertas localizaciones geográficas convenientemente elegidas como consecuencia de una serie de diagnósis y pronósis, objetivos y metas; estos esfuerzos se aplican a la creación de polígonos industriales de diversa importancia y centros urbanos de destacada función terciaria. Es una forma de promocionar la estructura espacial más apta y de actuar sobre la emigración reteniendo la fuerza laboral que de otro modo se desplazaría a las áreas metropolitanas superpobladas.

Hay un objetivo básico que es el de propiciar la descentralización a base de crear zonas críticas que atraigan nuevas industrias. Este fue el caso de Francia ante el imperativo de remediar la grave situación que se denunciaba en el título del famoso libro de Gravier: *París y el desierto francés*. Se refería el autor a la "monstruosa hipertrofia que ha engendrado cargas financieras aplastantes, extrarradios incompatibles con el progreso social y una gran sensibilidad a las crisis políticas y económicas"; por el contrario, decía "las provincias están esterilizadas por la emigración de sus élites profesionales y de sus capitales hacia París y por la esclerosis de sus actividades colectivas". El primer plan francés de ordenación del territorio data de 1950 y tuvo el valor de definir el sentido y el método de la planificación espacial sin confusión ni interferencia con la planificación sectorial que era la que se había considerado hasta entonces y que haciendo caso omiso de la organización del espacio contribuía a acentuar sustancialmente las desigualdades regionales.

La selección de zonas se basó por un lado en circunstancias de desempleo y por otro en la idea de vitalizar regiones estacionarias o en regresión, pero es preciso añadir que para esta selección se prestó más atención a la potencialidad que a la necesidad.

Las zonas críticas se fueron ensanchando, convirtiéndose en áreas amplias en las que se ofrecieron ayudas de diverso grado a las empresas que a ellas aflúan desde la región de París. En la última década esta política varió a la vista del peso progresivo del sector terciario que, en términos de empleo, pasó del 35 por 100 en 1955 al 48 por 100

en 1977, y de la capacidad decreciente de la simple localización industrial para corregir el desequilibrio.

### 6. CONSIDERACION FINAL

Nos hemos referido a antecedentes y evoluciones de la política de ordenación territorial que es la que define la acción coordinadora entre el espacio y el desarrollo hacia una distribución racional de población y actividades que evite la despoblación de grandes áreas rurales y la saturación de las urbanas con los correspondientes desequilibrios en infraestructuras, equipamiento de todo orden y nivel de renta.

Se considera en primer lugar una ordenación física para lograr la mejor utilización del suelo; y se partirá de la región como espacio supraurbano en el que se formulen objetivos sociales y se definan actividades productoras, así como los incentivos económicos y financieros que contribuyan a la transformación; con una visión integradora para la potenciación de unas zonas y la disuasión de otras.

Como apuntábamos al principio, por la complejidad de la labor ordenadora enfrentada a inercias, casuísticas y mutaciones es muy difícil llegar a conclusiones y recomendaciones prácticas de actuación. Pero recordemos que, como dijo Bertrand Russell, nada hay más práctico que una buena teoría; y hay que reconocer que la teoría de la ordenación territorial se ha perfeccionado notablemente en los últimos años.

Por ello su conocimiento es importante para quienes formen en los equipos interdisciplinarios de planificación, integrados por profesionales que, para tal cometido, superen su propia especialización y rebasen sus concepciones peculiares.

Concluiremos señalando el interés de un conocimiento actualizado de la metodología y la experiencia en la ordenación del territorio para aquellos a quien corresponda cumplir la honrosa misión de estimular y coordinar el desarrollo socio-económico del país que les vio nacer.