

# 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.



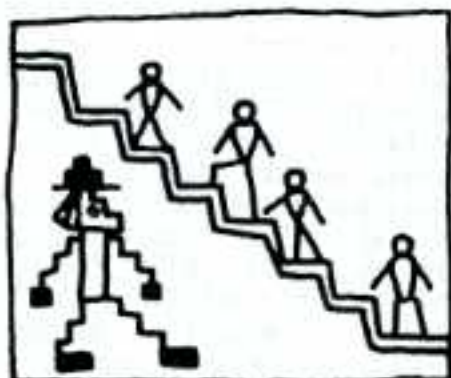
Desde esta Fundación se realizó un trabajo de anticipación sobre lo que debe ser un ferrocarril preocupado por un buen servicio, por un buen comportamiento ante las exigencias de los ciudadanos: calidad, servicio, medio ambiente; Y toda esa preocupación puede que no estuviese entre la gente que más o 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.



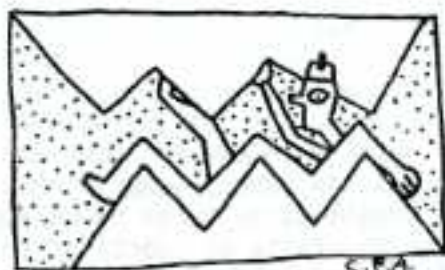
M.FDEZ-CID - Que condicionó tanto nuestra distancia de Europa en otros tiempos, ¿no?...

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.

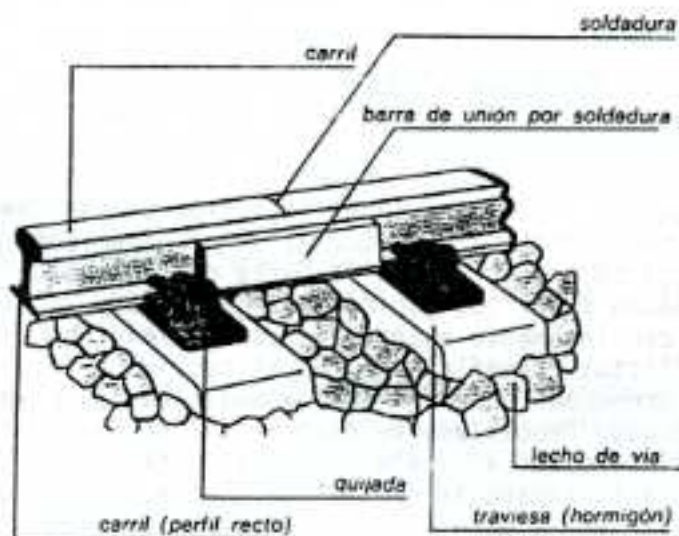


Lo que ocurre es que no basta con hacer este tipo de trabajos, sino que luego hay que seguir sus recomendaciones. Este trabajo se hizo sobre el proyecto y previendo una serie de impactos durante la construcción, luego se debe hacer un seguimiento de la construcción para que las recomendaciones se efectúen, 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.

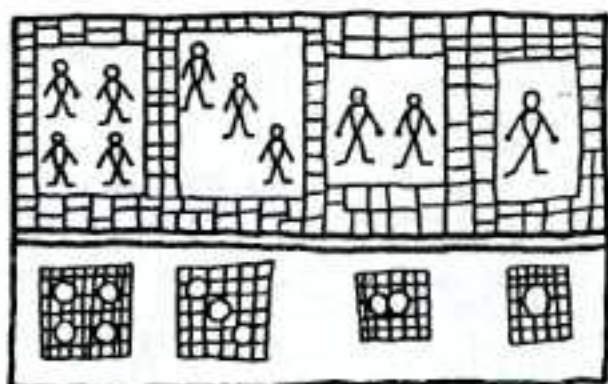


M.FDEZ-CID - Carlos Domingo Soler contaba en su ponencia que el sistema radial de las carreteras en España había condicionado un modelo territorial jerarquizado. ¿Qué se puede decir en cuanto al esquema ferroviario? ¿condiciona de una manera definitiva actuaciones futuras? ¿en qué sentido? ¿hasta qué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

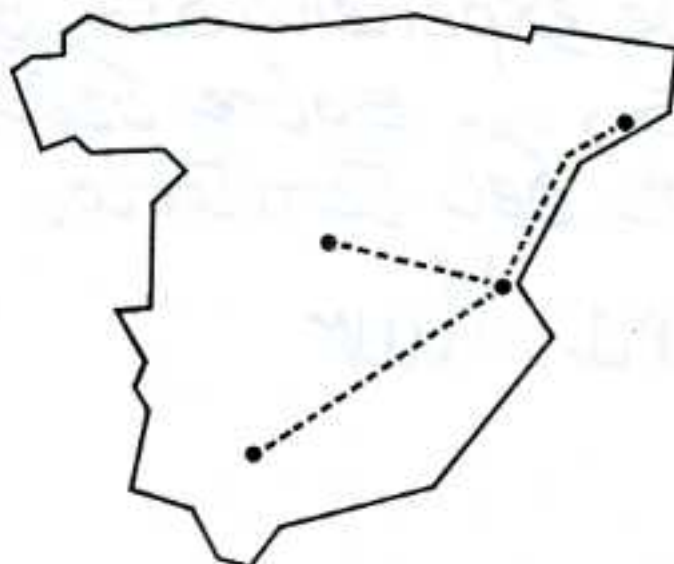
Area de experiencias, políticas, ... sobre ordenación del territorio.

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.



# Resumen del area de recursos naturales y ordena- cion del territorio. Fernando Aragón.

Dentro del Area de RECURSOS NATURALES Y ORDENACION DEL TERRITORIO, la jornada del 28 de junio se desarrolló con las siguientes actividades.

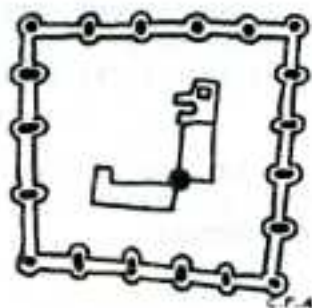
La sesión de la mañana, dedicada al área de los recursos naturales y la Ordenación del Territorio, se dividió en dos partes:

1) La primera, dedicada a las cuestiones del conocimiento de los recursos, entendidos estos, no como "cosas o sustancias", sino como funciones que ciertas cosas o sustancias pueden realizar con un fin determinado, tal como el de satisfacer una necesidad.

Así como en otros países (particularmente en los EEUU de América) se tuvo conciencia clara de la agotabilidad de los recursos y de la posibilidad de su degradación irreversible, en nuestro país, históricamente y, en parte, debido al desconocimiento de estas situaciones, hemos heredado una serie de problemas, de los que ni siquiera hoy conocemos su estructura, de tal forma que difícilmente puede llegar a plantearse soluciones.

Se presentaron ponencias dedicadas a la valoración potencial del recurso SUELO sobre todo desde el punto de vista de su utilización en agricultura. Los métodos de valoración propuestos fueron diversos:

- Desde un método basado en UNIDADES ENERGETICAS (Angelo Queirós) tendente a proponer una Política de Ordenación de Cultivos para Portugal.
- Hasta otro método centrado en la noción del "USO MAS IDONEO" del suelo y en la importancia de la capacidad predictiva del uso futuro, a través de un MODELO DE PREDICCIÓN (conocimiento previo a la intervención).
- Finalmente se expusieron comunicaciones dedicadas a mostrar experiencias de métodos de análisis de la APTITUD del suelo o para la CARACTERIZACION BIOCLIMATICA DEL PAISAJE NATURAL.



Otro capítulo importante se desarrolló en torno a los PROCESOS DE EROSION, DESERTIFICACION y sus consecuencias territoriales.

En el caso de la ponencia de Eduardo Peris se contó cómo, después de este proceso, seguido del aterramiento y entrofización de un embalse, se había diseñado un plan de regeneración del suelo tendente a sacar partido de la situación de degradación producida, mediante la utilización y reciclaje del agua entrofizada.

En esta línea de aprovechamiento de residuos, Eduardo Martín expuso un caso de reutilización del agua depurada en el Area de Madrid, y su viabilidad económica.



También hubo ponencias relativas a las posibilidades de establecer ECORREGIONES en el territorio español a partir de indicadores de utilización de superficies (labrada, no labrada e improductiva) que sirviesen de base a una POLÍTICA DE ORDENACION DE CULTIVOS.

El debate de esta primera parte puso de relieve, con el contrapunto de la situación crítica del Tercer Mundo en cuanto al sostenimiento alimenticio propio, cómo el conocimiento de los procesos y características del sistema de recursos exige:

- a) La consideración de los recursos humanos de los territorios donde se proponen los distintos MODELOS DE DESARROLLO, y el establecimiento de otros MODELOS en todo proceso de planificación, para no dar lugar a situaciones de recuperación innecesaria de recursos. El Planeamiento debe contar desde el principio con alternativas de reciclaje de productos y residuos del proceso de utilización.
- b) Igualmente importante es la capacidad social e institucional para la GESTION integrada y coordinada de las soluciones previstas por el MODELO DE DESARROLLO
- c) Se destaca asimismo la importancia de las restricciones impuestas al MODELO DE DESARROLLO adoptado, por parte de ámbitos exteriores al que se estudia (vease el caso de los criterios de producción agraria por parte de la CE en base a los problemas de excedentes). ¿Hasta qué punto una Política de Ordenación de Cultivos puede contemplar la racionalidad del uso de los distintos recursos implicados de una manera autónoma?
- d) Finalmente se vió la necesidad de profundizar en la distinta función que un mismo recurso puede jugar: caso del SUELO COMO SOPORTE-SUELO COMO RECURSO.



2) La segunda parte se dedicó más a los problemas de INSTRUMENTACION de la GESTION de los RECURSOS.

Se presentaron con cierta extensión los Planes del Parque Natural de la Albufera, de los Parques Nacionales de Covadonga y de las Tablas de Daimiel.

En casi todos los casos se detectó una situación ya degradada históricamente por el uso inadecuado de los recursos (particularmente de los sistemas hídricos en las dos zonas húmedas citadas, pero también los valores naturales de montaña o litoral respectivamente) de manera tal que puede decirse con generalidad que el problema que enfrentan dichos planes es el de una adecuada restitución de los sistemas, pero con unos "hechos consumados" ya delante.

El problema de conservación de estos espacios enfrenta asimismo el del establecimiento de un MODELO DE DESARROLLO que pueda superar los conflictos entre los intereses individuales y colectivos, al tiempo que genere una dinámica de desarrollo compatible con los valores a proteger.



- Esos Modelos de Desarrollo requieren en algunos casos un conocimiento más profundo del medio natural (caso del régimen hídrico de la Albufera) y de los consiguientes impactos de las acciones que se proponen.
- Requieren por otra parte, sortear y superar los problemas a corto plazo derivados de la descoordinación administrativa o de su inercia (caso de las especulaciones que se producen tras la declaración de protección).
- Sopesar, ante una población generalmente mal informada, muchas de las consecuencias de posibles acciones normativas o positivas a emprender.
- Integrar en la gestión otros instrumentos poco conocidos o experimentados (tales como los de la Ley de Agricultura de Montaña, las posibles exacciones fiscales a aplicar, o los instrumentos estructurales de apoyo de la CE.
- Finalmente, y aunque el tema de los recursos hídricos estuvo presente a lo largo de toda la sesión, se presentó la ponencia de D. Mariano Palancar, que testimonia el interés que en estos momentos tiene la reciente Ley de Aguas, por cuanto provee de un mecanismo importante para la coordinación y gestión en el ámbito del Estado de este importante recurso, y por cuanto supone un paso importante en la gestión de las aguas subterráneas en nuestro país.
- Tres comunicaciones sobre las evaluaciones de impacto han subrayado por otra parte la posibilidad de dotar a los instrumentos de planificación de un apoyo científico de interés a las decisiones que tienen lugar en los procesos correspondientes. Incluso, una de las ponencias propone extender el método al caso de los Espacios Naturales Protegidos.

# Resumen del área de perspectivas socio-económicas de la ordenación del territorio.

Y Aureano

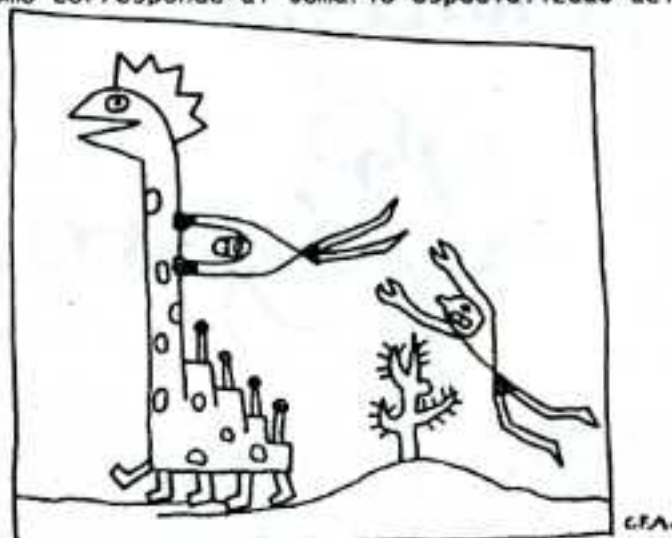
Y Pázarro.

1. La ordenación del territorio está siendo objeto de nuevo en Europa y en España de una atención importante, después de unos años en que, como consecuencia de la crisis económica, las mayores preocupaciones de los Gobiernos se habían centrado en crear condiciones apropiadas para superarla. Buena prueba de ello es la celebración de congresos y jornadas dedicados a profundizar en la naturaleza de los problemas y en la búsqueda de soluciones adecuadas, mereciendo cita especial la sexta reunión de la Confederación Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), bajo el patrocinio del Consejo de Europa, que aprobó la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1.983) y la Conferencia Europea de responsables regionales de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, celebrada en Valencia, ciudad que acogió asimismo este Congreso Europeo de Ordenación del Territorio.



Recojo aquí las conclusiones habidas en el Area "La perspectiva socioeconómica de la Ordenación del Territorio: estudios, análisis, planes, políticas y estrategias socioeconómicas en el seno de planteamientos de Ordenación del Territorio", de la que he sido coordinador y ponente.

Los asistentes se mostraron de acuerdo con la noción de ordenación del territorio recogida en la citada Carta Europea, que la define como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad", si bien las ponencias y comunicaciones presentadas y discutidas se refieren a la perspectiva socioeconómica, como corresponde al temario especializado del Area.



2. Las dos ponencias principales, así como las restantes ponencias y comunicaciones presentadas a este Area por los asistentes al Congreso inciden, desde diferentes frentes, en alguna de las cuestiones de actualidad planteadas en torno a los problemas socioeconómicos del desarrollo regional y la ordenación del territorio. Algunas ponencias plantean problemas conectados directa o indirectamente con las relaciones entre el planeamiento urbano, la formación de rentas, la fiscalidad y la ordenación del territorio. Una ponencia se dedica a diagnosticar la situación del conjunto de las Comunidades Autónomas españolas. Otras se refieren a casos concretos de zonas industriales en declive. Algunas se dedican a problemas de alguna Comunidad Autónoma subdesarrollada. Finalmente, varias analizan casos concretos de áreas rurales, con particular referencia al papel de algunos equipamientos de los centros comarcales. Del conjunto de ellas y fundamentalmente de las dos ponencias principales, se pueden extraer una serie de conclusiones relevantes.

3. Se constata la aparición de importantes novedades en el ámbito de las políticas de desarrollo regional, relacionadas fundamentalmente con tres aspectos de las mismas:

- a) problemas dominantes y orientación general de las políticas,
- b) teorías,
- c) instrumentos utilizados.

Los problemas socioeconómicos dominantes de las regiones son ahora mucho más complejos que hace dos décadas. En la actualidad se diría que no puede hablarse de regiones sin problemas, pues prácticamente todas atraviesan o han atravesado algún tipo de crisis, en tanto que hace veinte o veinticinco años los problemas regionales se circunscribían al atraso económico, el declive industrial y la congestión. Teniendo en cuenta esta nueva circunstancia, las Comunidades Europeas han acometido la reforma de los Fondos con finalidad estructural, que deberán concentrar en el futuro su acción en la realización prioritaria de cinco objetivos, de los cuales tres son de carácter regional:

- a) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1),
- b) reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectados por la crisis industrial (objetivo 2)
- c) con miras a la reforma de la política agrícola común, fomentar el desarrollo de las zonas rurales (objetivo 5b).





4. En cuanto a las teorías explicativas, se constata la carencia de auténticos modelos interpretativos, frente a la diversidad de escuelas del periodo precedente (neoclásica, acumulativa, centro-periferia, radical y neokeynesiana). Un rasgo relativamente generalizado en la situación actual es la prioridad dada al análisis de los problemas desde el lado de la oferta, profundizando al mismo tiempo en el estudio de los factores del desarrollo endógeno. Se constata también que las Comunidades Europeas han modificado su Tratado constitutivo, introduciendo la política regional como un componente fundamental de la política de cohesión económica y social, que ha de implantarse paralelamente a la tendencia hacia el establecimiento del mercado único. Cabría interpretar que se trata de un reconocimiento implícito de la necesidad de adoptar medidas compensadoras de la dinámica desequilibradora de las fuerzas del mercado, en la línea de la escuela de la causalidad acumulativa y del centro-periferia.

5. En relación a los instrumentos utilizados, se ha podido comprobar la profunda revisión a que se han sometido los instrumentos tradicionales, como los incentivos/desincentivos, las infraestructuras y las empresas públicas. Sin que ninguno de ellos haya desaparecido, se reconoce el limitado papel que juegan los incentivos regionales, cuya acción se va volviendo más selectiva y concentrada geográficamente. Las inversiones en infraestructuras para fomentar el desarrollo regional no atienden tanto a corregir e igualar diferencias de dotación como a resolver problemas concretos relacionados con su utilización, y las infraestructuras de información, telecomunicación, tecnología e innovación se consideran relevantes, además de las tradicionales en transportes y comunicaciones. Las empresas públicas han perdido peso en favor del sector privado, sometiéndose a revisión los fines de las sociedades de desarrollo regional. El sector privado, por otra parte, sobre todo en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, aunque no rechaza los incentivos regionales, ha mostrado interés por los servicios de todo tipo que pueden prestarle los centros de empresas e innovación.

6. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) está llamado a dinamizar y aumentar la eficacia de todos los instrumentos de desarrollo regional de los Estados miembros de la CEE. Entre 1.988 y 1.993, duplicará su dotación presupuestaria desde 3.500 millones de ecus (unos 490.000 millones de pesetas) hasta 7.000 millones de ecus (unos 980.000 millones de pesetas). La concentración de sus actuaciones, la preparación por parte de los Estados miembros de programas operativos que contengan las prioridades de la política regional y la definición de un marco de apoyo comunitario, junto con la atención que prestará al estudio de los problemas de ordenación del territorio, noción no recogida en la anterior reglamentación del Fondo, pero que se piensa introducir en el próximo Reglamento, contribuirán a mejorar la situación socioeconómica de las regiones con problemas.



# ... Acabado el Congreso Antonio Serrano.

Se me ha pedido para nuestra Revista un artículo que valorara los resultados del Congreso de Ordenación del Territorio celebrado en Valencia. Enseguida se me ocurrió un artículo similar a los que he preparado para distinta "prensa" valenciana. Por suerte, no me dió tiempo a escribir las serias y sesudas observaciones sobre la importante trascendencia que el Congreso y sus Conclusiones han tenido en determinados ámbitos -aspecto del que, en cierta manera, estoy sorprendido- y sobre las felicitaciones recibidas de distintos Organismos y personas, entre los que, por cierto, no es posible incluir a muchas personas de FUNDICOT; en primer lugar, porque no fueron muchas las asistentes y, en segundo lugar, porque entre algunas de las que fueron parece que la opinión sobre la primera actuación de la Asociación en una actividad distinta del COT con amplia trascendencia en el campo de la Ordenación del Territorio, no es excesivamente positiva. ¿Habremos generado con el COT un conjunto de especialistas hipercríticos sobre las actividades relacionadas con la Ordenación del Territorio?

Puestos a no escribir un artículo "oficialista", y ya de vacaciones, se me ocurre un artículo que quizás sea interesante para los lectores de la Revista. Entrar en el trasfondo y en el trasfondo de la organización de un Congreso y las anécdotas (¿-?) que rodean dicho proceso.

Como preámbulo podemos empezar con las enseñanzas que se derivan de experiencias como la caricatura de no organización de uno de tantos Congresos previstos y no realizados. Cierta Organización propone un Congreso dotándole de ciertos fondos; se conecta con el grupo de expertos que lo pueden dirigir; se les reúne, se pelean y se acabó el Congreso.

Una historia bastante frecuente en España donde cada "experto", cuando adquiere una cierta posición, se ve obligado a mantener "sus teorías", los aspectos que le han encumbrado, como elementos indiscutibles de su postura; hasta el punto que parece que no contactas con "personas expertas en..." con capacidad de razonar y reflexionar, sino con "posturas inamovibles" (con la Iglesia hemos topado, amigo Sancho) que sustituyen a la persona. La formación dirigista que se recibe en la enseñanza se reproduce desde la "docencia", la "experiencia" y la "cátedra". Cualquiera diría que en vez de "expertos" se forman "dirigentes".

Cabría hablar aquí de otro aspecto muy generalizado en la organización de este tipo (y no sólo de este tipo) de actividades. La tendencia a apuntarse a figurar en razón del cargo o de la "idiosincrasia" personal, al margen del trabajo realizado.

Entre los funcionarios existe una fábula que recoge muy bien esta situación. Existen dos tipos de funcionarios: los que van con la carretilla boca arriba y los que van con la carretilla boca abajo. Al segundo grupo, cuando alguien le pone un trabajo para transportar, necesariamente éste se cae al suelo y se queda allí hasta que llega alguien del primer grupo. A éste se le pone su carga y la que se va recogiendo del suelo. Se le deja avanzar solo por el desierto de las tramitaciones hasta que llega casi al final de su recorrido. Allí se llena de acompañantes sonrientes que le abrazan y le acompañan en los últimos metros, una vez dejadas a buen recaudo sus carretillas, con el claro objetivo de coparticipar en el trabajo realizado, que pasa así a ser trabajo en común, de la sección, del servicio o de la dirección.

¿Cuánto tarda el primer funcionario en aprender a dar la vuelta a su carretilla?. Y es que en este país, tan dado a refranes, somos capaces de hacer coexistir el de que "aunque la mona se vista de seda, mona se queda" con el de "cría fama y échate a dormir". Lo malo es que existe demasiada gente dormida. Y, no cabe duda, una sonrisa a tiempo, una frase inconcreta que permita apuntarse labores no realizadas y una actitud amistosa y, si es necesario, servicial, consiguen más en España que una actitud seria pero trabajadora. ¿Terminaremos construyendo un país de amigables profesionales sonrientes?.



Con este preámbulo, triste a nivel personal y en cuanto a la valoración, aunque no en cuanto a la comprensión e incluso, a veces, admiración de distintas personas que te vas encontrando en tu vida, entramos de lleno en el Congreso de Ordenación del Territorio.

¿Por qué organizar un Congreso de Ordenación del Territorio?. Las razones, desde mi punto de vista, eran varias;

En primer lugar, porque es necesario consolidar la Ordenación del Territorio y, en particular, la planificación territorial y urbana como una práctica social necesaria. Hay que conseguir que al igual que la educación, la sanidad y otros equipamientos sociales se consideran y valoran por la población como necesidades evidentes, también la planificación territorial y urbana adquieran esa consideración de herramienta para la mejora de la calidad de vida de la población. Y ello, desde la perspectiva recogida en la Constitución Española de defensa de los recursos naturales y sociales con un enfoque a medio-largo plazo, que supere las consecuencias del corto plazo implícito en los precios de mercado de estos mismos recursos. En mi opinión, difundir y propugnar la noción de ecodesarrollo, de preeminencia de la persona sobre el producto, de la racionalidad ambiental frente a la racionalidad del beneficio privado, de la supervivencia de la humanidad frente a la supervivencia del poder sociopolítico y militar de las multinacionales o de determinados estados, es una labor por la que es necesario trabajar hasta que la población la haga suya. Y, en cierta forma, la difusión y promoción de la Ordenación del Territorio también es uno de los principales objetivos que guiaron la constitución de FUNDICOT.

En segundo lugar, porque la existencia del Estado de las Autonomías en España y el desarrollo de los Fondos Estructurales de la C.E. da lugar a una situación objetiva donde la Ordenación del Territorio va a jugar un papel creciente en la práctica territorial española. El conocimiento y puesta en común de lo que se está haciendo en cada Comunidad y el recoger las experiencias, estudios e investigaciones desarrolladas desde distintos ámbitos (incluido el marco del propio COT) eran motivaciones importantes para la realización de un Congreso en el que FUNDICOT tuviera un papel relevante. Y la repercusión obtenida, con la participación activa de las Comunidades Valenciana, Vasca, Asturiana y Andaluza, sobre todo, pero también la Madrileña y Catalana, parecen avalar el hecho señalado.

En tercer lugar, porque la situación personal permitía conjugar la participación de FUNDICOT, la Universidad Politécnica de Valencia y el resto de Organismos participantes sin demasiado esfuerzo (Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte de la Generalitat Valenciana, Fundación de Ferrocarriles Españoles, Consejerías ligadas a la Ordenación del Territorio del Principado de Asturias y Gobierno Vasco, Instituto del Territorio y Urbanismo del MOPU, Ayuntamiento y Diputación de Valencia). Adicionalmente se intentó conseguir el patrocinio de la Asociación Europea de Escuelas de Planificación (AESOP) en la que parece que no hemos conseguido integrarnos por ahora. Los resultados de la gestión, por causas externas a los deseos de la Junta Directiva, no fueron positivos. Con el resto de Comunidades Autónomas o con otros Organismos, cuyo patrocinio hubiera sido conveniente, no hubo tiempo ni posibilidades materiales de gestión, dado el hecho de que, salvo en el caso de los contactos europeos, el resto de gestiones tuve que realizarlas personalmente por falta de tiempo o de disponibilidad de colaboradores (¿No deberíais los miembros asociados de FUNDICOT adoptar una postura más colaboradora?).

En cuarto lugar, porque creo que es conveniente proporcionar una mayor trascendencia a la Asociación implicándola en actuaciones de mayor relevancia social.

Convencido de la conveniencia, posibilidad y viabilidad de realizar el Congreso, pese a un presupuesto real que superaba los dieciocho millones de pesetas y del que algunas personas participantes hemos tenido que renunciar al abono de trabajo realizado, se inició la convocatoria con la esperanza de encontrar apoyo, eco y colaboración, sobre todo entre los miembros de FUNDICOT.

Ni que decir tiene que no hubo tal más que a niveles relativamente marginales que, de todas formas, son de agradecer.

¿Se conocen los problemas que la jerarquía administrativa puede ocasionar para el buen funcionamiento de las cosas?. ¿Puede un superior administrativo admitir que un inferior realice y figure en actividades que, además, funcionan bien y en la que él sólo ocupa un lugar secundario? Parece que no de una manera fácil y, si uno quiere evitarse problemas, lo mejor es procurar que figuren los jefes y que ellos propongan a los subordinados que deben trabajar sin figurar. ¡Patético!.



¿Se sabe los problemas que el protocolo puede generar en la composición de una mesa?. Pues son muchos más de los imaginables, aunque existen decretos que establecen las jerarquías protocolarias pero que parece que no satisfacen a nadie. Por suerte, la Universidad es autónoma y puede organizar su propio protocolo. Pero el número de disgustos por mesa de presidencia se demuestra directamente nproporcional al cuadrado de participantes



Sin embargo, es curioso que pocas críticas se haya realizado y muchas menos alegaciones se haya presentado a lo que pretendería ser el principal objetivo del Congreso: conseguir un documento de Conclusiones relevante.

El primer documento de Conclusiones propuesto es el resultado del esfuerzo realizado por algunos de los miembros del Comité Técnico, con la participación de los Relatores, para, a partir de la lectura de las más de ciento veinte ponencias y comunicaciones presentadas (más de mil páginas de Actas) resumir, considerando las discusiones producidas en algunas mesas redondas y sesiones de trabajo, las principales aportaciones que podrían derivarse del Congreso.

Como es natural, para que durante la Clausura, en la tarde del jueves, se pudiera distribuir esta Propuesta de Conclusiones editadas y los congresistas pudieran presentar posteriormente alegaciones a su texto, era necesario que el miércoles por la tarde, mientras se desarrollaba la segunda de las tres mesas redondas, y cuando todavía no se había celebrado una de las tres jornadas de trabajo, dichas Conclusiones estuvieran redactadas.

Y en estas condiciones, parece evidente que deberían subsistir muchos aspectos a alegar. Entonces, ¿no interesan las Conclusiones del Congreso y su posible difusión o es que las críticas buscan otros objetivos distintos a los que podrían ser los propios del Congreso?

No obstante, es evidente que, como en todo en esta vida, cuando aprendes los verdaderos problemas y los apoyos reales que vas a tener en una actividad es cuando la realizas. Y como decía aquél, no hay mejor proceso de aprendizaje que el que se deriva de nuestros propios errores.

En todo caso, si me parece importante resaltar aspectos mejorables. En primer lugar, en el trabajo de administración-secretaría donde el reducido número de personas que trabajamos nos obligó a una actividad desmesurada y donde, necesariamente, para próximos Congresos hay que habilitar fondos específicos que permitan abonar el sobretrabajo que estas actividades comportan.



En segundo lugar, en el tema de la calidad y aportaciones exigibles a Ponencias y Comunicaciones. Uno de los objetivos implícitos del Congreso era forzar a la realización de unas Monografías en el COT de calidad, que permitieran su exposición pública. Desgraciadamente, este objetivo sólo se cumplió en parte, persistiendo monografías mediocres, pese a su sobrevaloración en la evaluación.



En tercer lugar, no es conveniente convocar un Congreso para junio en el mes de abril, pese a que las circunstancias no permitieran en este caso otra alternativa. Muchas ponencias (e incluso la transformación de las propias monografías en ponencias) no llegaron, o llegaron fuera de plazo. El resultado es que los Relatores no pudieron desarrollar su trabajo de lectura, selección y organización de las exposiciones, y que se aceptaron ponencias de reducida calidad y prácticamente nulas aportaciones por no haber tenido tiempo para reflexionar sobre las mismas.

Por otra parte, la urgencia de los plazos no permitió confirmar exhaustivamente la asistencia de los ponentes seleccionados y dió lugar a que se seleccionaran en mayor número para poder cubrir ausencias. El resultado fué que a la media hora obligada de retraso en los comienzos de estas actividades, se unió un sobrecargado número de ponentes, que sí asistieron. Esto hizo imposible una discusión y coloquio amplios y una elaboración detallada de las Conclusiones.

No obstante, las Conclusiones a nivel de Propuesta se distribuyeron a los Congresistas. Se está finalizando su reelaboración, con la consiguiente edición y distribución definitiva.



c.s.a.

Esperemos que el proceso haya servido y sirva a los objetivos de FUNDICOT y que en la próxima ocasión sean más los asociados que participen activamente. ¿Será posible?.

Y, como final, algunas observaciones que expongo a vuestra consideración como "las otras conclusiones del Congreso":

- Uno. Cualquier actividad que quiera ser viable debe partir de una propuesta inicial consistente.
- Dos. Esta propuesta debe someterse a discusión con los distintos Organismos o personas coparticipes en orden de mayor a menor importancia, dejando claro, en cada escalón, qué es lo negociable. En todo caso, la propuesta inicial debe considerar las responsabilidades, aportaciones y contrapartidas de cada Organismo o Institución y el posible sustituto en su asunción si hay defecciones.
- Tres. Creados los grupos de trabajo, cada persona debe recibir, por escrito, sus "responsabilidades" en forma, plazo y contenido y su "función" o "nivel de figuración" en el Congreso. Es conveniente que cuando alguien no cumple los objetivos propuestos se le sustituya antes de que ese aspecto pueda implicar problemas para el Congreso. Y ello, pese al coste personal que este hecho suele implicar.
- Cuatro. La convocatoria Pública de un Congreso como el celebrado debe realizarse, como mínimo, con seis meses de antelación; y como mínimo con doce meses de antelación si se quiere implicar a Latinoamérica, a menos que se disponga de fondos para pagar los viajes a los congresistas de este origen.
- Cinco. La realización de unas Conclusiones válidas y asumibles por la población obliga a una mayor rigidez en la exigencia de calidad para la selección de aportaciones, sobre todo al nivel de ponencias para el Congreso, pero también al nivel de la calidad de las monografías del COT.
- Seis. En todo caso, si se quiere ser feliz y no buscarse enemistades, lo mejor es no organizar Congresos (ni nada), hacerse funcionario de los de "carrquilla boca abajo", cultivar la sonrisa "profíden" y disfrutar de la "marcha"... de los demás.



Propuesta de conclusion  
nes:

A decorative flourish consisting of a central circular motif with two symmetrical, leaf-like or scroll-like elements extending outwards and upwards from the center.

1. Como se ha señalado reiteradamente, existe una dialéctica necesaria entre crecimiento económico y transformación y consumo de recursos naturales. Ello queda reflejado en la teoría territorial a través de la consideración de los efectos externos y ha hecho surgir la noción de ecodesarrollo como forma de comprensión de los procesos sociales desde una perspectiva integrada y equilibrada respecto de los procesos naturales. Se propugna un desarrollo económico no destructivo ni degenerativo de los ecosistemas sino impulsor y complementario de las potencialidades productivas existentes en los mismos.
2. Desde una perspectiva realista se señala cómo las posibilidades recogidas en el aspecto anterior encuentran una limitación de fondo. Limitación ligada a la contradicción fundamental existente, en una sociedad como la española, entre los intereses particulares que no consideran ni interiorizan los costes sociales externos ligados a su intervención territorial, y los intereses generales que, de una manera creciente, se ven afectados por procesos contaminantes y por el incremento de riesgos de distinto tipo para la población. Son ejemplos las radiaciones ultravioletas crecientes por la pérdida de la capa de ozono; las enfermedades de la piel por contaminación de aire y agua, etc.
3. En este marco, se valora muy positivamente la creciente concienciación de la sociedad sobre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales y se considera necesaria la potenciación y extensión de los procesos de información desde los conocimientos disponibles a través de los estudios e investigación sobre el territorio y el medio ambiente.



4. Dentro de este contexto, se destaca la responsabilidad de las distintas Administraciones en la asunción de los objetivos y propuestas ligadas a la noción de ecodesarrollo anteriormente establecida, y a la elaboración de planes de Ordenación del Territorio que posibiliten el logro de dichos objetivos. Esta responsabilidad de las Administraciones Públicas alcanza también a la dirección de los procesos de planificación, cara a asegurar la calidad y viabilidad de los planes que se realicen y a la gestión de las propuestas incluidas en el planeamiento. La responsabilización afecta igualmente a los resultados derivados de la ejecución del plan, tanto en sus aspectos positivos como negativos.
5. La opción por una postura de "no planificación territorial" implica, de hecho, la aceptación y asunción por la Administración de la dinámica social vigente y la correspondiente asunción implícita de los intereses y beneficios asociados a dicha dinámica. Se constata cómo, en la práctica, la ocurrencia de catástrofes (inundaciones, accidentes, etc.) es el verdadero motor que genera reacciones administrativas de racionalización de los procesos territoriales.
6. En última instancia, la responsabilidad de las Administraciones es una responsabilidad política que debe tener su reflejo en las urnas. Para ello es necesario un esfuerzo en la formación cultural de la población que incida en la comprensión y aceptación de la noción de ecodesarrollo y en la valoración de las actuaciones de las Administraciones en el campo de la racionalización de usos y ocupaciones del territorio y de sus recursos.
7. En este sentido puede afirmarse que la sociedad española ha cambiado ya en parte sus objetivos de futuro desde el simple crecimiento a una preocupación creciente por la calidad de vida, que se exige venga asociada al crecimiento.

8. En el ámbito urbano existe una serie de reivindicaciones todavía sin resolver y que requieren instrumentos adecuados. Estas afectan fundamentalmente a la protección de espacios naturales; la revitalización de la ciudad consolidada; la consideración de la segunda residencia como forma de desarrollo en el medio rural; o la incidencia del turismo sobre el territorio.
9. También desde esta perspectiva, se reitera la necesidad de un mayor protagonismo de la Administración ante el futuro. Ello exige el diseño de nuevos instrumentos para cubrir las lagunas que presenta la legislación vigente y la superación del marco urbanístico que dicha legislación contempla. Un ejemplo claro de lo anterior es el carácter limitado de los Planes Especiales de la Reforma Interior o de los de Protección de Espacios Naturales.
10. Se considera necesaria la rehabilitación económica como proceso convergente al de rehabilitación física.
11. El modelo de futuro que se está abriendo paso exige la revisión de la legislación vigente y no simplemente su retoque o utilización forzada -como se está haciendo en la actualidad- que generan distintas interpretaciones y recursos en su ejecución. Ejemplos típicos de esa situación actual, que puede definirse como de Transición, y que han sido tratados en el Congreso son: el Plan Especial de la Albufera, las Normas de Coordinación Metropolitana, la aplicación de la reparcelación voluntaria y discontinua, de forma generalizada, o los Planes Especiales de Protección de los centros históricos.
12. El excesivo número de Administraciones cuyas competencias se superponen en un mismo ámbito especial y la gran dispersión de normas que, desde perspectivas sectoriales inciden en las actuaciones territoriales, incrementadas con las Directrices de la Comunidad Económica Europea, añaden confusión normativa y dificultades de gestión a la situación de transición antes mencionada.



13. A pesar de algunos esfuerzos puntuales, queda todavía por resolver, de forma sistemática, la coordinación entre los distintos niveles y departamentos de la Administración a la hora de proponer actuaciones públicas con incidencia sobre el territorio. Ello es, sin embargo, imprescindible si se pretende llevar a cabo una auténtica política territorial.
14. Las propuestas de ordenación de los distintos planes territoriales no siempre tienen una traducción directa a los programas de inversión pública recogidos en los correspondientes programas económicos a medio plazo y, mucho menos, en los presupuestos anuales de cada Administración. La eficacia de la política territorial exige, por el contrario, que dicha traducción se lleve a cabo.
15. Los importantes cambios socioeconómicos que se están produciendo, especialmente como consecuencia de la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos, y la rapidez con que dichos cambios inciden en la demanda social, requieren respuestas más ágiles y rápidas por parte de las distintas Administraciones. Ello no debe suponer, sin embargo, menoscabo de la acción de control que las Administraciones y los administrados deben ejercer sobre los procesos de planificación territorial y sobre la ejecución y gestión de los mismos.
16. Desde el punto de vista de la infraestructura de transporte se acepta de forma general la relación existente entre dotación en infraestructuras y desarrollo, siendo éste limitado en forma fundamental por las carencias de aquéllas. En concreto, la disponibilidad de infraestructuras de transporte de calidad acorde con las demandas actuales y futuras, es condición necesaria para el desarrollo de las regiones y en este sentido se han de impulsar decididamente los esfuerzos para mejora de la accesibilidad y reducción de los cuellos de botella existentes.

17. La disponibilidad de nuevas tecnologías, la consecución real de un mercado único europeo para 1.992 y el incremento observado de movilidad en nuestra sociedad, son elementos fundamentales para la orientación de la planificación de nuevas infraestructuras de transportes.
18. La planificación de infraestructuras de transporte consigue su mayor eficacia a través de una máxima coordinación entre los ámbitos territoriales afectados, tal como lo demuestran las experiencias presentadas, con inclusión clara de la escala europea, y a través de su integración en la planificación del sistema territorial.
19. Se destaca la incidencia que en infraestructura del transporte tienen los programas de inversión existentes en nuestro país. En especial el Plan de Transporte Ferroviario, que incluye la construcción de líneas de Alta Velocidad, influirá en la modificación de las relaciones interterritoriales, dada la mejora drástica de calidad de servicio que con ellas se consigue. Sin perjuicio de la consideración de la oportunidad de estos planes y de la urgencia de su desarrollo, se debe insistir en la necesidad de profundización, con las limitaciones de experiencias previas ahora existentes; del análisis de los impactos citados en epígrafes anteriores, a través del seguimiento de efectos derivados de las primeras realizaciones, como elemento de valor para el ajuste de futuras decisiones.
20. Junto a estos aspectos centrales aparece en el ámbito del transporte una preocupación generalizada que va desde la previsión y evaluación de impactos ambientales hasta la recuperación y nuevos usos de espacios y vías que han decaído en su utilización inicial.



21. En todo caso, se puede aventurar un pronóstico de agotamiento a corto plazo, de las soluciones de transporte basadas en el apoyo al modo privado, derivándose de ello una necesidad de desarrollo acelerado de la oferta pública de calidad. La complementariedad entre modos, la mejora de su especialización, y la compatibilidad de las nuevas inversiones con la red existente, son también criterios fundamentales de eficacia del importante gasto público que el desarrollo de nuevas infraestructuras conlleva.
22. Por último, desde la perspectiva de la formación técnica de los profesionales de la Ordenación del Territorio, se constatan las insuficiencias y carencias de los planes de estudio actuales, y la necesidad de reformular los contenidos específicos de dichos planes de estudio. Por ello se considera conveniente la complementación del carácter de postgrado que se ha dado a esta formación, creando a corto plazo, la especialización en Ordenación del Territorio, con una consideración integrada, aunque diferenciada, del Urbanismo y del Medio Ambiente. Dicha especialización debería convertirse, a medio plazo, en el núcleo de una carrera específica sobre Ordenación del Territorio.
- Desde una perspectiva técnica, el desarrollo de la informática y de las nuevas tecnologías, permite una importante mejora en las posibilidades de análisis y tratamiento de la información que puede ponerse a disposición de los procesos de planificación territorial.

FUNDICOT es una asociación Interprofesional de licenciados y técnicos superiores con experiencia en Ordenación del Territorio.

La continua práctica profesional y el intercambio y discusión de experiencias entre los miembros asociados, permite ofertar los servicios de un colectivo pluridisciplinar organizado en respuesta a las necesidades y problemática de la Ordenación del Territorio.

FUNDICOT trabaja en varios frentes para la consecución de sus objetivos: imparte cursos para la formación de expertos en Ordenación del Territorio; ofrece equipos con probada experiencia en la Planificación; constituye un Centro de Documentación especializada en los problemas del territorio; está abierta a contribuir a la cooperación internacional; ...

Si deseas formar parte de FUNDICOT como miembro asociado o ponerte en contacto con nosotros, envía cumplimentado el siguiente recuadro a FUNDICOT, C/General Arrando, 38 28010 MADRID. O telefonea al número (91) 5320182.

---

Nombre y apellidos: .....  
Dirección: .....  
Localidad: .....  
Teléfono: .....  
Profesión: .....  
Quiere hacerse miembro asociado: .....  
Desea más información sobre el Curso de O.T.: .....