

BASES PARA UNA ESTRATEGIA DE PLANIFICACION Y CONCERTACION PARA EL EQUIPAMIENTO DEL TERRITORIO

Ignacio Marinas Montalvillo*
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

La nueva configuración administrativa y el marco de competencias descentralizado ha inducido a la Administración Central a considerar la problemática territorial en forma sectorizada y a las Administraciones Autonómicas a formular demanda desde una perspectiva exclusivamente localista: El arbitraje entre eficiencia global y solidaridad nacional es difícil, y en un país en proceso de descentralización acelerado se manifiesta necesariamente la tentación autonómica de explotar sus ventajas comparativas respectivas, sin mayores consideraciones de equilibrio del conjunto del Territorio.

Las propuestas de Planeamiento del Ministerio, de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, permitirán favorecer desde la Administración Central una secuencia de equilibrio territorial que compense las distorsiones acusada en los últimos años, siempre y cuando cuente con los medios e instrumentos adecuados.

The new Administrative configuration and the decentralized framework of responsibilities has lead the Central Administration to consider the territorial problem in a sectorial way and the Autonomous Administrations to make a request from an exclusive local point of view. To achieve a balance between global efficiency and national solidarity is quite difficult. In a country in a process of rapid decentralization the autonomous temptation of getting benefit from their respective comparative advantages inevitably arises, without taking into account the overall balance of the Territory.

The planning proposals of the Ministry of Public Works, Transport and Environment, will favour from the Central Administration a sequence of territorial balance compensating the distortions of last years, provided it count on the appropriate means and instruments.

Visión global del territorio español: un conjunto de desafíos

En los últimos quince años España ha debido hacer frente simultáneamente a cuatro desafíos fundamentales.

- La instauración y el ejercicio de la democracia.
- El proceso intenso de descentralización.

- La integración a la Comunidad Económica Europea
- La internacionalización de su economía.

Este conjunto de retos ha supuesto un enorme esfuerzo para la Administración española, una transformación drástica de la imagen del país y un impulso determinante para llevar a España al nivel de los países más desarrollados de Europa. No obstante, la propia rapidez del proceso, acompañado del dinamismo, a veces poco previsor, del empresariado español, hacen que subsistan aún distorsiones significativas en materia de Ordenación Territorial y de Equipamiento del Territorio, lo

*Director Técnico de la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades
Recibido en ROP: abril 1994

cual hace que España no sea todavía un país óptimamente ocupado y equipado.

La nueva configuración administrativa y el marco de competencias descentralizado ha inducido a la Administración Central a considerar la problemática territorial en forma sectorizada y a las administraciones Autonómicas a formular demandas desde una perspectiva exclusivamente localista. El arbitraje entre eficiencia global y solidaridad nacional es difícil, y en un país en proceso de descentralización acelerado se manifiesta necesariamente la tentación autonómica de explotar sus ventajas comparativas respectivas, sin mayores consideraciones de equilibrio del Conjunto del Territorio, el cual no constituye por ahora un condicionante claramente expresado del desarrollo local ni de la asignación de fondo.

Este contexto ha supuesto la pérdida progresiva de una visión global del territorio, y la falta de prioridad en las políticas nacionales puede, si se perpetúa el fenómeno, producir situaciones de "injusticia territorial" poco coherentes con la noción de un Estado solidario.

Por otra parte, la ausencia de una prospectiva territorial consensuada a nivel nacional, con mecanismos de instrumentación claros y estables, puede acabar acorralando al Ministerio en un simple mecanismo de respuesta a las demandas cada vez más numerosas de las colectividades locales. Mecanismo que evidentemente y por su propia naturaleza dejará a algunos de ellos totalmente insatisfechos.

El MOPTMA ha sido consciente, en particular en los últimos años, de los peligros de esta situación: y ha intentado, a través de su propia actuación, aportar medidas correctoras orientadas a alcanzar una mayor cohesión del Territorio.

La creación de la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial respondió a esta preocupación a través del análisis de actuaciones concertadas en el sistema urbano.

No obstante, la dinámica misma de las políticas sectoriales y de la ejecución de los programas se desarrollan en detrimento del propio peso político del propósito fundamental de concertación.

En el ámbito de las competencias del Ministerio, la voluntad de cohesión en el equipamiento

territorial se refleja a través de un cierto número de propuestas.

- **El Plan Director de Infraestructuras: PDI.**
- **El Plan Hidrológico Nacional: PHN.**
- **La estrategia nacional sobre el medio ambiente**, a concertar con las Comunidades Autónomas, en las que recaen básicamente las competencias ambientales, que permita concertar los programas de actuación para cumplir con las directivas suscritas con la CEE.
- **La gestión del patrimonio inmobiliario del Estado** y una política dinámica sobre suelos urbanos, vivienda y calidad de vida.

Esta propuesta del Ministerio, que una vez aprobada, asumirá la materialización de estas líneas de acción, permitirá favorecer desde la Administración Central una secuencia de equilibrio territorial que compense las distorsiones acusadas en los últimos años, siempre y cuando cuente con los medios e instrumentos adecuados.

Las líneas de acción mencionadas se han confiado, por un lado a la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, que se convierte así en el órgano integrador de la Planificación del Territorio a través de las infraestructuras y, por otro, a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, que impulsará el ordenamiento territorial y definirá las reglas básicas de actuación de las Comunidades Autónomas sobre las áreas de su competencia.

Impulsar desde el Ministerio una Política de Ordenación y Equipamiento Territorial y una política de ciudades

La propuesta que realiza el Ministerio hace aparecer con nitidez la voluntad de organizar, con las Comunidades Autónomas y los Municipios de las grandes aglomeraciones urbanas, una mejor coordinación de las actuaciones.

Una primera fase de coordinación, elemento indispensable para consensuar una política nacional de Ordenación y de Cohesión en materia de equipamiento territorial, debe rápidamente, dar paso a un proceso institucionalizado de concertación.

Este proceso implica la imposición de cambios en los procedimientos y métodos de trabajo del entramado administrativo que supone la plani-

EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA EN COORDINACION DE ACTIVIDADES

TIPO DE INSTITUCION	DENOMINACION	OBJETO	ADMINISTRACIONES ACTUANTES
Concertación entre Administraciones	Convenio de inversiones Red Viaria en la Comunidad de Madrid (Firmado en varias ciudades)	Coordinar la inversión en Red Viaria en el periodo 1987 - 1992	MOPT + COMUNIDAD DE MADRID + AYUNTAMIENTO DE MADRID
Empresa Pública	HOLDING OLIMPICO BARCELONA 92	Realización de la infraestructuras para los Juegos Olímpicos y grandes infraestructuras de la ciudad	Mº ECONOMIA Y HACIENDA + AYUNTAMIENTO DE BARCELONA
Organismo Autónomo-Regional	CONSORCIO DE TRANSPORTES DE MADRID	Coordinar las políticas y el funcionamiento del sistema de transporte colectivo	COMUNIDAD DE MADRID + AYUNTAMIENTO + OTROS AYUNTAMIENTOS
Sociedad Estatal	SOCIEDAD ESTATAL EXPO 92	Realización de las infraestructuras de la Exposición de Sevilla y grandes infraestructuras de la ciudad	Mº ECONOMIA Y HACIENDA (MEH)
Consortio Urbanístico	PASILLO VERDE FERROVIARIO	Recuperar y reedificar una zona de Madrid y construir una línea ferroviaria.	AYUNTAMIENTO DE MADRID + MOPT (RENFE)
Sociedad Anónima de capital público	BILBAO - RIA 2.000	Definir, programar y ejecutar las actuaciones de las Administraciones en el Area Metropolitana de Bilbao	SEPES, RENFE, PUERTO, FEVE e INI GOBIERNO VASCO, DIPUTACION DE BIZKAIA Y AYUNTAMIENTO DE BILBAO
Sociedad Anónima de capital público	CIRTURON VERDE DE OVIEDO	Planificar conjuntamente las actuaciones de transporte y urbanismo en el Area Central de Asturias.	SEPES, FEVE y RENFE PRINCIPADO DE ASTURIAS Y AYUNTAMIENTO DE OVIEDO
Concertación entre Administraciones	CONTRATOS PROGRAMA FINANCIACION TRANSPORTE COLECTIVO MADRID Y BARCELONA CONVENIOS DE INFRAESTRUCTURA DE METRO EN MADRID Y BARCELONA	Coordinar la financiación del transporte colectivo en un marco estable. Coordinar la financiación de la nueva infraestructura	CONSORCIO DE TRANSPORTES DE MADRID + MEH, ENTIDAD METROPOLITANA DEL TRANSPORTE DE BARCELONA + MEH MOPTMA + COMUNIDADES AUTONOMAS

ficación, programación y ejecución común de las acciones sobre el territorio, buscando una mayor simplificación para una mayor concertación.

La Ordenación y el Equipamiento del Territorio, en un país tan fuertemente urbanizado como España, no pueden ser impulsados solamente a través de la realización de infraestructuras, aunque por supuesto estas son un factor esencial y constituyen el impulso más determinante. Pero la plena optimización de las inversiones de este tipo debe reflejarse en el impacto que pueden significar para el desarrollo integral de los sistemas urbanos.

En la nueva situación de integración europea, las oportunidades de competencia se juegan tanto en la accesibilidad a la innovación y a los mercados como en la capacidad local de acoger actividades en un marco adecuado de calidad de vida.

Esto significa que el sistema urbano español debe presentar una oferta global de calidad que sobrepase la mera dotación de infraestructuras.

Los estudios que se realizan sobre el impacto económico de las inversiones en infraestructuras ponen de manifiesto el carácter nacional del impacto de cualquier obra inserta en un sistema integrado de red. Por ello el Ministerio ha de priorizar las acciones que permitan obtener un sistema de transportes intermodal e integrado a escala nacional, en el convencimiento de que con estas acciones se obtiene la máxima rentabilidad global.

Las acciones sobre la ordenación y equipamiento que inciden sobre los sistemas urbanos deben responder a este criterio de red, lo que refuerza la necesidad de articular, a partir de una visión de equilibrio territorial del Estado, una política de ciudades desde la Administración Central.

La Concertación Interinstitucional a nivel central, instrumento indispensable de negociación

Este consenso a nivel de la Administración Central es indispensable para este consenso a nivel de la Administración Central es indispensable para permitir al Estado negociar global y coherentemente con las Autonomías las condiciones de su participación en los proyectos de desarrollo, teniendo siempre presentes objetivos nacionales fundamentales:

- De eficiencia administrativa e institucional.
- De cohesión política y social.
- De eficiencia económica global.

La concertación interadministrativa debe ser después confirmada por un Acuerdo Político Interministerial, que puede convertirse en la mejor de las bases de negociación con dos interlocutores esenciales:

- Las Autonomías.
- La Comunidad Económica Europea.

El papel que creemos le corresponde al MOPTMA es provocar a través de sus propuestas la adopción de tal estrategia. Le correspondería en efecto, en el contexto específico de la Administración española, concebir y conducir, por un lado, una estrategia operacional de Ordenación del Territorio, y por otro lado, el marco instrumental de concertación indispensable para su materialización.

Mayor concertación para una descentralización eficiente

La concertación no es un fenómeno espontáneo, deberá responder a un proceso laborioso de coherencia entre esquemas territoriales concebidos desde una base sectorial: Transportes, Obras Hidráulicas, Medio Ambiente, Suelo y Viviendas.

La coherencia territorial es factor clave para la consolidación de la descentralización y a la vez elemento de equilibrio y de cohesión del Estado. El método para alcanzar la coherencia es un proceso amplio de concertación.

Pero para poder organizar el proceso y aplicar esta política, alguien tiene que adelantar propues-

tas coherentes con pretensiones de visión global, la cual debe ser aceptada por la mayor parte de los interlocutores involucrados como punto de referencia y marco integrador de las propuestas sectoriales y locales.

Las propuestas de base pueden ser modificadas durante los procesos de negociación más avanzados, pero se procurará siempre mantener la pretensión de globalidad y de coherencia.

Las propuestas elaboradas por el Ministerio representan una aproximación apreciable a una toma de posición de la Administración Central frente a los demás interlocutores.

Es necesario un dispositivo estructurado y específico en el MOPTMA, cuya misión sea la de integrar los distintos procesos de concertación que sobre la marcha se están produciendo, con ritmo y calidad desigual, y que se multiplicarán en el futuro, a medida que se perfeccionen el proceso de descentralización, pondría en cuestión la posibilidad de disponer de una imagen global actualizada de ordenación del territorio español.

Esto podrá impedir la puesta en marcha de los instrumentos operativos que pueden materializar la concertación.

Los numerosos convenios parciales y sectoriales que traducen los compromisos del Ministerio con las distintas administraciones no serán efectivos ni percibidos en forma óptima si no reflejan claramente lo siguiente:

- Una visión global que permita transmitir, a todos los ciudadanos, que el objeto final de esas acciones obedece a una voluntad inequívoca de integración y equilibrio de todo el territorio nacional, mediante el sistema de infraestructuras propuesto.
- Que el objetivo central es asegurar servicios de calidad a todos los habitantes del país, potenciando las oportunidades de desarrollo de cada uno de los territorios que lo componen.
- Que se constituyen en una evidente demostración de solidaridad nacional y eficacia administrativa de la Administración Central a través de su visión estratégica.
- Que no se producirá una descentralización real sin tensiones desintegradoras y sin una visión central y justa de equilibrio territorial. ■