

# CUADERNOS DE ORDENACION DEL **TERRITORIO**

ENERO 1.989



ASOCIACION INTERPROFESIONAL  
DE ORDENACION DEL TERRITORIO



## **CUADERNOS DE ORIENTACION DEL TERRITORIO**

**Depósito Legal: 22729. M-1.981**

### **Comité de Redacción:**

**Matilde Fernández-Cid  
Benigno Sánchez Cabrero  
José Miguel Marinas**

### **Junta Directiva de FUNDICOT**

**Presidente:  
Antonio Serrano**

**Vicepresidente:  
Teresa Villarino**

**Tesorero:  
José Luis González-Posada**

**Secretario:  
José Alberto Burgués**

**Vocales:  
Carmen Ruiz  
Silvia Lara  
María Serret  
Macarena Herrera  
Matilde Fernández**

## **FUNDICOT**

**General Arrando, 38 - Madrid, 28010**

**Teléfono: 532 01 82**

**Opiniones y contenidos de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores. Cualquier comunicación relativa a los CUADERNOS deberá ser remitida a la dirección antes mencionada.**

# En este número

## VO =

Presentación .....	2
Entrevista con Joaquín Jiménez Director de Programas de la FUNDACION DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES .....	3
Sara Mur Estada Area: Experiencias, políticas, ... sobre Ordenación del Territorio .....	15
Fernando Aragón Area: Recursos naturales en la Ordenación del Territorio .....	21
Laureano Lázaro Araujo Area: Perspectiva socioeconómica de la Ordenación del Territorio .....	27
Antonio Serrano Area: Concepción, teorías, ... docencia de la Ordenación del Territorio .....	33
Propuesta de Conclusiones .....	41

Hemos subrayado ya -conviene no perder ocasión de hacerlo nuevamente- la importancia del trabajo en común, del complemento interdisciplinar, de la toma en consideración de todos los aspectos y disciplinas que convergen en la planificación territorial. Por ello, son fundamentales las ocasiones de encuentro. De las distintas experiencias, teorías, éxitos y fracasos, de su comunicación y análisis, se deriva aprendizaje necesario y comprensión más global y completa de nuestro objeto de estudio y trabajo.

Y una invitación en este sentido ha constituido el Congreso Europeo de Ordenación del Territorio, celebrado en Valencia, los días 28, 29 y 30 de junio, organizado por la Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports de la Generalitat Valenciana, la Universidad Politécnica de Valencia, la Fundación de los Ferrocarriles Españoles y la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT.

En este número recogemos aportaciones de diversos participantes en el mismo: Joaquín Jiménez nos cuenta en entrevista qué es la Fundación de los Ferrocarriles Españoles y cuales son sus objetivos. Sara Mur ha sido coordinadora del Area sobre "Experiencias, políticas, actuaciones y directrices sobre Ordenación del Territorio". Fernando Aragón se encargó del Area de "Recursos naturales en la Ordenación del territorio: estudios, análisis, planes, políticas y estrategias de conservación y aprovechamiento del medio; la noción de ecodesarrollo". Laureano Lázaro coordinó el Area de "Perspectiva socioeconómica de la Ordenación del Territorio: estudios, análisis, planes, políticas y estrategias socioeconómicas en el seno de planteamientos de Ordenación del Territorio". Antonio Serrano, además de coordinador del Area "Concepción, teorías, técnicas, metodologías y docencia de la Ordenación del Territorio", lo ha sido de forma directísima en la organización y realización del Congreso. Distintas visiones y meditaciones desde diferentes aspectos de la realidad de una reunión de estas características.

Añadimos la Propuesta de Conclusiones del Congreso a la espera de la ya muy próxima publicación de su redacción definitiva.

# Entrevista con: Joaquín Jiménez

Director de programas de Fundación de Ferrocarriles Españoles

M.FDEZ-CID - En primer lugar, podías contarnos qué es la Fundación de Ferrocarriles. Con ello, entre otras cosas, podremos entender mejor el porqué de su participación de manera tan directa en el Congreso.

J.JIMENEZ - La Fundación es un organismo dependiente de y fundado por RENFE, en principio con una intención cultural. De ella depende, por ejemplo, la revista "Via Libre" y el Museo Nacional Ferroviario. También tiene una función de soporte documental: todo lo que es el Centro de Documentación de RENFE está integrado en la Fundación, lo cual es un elemento de trabajo interesante.

La Fundación se formó hace tres años, en un momento en que el ferrocarril estaba pasando por una etapa crítica de cierre de líneas, y desde ese primer momento mostró una preocupación por buscar cual sería el futuro para el ferrocarril. Nosotros realizamos esa búsqueda en torno a trabajos de formación, de difusión, al desarrollo de la nueva política ferroviaria, de la idea de un nuevo ferrocarril diferente al actual, con las ideas básicas de nueva calidad, en torno a alta velocidad y en torno a inversiones en infraestructura. Ideas que luego se han ido incorporando dentro de lo que es el P.T.F., del que luego hablaremos. Para ello desarrollamos trabajos de información, de difusión, a través de seminarios, cursos específicos, muy especializados a veces, trabajo con áreas de especialistas con los que antes no se contaba desde el ferrocarril.

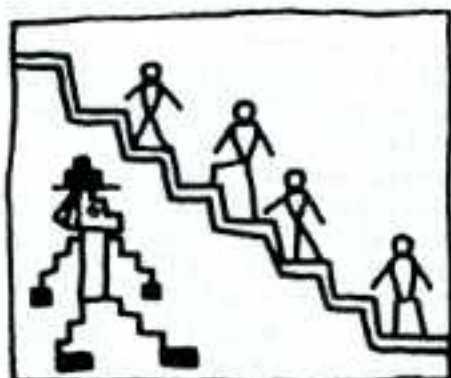
Desde esta Fundación se realizó un trabajo de anticipación sobre lo que debe ser un ferrocarril preocupado por un buen servicio, por un buen comportamiento ante las exigencias de los ciudadanos: calidad, servicio, medio ambiente; Y toda esa preocupación puede que no estuviese entre la gente que más o menos tiene la obligación del movimiento diario de los trenes. La Fundación está en ese lugar de análisis de futuro, de colaboración en la fijación de unas líneas de actuación y preocupación que el ferrocarril, como sistema integrado en un conjunto de transporte, debe tener.

Y en relación con esto enlazo el por qué de la participación de la fundación en aquel Congreso. No hace falta que diga la importancia de la Ordenación del Territorio -de una correcta Ordenación del Territorio- y pensábamos que el ferrocarril, sobre todo con el Plan de futuro que está diseñado, puede jugar un importante papel en esa ordenación o reordenación del territorio. Interesaba por un lado, contar en ese Congreso lo que el ferrocarril está haciendo para que especialistas nuevos lo pudiesen analizar, es decir, buscar una nueva relación con otros campos de especialidad; y, por otro lado, conocer a esos especialistas: cuáles eran sus planteamientos, para contrastarlos con nuestros propios planteamientos, los de la gente que ya estamos en el ferrocarril.



M.FDEZ-CID - Desde la Fundación ¿se valora el trabajo multidisciplinar?, ¿hasta qué punto es posible?

J.JIMENEZ - Yo creo que es imprescindible. Y es uno de los aspectos que queremos, desde esta Fundación, impulsar. El ferrocarril ha sido un campo bastante cerrado, donde se hablaba del ferroviario como apartado de otra serie de especialistas; este planteamiento es sumamente negativo. Por eso -entre otras cosas- nos interesaba participar, y que el ferroviario participase, en un ambiente multidisciplinar. Para aprender esa nueva forma de trabajo, esa nueva consideración de otros conocimientos, actitudes, afinidades.



dibujos:  
C.Fernández Arias  
(Galería Buades, ed.)

M.FDEZ-CID - En el Congreso observé en el área de Infraestructura -por el número de ponencias, por la calidad de las mismas- que hay mucho interés en todo lo relacionado con el ferrocarril en este momento: como definidor de un sistema de transportes, como alternativa a otros sistemas en crisis, en otro aspecto también la preocupación por ser productor de impacto ambiental; en suma, como un elemento importante del sistema territorial. ¿Qué hay de esta moda del ferrocarril?. Sobre todo a partir del Plan. Diría que hay sectores bastante triunfalistas con el Plan de Transporte Ferroviario: ¿nos puedes hablar de objetivos y realidades del Plan?

J.JIMENEZ - Yo pienso que la aportación del ferrocarril al sistema territorial, al sistema de transportes español ha sido muy limitada. No ha habido inversiones en ferrocarril, estamos con las líneas de hace más de cien años. En este siglo se han abierto muy pocas líneas ferroviarias, y con una serie de taras infraestructurales importantes. Si partimos del punto en que la decisión política se orienta hacia una modernización del ferrocarril español -probablemente impulsada por la bonanza del momento económico y por otro lado por el éxito que vemos en países próximos del nuevo ferrocarril de alta velocidad con mejores niveles de servicio- en ese momento se orienta hacia la aprobación de un Plan que supone las inversiones capaces de cambiar sustancialmente el papel que desempeña el ferrocarril; Pero este cambio puede ser para bien o para mal: las estructuras ferroviarias tienen una vida útil muy larga que condiciona durante un horizonte de tiempo muy amplio ese desarrollo del sistema de transportes y del sistema territorial. Y yo creo que la preocupación actual por este tema viene por ahí: desde el momento en que hay inversiones, que hay movimiento en el sector y que se toman opciones nuevas del servicio es el momento en que esa actividad, esa dinámica, motiva el que otros sectores se preocupen por lo que pasa en el ferrocarril español. Estamos hablando de junio del año 1.988. Yo te diría que en la actualidad es aún mayor; en noviembre del 88 aparece un nuevo elemento, como más comprensible o muy popular, que es la posibilidad del cambio de ancho en RENFE, lo que la prensa ha dado en llamar la incorporación de España a Europa a través del ferrocarril.



Vagón construido por Stephenson sobre patines para circular por Manitoba.



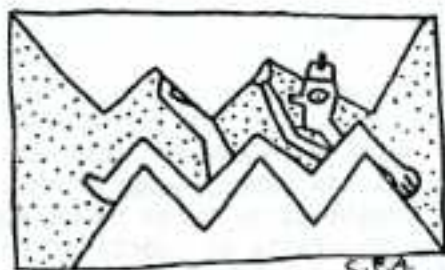
M.FDEZ-CID - Que condicionó tanto nuestra distancia de Europa en otros tiempos, ¿no?...

J.JIMENEZ - Yo pienso que no tanto. La importancia que se da a que el ferrocarril tenga un ancho diferente no ha sido un elemento de distanciamiento con respecto a Europa. Hemos tenido la oportunidad de estar unidos por otros sistemas de transporte y sin embargo los intercambios comerciales han sido muy reducidos, extraordinariamente reducidos. Mientras que para otros países europeos el comercio intracomunitario suponía un 50% o un 60% del total, el nuestro estaba en torno al 30-35%, y eso no puede ser achacado al ferrocarril, con su participación tan reducida. Evidentemente, ha habido otras políticas comerciales, ha habido otras razones.

Creo que al ferrocarril se le da un papel más importante del que ha tenido y pienso además que, quizás lamentablemente, de todo el programa de cambio de ancho no se va a derivar las expectativas de integración que se plantean. Es decir, si nuestras líneas ferroviarias, de la noche a la mañana se cambiasen por arte de magia y nos quedásemos con la misma infraestructura que tenemos, nuestra integración europea sería más o menos similar. Hay elementos que condicionan mucho más nuestra integración. Para mí es muchísimo más difícil llegar a la frontera que atravesarla. Si comparo estadísticas de problemas fronterizos de nuestro país y otros países europeos que no tienen ese problema técnico del ancho, vemos que son muy similares, luego pienso que son otras las razones. Son problemas de falta de colaboración entre empresas ferroviarias, falta de coordinación, de problemas legales, burocráticos, y quizás se está montando en torno al ancho un revuelo excesivo para lo que en realidad supone. Lo que quizás sea más grave es que después de hacer las inversiones no se lleguen a alcanzar las expectativas que esperamos conseguir, porque hace falta invertir en otras cosas. Sobre todo desde el punto de vista territorial, el Plan de Transporte Ferroviario, tal como estaba planteado sin cambio de ancho creo que tenía un objetivo de equilibrio territorial mucho más claro -de un beneficio repartido de esas inversiones ferroviarias hacia toda la superficie del territorio- que una inversión muy concretada en un cambio de ancho sobre unas líneas prioritarias y que dejen al resto del territorio en unas condiciones de precariedad ferroviaria. Creo que este puede ser el gran peligro, que se pierda el objetivo de equilibrio regional que creo que deberíamos mantener por solidaridad interregional, por coherencia en la política de desarrollo.

M.FDEZ-CID - En una de las ponencias en el Congreso, María Serret mostraba su preocupación por los impactos ecológicos, y se preguntaba qué medidas correctoras existen para minimizar los posibles impactos negativos, y si se realizan estudios en ese sentido -y si se les tiene en cuenta-...

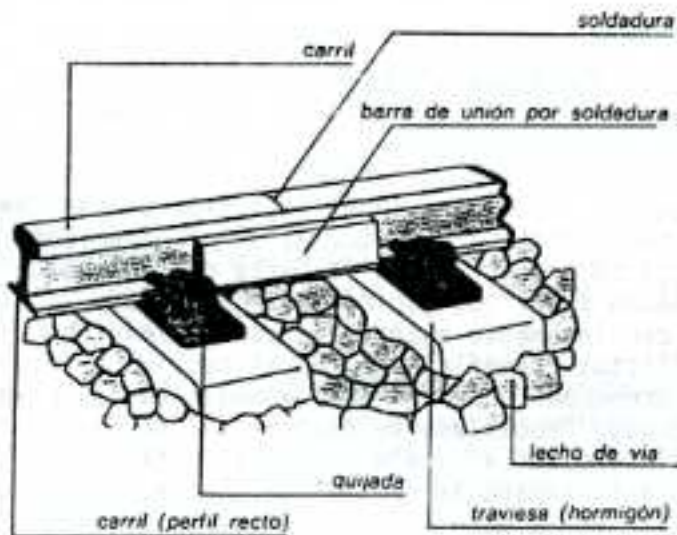
J.JIMENEZ - Se les tiene en cuenta, pero hay que tenerlos más en cuenta. La cultura del medio ambiente se está desarrollando en nuestro país y en el conjunto europeo. No creo que otros países estén tan avanzados, aunque lo parezca -a nivel de cultura desarrollada, me refiero-. Estamos en un estado inicial a todos los niveles. En la primera línea de alta velocidad que se decidió construir en España, la de Madrid-Córdoba-Sevilla, la Fundación de Ferrocarriles encargó un estudio previo de impacto medioambiental, anticipándose un poco a la obligación que luego existe de realizar este tipo de trabajos. Precisamente en esta línea y de este estudio se sugieren una serie de recomendaciones en términos de impacto en la estructura ferroviaria.



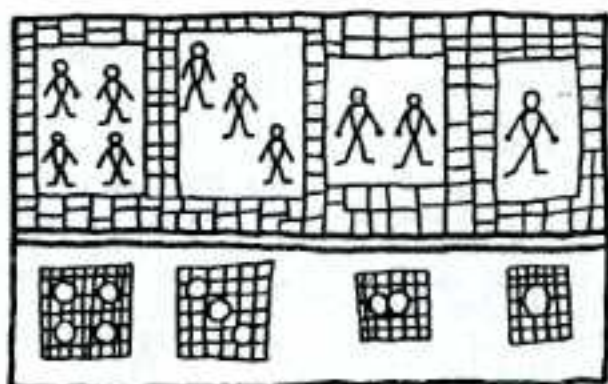
Lo que ocurre es que no basta con hacer este tipo de trabajos, sino que luego hay que seguir sus recomendaciones. Este trabajo se hizo sobre el proyecto y previendo una serie de impactos durante la construcción, luego se debe hacer un seguimiento de la construcción para que las recomendaciones se efectúen, sobre todo en este tipo de obras en las que durante las etapas de construcción el impacto es muy fuerte. Creo que sirvió para introducir esta preocupación. En el estudio vimos que sobre esta línea en concreto, los impactos que se producían -dado el tipo de terrenos- eran mínimos; de todas formas se concluyen recomendaciones que espero se tengan en cuenta, puesto que muchas son para restitución una vez terminadas las obras. Ahora, para todo tipo de nueva obra de envergadura que inicia el ferrocarril es obligatorio el estudio previo de impacto.

M.FDEZ-CID - Carlos Domingo Soler contaba en su ponencia que el sistema radial de las carreteras en España había condicionado un modelo territorial jerarquizado. ¿Qué se puede decir en cuanto al esquema ferroviario? ¿condiciona de una manera definitiva actuaciones futuras? ¿en qué sentido? ¿hasta qué punto ha condicionado el sistema territorial?.

J.JIMENEZ - Te diría que ahora estamos en un momento de revisión de prioridades dentro del Plan de Transporte Ferroviario. La adopción de un ancho diferente, de un ancho internacional, condiciona mucho cual es el proceso que se va a seguir. Este es un proceso de una amplitud que se está definiendo por una comisión de expertos; y yo creo que de esa definición va a depender mucho la incidencia sobre el territorio que el Plan pueda tener. Creo que es momento de hacer una análisis de cómo cada solución condiciona cada desarrollo territorial, para buscar un óptimo de soluciones desde el punto de vista territorial.



M.FDEZ-CID - Me parece importante tratar la cuestión de las competencias: Administración del Estado, Administración Autonómica y Administración Local, ¿presentan conflictos de competencias?



ARITMÉTICA

C.F.A.

J.JIMENEZ - Yo diría que siempre hay conflicto cuando hay dinero por medio. Un planteamiento que hace el propio Plan de Transportes, el Ministerio y la propia RENFE, es: cuando hago una actuación que tiene un beneficio sobre todo local, el propio organismo local y regional participa en esa inversión, en su financiación. Y creo que es un planteamiento correcto, pero que se encuentra con la falta de medios, de recursos que puedan tener los gobiernos regionales y locales, por lo que continuamente aparecerán conflictos. Pero creo que son conflictos beneficiosos, en el sentido de que demuestran una preocupación por llegar a una solución favorecedora para todos. Probablemente cuando se discutan problemas que no interesen a nadie no habrá conflicto: el que quiera enfrentarlo tomará la medida que quiera. Del sistema del ferrocarril se pueden sacar beneficios, pero tiene un coste inverso, y en ese momento aparecen los conflictos. Entre nosotros, yo creo que son conflictos que ¡bien venidos sean!, siempre que se mantenga la dinámica de mejoras de solución a través del conflicto.

M.FDEZ-CID - Recojo dos preguntas que se formulaba Carlos D. Soler hablando de las inversiones. Con el Plan, las inversiones, desde 1.988 hasta 1.992, alteran sustancialmente las que se habían recibido años anteriores. ¿Están las Administraciones públicas y el sector privado preparados para darles el máximo rendimiento económico y social?. Por otra parte, siempre se habla de la puntual fecha de 1.992, ¿qué va a ocurrir después del 92, tras un nivel de inversiones que parece que no va a continuar como en el período 84-92?

J.JIMENEZ - Yo espero que continúe, porque de aquí al 92 es muy poco tiempo para hacer cosas, y en cuanto al Plan ferroviario va a dar tiempo para iniciarlo y para ver los primeros frutos de ese nuevo ferrocarril. Pero la dinámica inversora, el quiebro de la dinámica inversora que se ha producido ahora tiene que continuar después del 92. Además más fundamentado, en el sentido de que ahora hacemos inversión movidos por proyectos, con la confianza en proyectos de los que todavía únicamente se han hecho previsiones de beneficios. A partir del 92 vamos a conocer los beneficios derivados de esos primeros proyectos, de manera que se va a afianzar aún más esa nueva dinámica de inversión en el sector y se seguirán haciendo inversiones importantes.

El Plan no es nada cerrado, hay que entenderlo como un inicio, un cambio, una aportación del ferrocarril al sistema de transportes nacional y a su integración con el sistema de transportes europeo. Por ese lado no tengo ningún tipo de duda. Es más, la bondad de la situación económica no tiene por qué quebrarse en el año 92. Al contrario, las inversiones que se está haciendo son para permitir afianzar, consolidar, este dinamismo comercial, industrial y de servicios. Luego será más fácil trabajar, desde mi optimista punto de vista.

En cuanto a la capacidad de las Administraciones y del sector privado, sin duda el sector privado se desarrolla en función del nivel inversor; creo que va a rastras de la inversión; quizá en esto sí soy pesimista. El sector privado de construcción y fabricación de vehículos ha perdido unos años preciosos, anclado en unas exigencias de calidad no muy altas de cara a haber desarrollado tecnología suficiente para poder encarar ahora él solo -me refiero al sector

español- los planes que se inicia. Ha perdido unos años preciosos y ahora tendrá que pasar forzosamente por buscar tecnologías en el exterior, y lo que hace falta es que esta situación la aproveche para desarrollar sus propias capacidades. Soy pesimista en cuanto a la capacidad actual para encarar el nivel tecnológico que se pide, pero soy optimista en que, por primera vez, tendrá esa visión de futuro necesaria para aprovechar toda esta inversión, para mejorar su propia capacidad.

M.FDEZ-CID - Me llamó la atención la exposición de José Colomer sobre el Centro de Transporte de Mercancías. Por su parte, José Luis Jordi, a propósito del Plan, nombraba tanto cambios en infraestructura como cambios en criterios de explotación y servicios. ¿En qué dirección se orientan estos cambios?. Me pregunto si habeis pensado algo relativo a esos Centros de Transporte de Mercancías -que tanto alababa Colomer- en cuanto a su posibilidad y falta de realidad en España.

J.JIMENEZ - Sí, pienso que el transporte ferroviario -y el transporte en general- se está orientando hacia la oferta de una serie de nuevos servicios a los clientes. Quizá el ferrocarril, por sus propias infraestructuras, tiene unas capacidades importantes para hacer una aportación igualmente importante a la propia logística de las empresas. Conocemos casos de ofertas con muy buen resultado, como puede ser el transporte de vehículos. Las mercancías están atravesando un momento difícil; el incremento de ofertas de viajeros quizá esté repercutiendo de forma negativa en la oferta de mercancías, de manera que resulta difícil desarrollar estos criterios de nuevos servicios. En el momento en que se pueda disponer de estas nuevas infraestructuras, creo que se va a notar sustancialmente en la oferta comercial, la oferta de servicios, porque en el momento actual el cuello de botella está en la capacidad de transporte y en las carencias de infraestructura.

M.FDEZ-CID - Bueno, pues esto es todo..., por ahora; Porque está claro que muchas cosas se dirán todavía -ya motivan numerosas polémicas- sobre todos estos aspectos que hemos empezado a analizar. Y desde Cuadernos de Ordenación del Territorio trataremos de reflejarlo.

J.JIMENEZ - Yo quería nombrar un último deseo: que se aproveche el momento inversor del ferrocarril, las posibilidades de inversión del ferrocarril. Son inversiones que cambian sustancialmente la oferta ferroviaria. Yo creo que es un momento adecuado para insistir de nuevo en la participación de equipos interdisciplinarios. De los proyectos que impulsemos, en la medida que los impulsemos, de las soluciones que tomemos, va a depender el futuro del ferrocarril. Y, bueno, estamos en un momento de crisis, en el sentido creador de la palabra crisis; Estamos replanteándonos toda la incidencia territorial de un nuevo esquema ferroviario.

Desde luego, para mí supone una satisfacción enorme -aunque discrepe en algunos puntos- poder encontrar en la prensa artículos de opinión bastante bien documentados, escritos por ejemplo (-me muestra uno de reciente publicación-) por un geógrafo y experto en Ordenación del Territorio sobre el problema ferroviario. Si el ferrocarril no alcanzase la importancia estructuradora que puede tener, estos artículos no aparecerían. Por otro lado, sin este tipo de trabajos que hacemos: el Congreso, los Simposios, seminarios, cursos, tanto vosotros desde FUNDICOT como la Fundación, promoviendo la colaboración con otros organismos, creo que no se podría llegar a hacer aportaciones de este tipo. En ese sentido es en el que quería hacer ese deseo, insistir en este tipo de trabajos que, sin duda, introducen nuevos elementos de análisis hacia el futuro del ferrocarril en su ámbito de incidencia territorial.



M.FDEZ-CID - Es decir, que contaremos con vosotros en próximos Congresos.

J.JIMENEZ - Por supuesto; en todo lo que queráis. Cada vez más.

M.FDEZ-CID - Gracias.

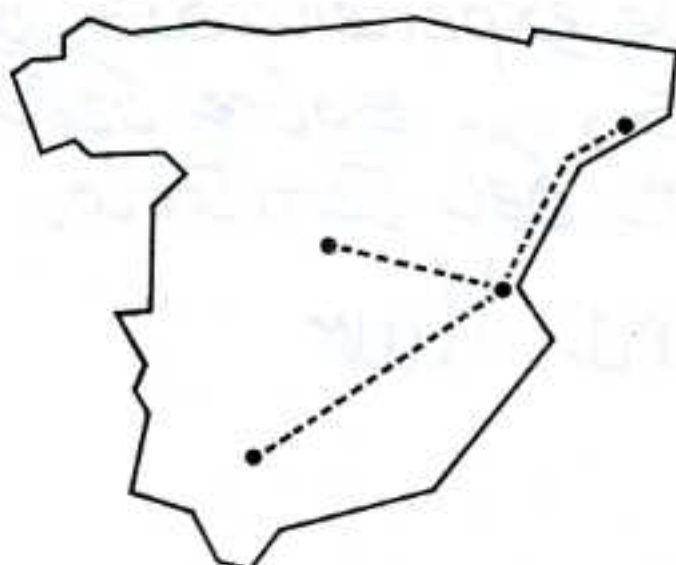
Area de experiencias, po-  
líticas, ... sobre orde-  
nación del territorio.

Sara Muir

El pasado junio ha sido Valencia, una vez más, lugar de encuentro de especialistas y responsables políticos en torno a la problemática territorial al celebrarse allí el Congreso Europeo de Ordenación del Territorio. Apenas un año antes había sido también sede de la Conferencia Europea de Responsables Regionales de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa y recientemente ha vuelto a ser centro de debate y discusión de los temas urbanos y metropolitanos de Valencia con ocasión de su 750 aniversario.

Esta circunstancia pone de manifiesto que existe cierta sensibilidad entre nosotros hacia estos temas y obliga a reflexionar sobre la compleja problemática que desde el punto de vista territorial presenta la Comunidad Valenciana y sobre la respuesta que han dado las distintas administraciones. Obliga a reflexionar también sobre el papel que juegan, o deberían de jugar, este tipo de reuniones de estudio y debate de cara al diseño y desarrollo de la política territorial, puesto que con demasiada frecuencia ocurre que el debate teórico, y aún la discusión sobre cuestiones más específicas, no tienen mayores consecuencias para la planificación, gestión y organización del territorio.





En los 23.000 Km<sup>2</sup>. que abarca la Comunidad Valenciana, con un frente marítimo extenso de más de 400 Km. de costa, conviven las más diversas problemáticas territoriales que se han visto acentuadas por el especial proceso de crecimiento económico y por la urbanización de los últimos veinticinco años. La concentración de la población en el litoral, donde se superponen distintos usos del suelo cuya compatibilización se hace muchas veces imposible (agricultura intensiva de regadío, zonas que por sus características ecológicas requieren una especial protección, implantaciones industriales, desarrollo turístico, procesos urbanizadores de diversos tipos...), contrasta con zonas del interior que han sufrido un progresivo despoblamiento, con escasa actividad distinta de la propia de áreas de agricultura de secano escasamente industrializadas y, en general, con fuertes problemas de infraestructuras de comunicaciones. La mala distribución en el territorio de un recurso básico como el agua que provoca situaciones de escasez críticas en algunas zonas, o de mala calidad, en otras; los problemas de deforestación y consiguiente erosión en gran parte de la Comunidad Valenciana; las periódicas crecidas de cauces fluviales, muy irregulares y las inundaciones que ello provoca en amplias zonas productivas y urbanizadas..., constituyen algunos de los principales problemas que habrá de tratar de resolver la política territorial de la Comunidad Valenciana.

Recientemente la Generalitat Valenciana ha emprendido distintas actuaciones que tienen una importante trascendencia por su incidencia sobre la problemática planteada. La aprobación en febrero del Programa Económico Valenciano para 1988-91, donde se recoge entre otras la política territorial de la Generalitat, no expresamente definida pero sí reflejada a través del impacto que gran parte de las actuaciones programadas tienen sobre el territorio. La redacción, y su posterior aprobación definitiva en julio, de las Normas de Coordinación Metropolitana para el área de Valencia que, tanto en términos de población como de actividad viene a suponer más de la tercera parte del total de la Comunidad Valenciana. La elaboración de un Plan Especial de Protección para el Parque Natural de la Albufera. La presentación por el Gobierno Valenciano a las Cortes Autonómicas de un Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio. Son todas ellas razones que explican la oportunidad del debate y justifican la inclusión de una sesión específica para tratar las experiencias, políticas y actuaciones sobre Ordenación del Territorio.



Como es bien conocido, la Ordenación del Territorio comenzó a abordarse en España en los años sesenta con los Planes de Desarrollo, siendo posteriormente objeto de regulación por la Ley del Suelo de 1975. El establecimiento del Estado de las Autonomías, tras la promulgación de la Constitución de 1978 completada con la aprobación y puesta en marcha de los distintos Estatutos, constituye el inicio de una nueva etapa, tanto a nivel conceptual como de práctica política.

El nuevo período se inicia en una situación de crisis económica generalizada, contexto que va a marcar todas las actuaciones de política económica y también, como es lógico, las de política territorial. Algunas de las vías de salida de la crisis que se vislumbran, como la modernización de las infraestructuras productivas de cara al desarrollo del potencial endógeno de cada una de las Comunidades Autónomas, tiene una relación directa con los aspectos especiales de las políticas adoptadas.

Con estas premisas, a partir de 1982-84, las Comunidades Autónomas han comenzado a abordar de nuevo la Ordenación del Territorio desde las competencias exclusivas que les otorga la Constitución y sus propios Estatutos. La forma de acometer esta tarea ha sido diferente en unos casos u otros aunque los objetivos finales son los mismos: la mejora de la calidad de vida y una distribución territorialmente más equilibrada del bienestar social y económico. En general puede hablarse de dos maneras de enfocar la problemática territorial: elaborando una normativa específica de carácter general en forma de Ley de Ordenación del Territorio, donde se establecen los criterios básicos y se diseñan nuevos instrumentos de planeamiento; o bien sin esa formalización legal de carácter general.

En todos los casos, sin embargo, la idea de Ordenación del Territorio ligada al concepto más amplio de Política Territorial exige definir unos objetivos y diseñar unos instrumentos y estrategia de actuación que permitan lograr a medio plazo los efectos deseados para el conjunto de la sociedad. La ejecución de esa política comprende, de un lado, un conjunto de criterios y normas y, de otro, inversiones concretas. En este punto no hay que olvidar que las actuaciones públicas tienen un carácter eminentemente sectorial y que, si bien las competencias en la Ordenación del Territorio son autonómicas como ya se ha indicado anteriormente, las competencias en las distintas materias que inciden en el territorio de forma sectorial están compartidas y repartidas entre diversas áreas y niveles de la Administración. Como consecuencia de ello, la eficacia de cualquier política territorial obligará a superar, entre otras, dos cuestiones básicas: la coordinación de acciones sectoriales y la plasmación de los compromisos de inversión de los planes territoriales en los correspondientes programas y presupuestos de las administraciones públicas.

Las consideraciones anteriores sirvieron de base para el desarrollo en el Congreso del Area de Políticas y Actuaciones de Ordenación del Territorio y para el planteamiento de la reflexión sobre el proceso más adecuado para la elaboración y puesta en marcha de las políticas territoriales de las Comunidades Autónomas. La sesión de debate se estructuró a partir de la presentación de cuatro experiencias concretas con muy diferentes enfoques: el planteamiento de instrumentos nuevos de ordenación para el conjunto del territorio, de contenidos muy distintos, al menos inicialmente (Plan Territorial General, en el caso de Cataluña, o Directrices de Ordenación del Territorio en la Comunidad de Madrid); el tratamiento de aspectos más particularizados ligados a la gestión (Sistema de Ciudades y Proyecto de Comarcalización, en Andalucía); o la creación y elaboración de unas Normas de Coordinación en el caso del área metropolitana de Valencia.

Las conclusiones de las numerosas ponencias y comunicaciones presentadas, así como del debate, hacían referencia, en síntesis, a tres importantes cuestiones. En primer lugar, se puso de manifiesto, una vez más, la escasa coordinación entre departamentos y niveles distintos de la Administración que, a pesar de algún intento aislado, todavía no se ha logrado sistematizar. Se constató también la necesidad de una mayor formalización de los compromisos económicos de los planes territoriales, de manera que resulten vinculantes para la programación de inversiones de las administraciones responsables. La falta de respuestas rápidas por parte de la Administración a las modificaciones de la demanda social que son consecuencia de los cambios socioeconómicos derivados de los modernos procesos productivos fue, por último, otra de las cuestiones planteadas.

Todas estas reflexiones quedaron recogidas en un documento final de conclusiones por el cual los responsables políticos habían mostrado su interés, tanto en la inauguración del Congreso como en la sesión de clausura del mismo. Queda por comprobar, sin embargo, hasta qué punto unas conclusiones quizás demasiado genéricas resultan realmente útiles y cual es el verdadero alcance de la voluntad política de ponerlas en práctica.

