

## FONAMENTS D'UNA ORDENACIÓ DEL TERRITORI SECTORIAL\*

Fernando López Ramón  
Catedràtic de Dret administratiu  
a la Universitat de Saragossa

La funció pública d'ordenació del territori, d'acord amb les construccions teòriques i amb la nostra experiència normativa, encara mancada d'aplicacions, es caracteritza per l'objectiu de corregir els desequilibris territorials, a fi de millorar la qualitat de vida dels ciutadans; objectiu que l'ordenació del territori asseguraria en connexió directa amb la política econòmica, condicionant els planejaments i les decisions urbanístiques i sectorials mitjançant una planificació integral.

En aquest estudi es tracta d'esbrinar si és possible de desenvolupar aquesta funció pública en els termes *imaginats* —mai no practicats efectivament, convé destacar-ho— per la doctrina i pel legislador.

La crítica no pot discutir l'objectiu que s'està assignant a l'ordenació territorial. Corregir els desequilibris territorials d'acord amb les pautes de millora de la qualitat de vida dels ciutadans és una de les finalitats del poder públic, incorporada amb el caràcter de principi rector de la política social i econòmica als articles 40 i 45 de la Constitució. Tanmateix, el que sí que sembla discutible, per lògica i per eficàcia, és la viabilitat de construir una funció pública que atengui aquest objectiu, legitimada per una misteriosa connexió a la política econòmica i dotada d'un caràcter horitzontal i integrador de les restants funcions públiques amb incidència territorial.

Des de la crítica a aquestes característiques de l'ordenació del territori serà possible formular la proposició alternativa que constitueix la hipòtesi d'aquest treball: l'ordenació del territori sectorial. És a dir, la possibilitat d'assolir els objectius de l'ordenació del territori a través de totes les intervencions que tenen lloc sobre d'ell; des de cada decisió d'incidència territorial.

Convé honestament de manifestar que la formulació que es proposa arrenca d'una radical —i quasi, diria, ideològica— desconfiança vers els mecanismes globals, vers les tècniques de solució unitària de tots els problemes. Cap home ni cap organització no es poden atribuir el paper de la divinitat. La complexitat enorme de les vies d'intervenció pública ha d'impedir que un sol impuls organitzatiu solucioni totes les qüestions.

Les tècniques planificadores globals pretenen justificar-se elles mateixes presentant el contingut de les seves decisions com a resultats científics, quan, de debò, només tenen el caràcter d'opcions discrecionals, sustentades per conceptes filosòfics i instruments tècnics. La millor prova d'aquesta crítica la proporciona l'admissió gene-

---

\* Aquest estudi constitueix el capítol IV d'un llibre de pròxima publicació amb el títol *Ordenación del territorio y planeamiento sectorial: aguas, costas y carreteras*. Per a la seva elaboració es va comptar amb un ajut de l'Institut del Territori i Urbanisme, en el seu Programa de 1990.

ralitzada de la planificació contínua, o sigui, de la possible variació dels plans per canvi de les circumstàncies; aquí es produeix la discrecionalitat absoluta, amb minva de la llibertat ciutadana.<sup>1</sup>

No és, en tot cas, una negació radical de les tècniques planificadores el que defensem aquí, sinó una seva reconducció necessària a termes manejables. Rebutjar el planejament global significa optar per parcel·lar el poder.

La inclusió en les idees anteriors de la proposta sobre una ordenació del territori de base sectorial no hauria d'impedir, tanmateix, l'acceptació d'aquesta proposta, fins i tot refusant aquelles idees. Dins dels esquemes horitzontals, integrals i globals de l'ordenació del territori, l'assegurament dels objectius d'aquesta funció pública des dels mateixos plantejaments sectorials no faria sinó reforçar els mecanismes tendents a una idèntica finalitat. Potser l'ordenació sectorial del territori constitueix una etapa vers la seva ordenació global.

## 1. La discutible connexió econòmica de l'ordenació del territori

— L'establiment d'una seqüència lògica entre ordenació econòmica i ordenació territorial no planteja dificultats conceptuals, tenint en compte els elements caracteritzadors de la planificació econòmica que hi ha a l'article 131 de la Constitució. Tanmateix, sí que determina que sorgeixin grans problemes pràctics.

En efecte, una visió conseqüent de la relació conceptual entre pla econòmic general i ordenació del territori només pot portar a la conclusió de la necessitat peremptòria de posar en pràctica la planificació general de l'economia a què es refereix l'article 131 de la Constitució.<sup>2</sup> Ara bé, el problema en aquest sentit deriva de l'abandó generalitzat de la idea d'una planificació econòmica entesa com a planificació global, substituïda per mesures d'ordenació econòmica sectorial.<sup>3</sup> Com sustentar els elements integrals d'una ordenació del territori dependent de l'ordenació econòmica, quan aquesta ha abandonat tota pretensió de planificació general?

D'altra banda, la legislació autonòmica d'ordenació del territori prescindeix gairebé completament de connexions econòmiques. Recordem que només la Llei madrilenya arriba a concebre l'ordenació del territori com a «desenvolupament dels criteris de política econòmica, social i cultural emanats del Govern de la Comunitat de Madrid i, si s'escau, del Govern de la nació i dels ajuntaments» (art. 3r.).

Ni tan solament pel que fa a la pròpia política econòmica de la comunitat autònoma s'adverteix una vinculació de les mesures d'ordenació territorial. Més aviat passa

1. En aquest sentit, Mengoli escriu, «Sobre las limitaciones de la potestad de planificación urbanística», *RDU* núm. 93, 1985, pàg. 22: «El planificador tiende a transformar-se en sobirà absolut, cada cop més implicat en la cadena mitjans-fins, per la qual cosa cada mitjà per satisfer un fi arriba a convertir-se en un fi en ell mateix, que requereix la intervenció d'altres mitjans, perquè si es vol fer un "bon ús del sòl" no hi ha límits teòrics per a la penetració en la vida dels ciutadans, per privada que aquesta sigui».

2. Aquesta és, per exemple, una conclusió de l'estudi de Parejo Alfonso, «La organización administrativa de la ordenación del territorio», *RDU* núm. 105, 1987, pàg. 44-47.

3. Vegeu Agirregoitia, «Análisis de las políticas sectoriales de Euskadi», 1988, en el vol. col. *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñate, IVAP, pàg. 12; Fernández Rodríguez, «Planificación económica», *NEJ*, t. XIX (1989), pàg. 791.

el contrari a la Llei valenciana, on s'estableix que «les determinacions del Programa d'Ordenació del Territori s'incorporaran als programes econòmics valencians» (art. 22).

Sense la connexió econòmica, la funció ordenadora del territori perd una bona part del seu sentit per confondre's amb altres funcions públiques, com ara la de protecció ambiental; així, per exemple, la legislació navarresa concep la política d'ordenació del territori com una suma de les polítiques ambiental i urbanística (expressament a l'exposició de motius de la Llei navarresa de 10 d'abril de 1987, de normes urbanístiques regionals).

Si no es construeix un pont efectiu entre les decisions econòmiques i l'ordenació territorial, no serà possible adoptar, per mitjà d'aquesta darrera, positures equilibrades, de cara a la millora de la qualitat de vida. Recordem que aquesta va ser la conclusió establerta per la important STC 64/1982, de 4 de novembre, en assenyalar que, juntament amb la qualitat de vida determinada per la protecció del medi ambient (*ex art. 45 i 129.1 Constitució*), els poders públics també tenien «el deure d'atendre el desenvolupament de tots els sectors econòmics» (art. 130.1 *Constitució*), suscitant la necessitat de ponderar adequadament tots dos béns constitucionals (el medi ambient i el desenvolupament econòmic). Una ordenació del territori que aspiri a disciplinar tots els processos d'assentament i d'activitat que s'hi produeixen, no pot establir-se sense partir de les dades de la política econòmica. Connexions econòmiques que han de tenir traduccions concretes orgàniques i funcionals, completament absents de la nostra experiència jurídica, tret del malaguanyat intent de l'art. 9 del projecte de LOPA.

L'intent d'ordenació completa del territori fa fallida, doncs, a la pràctica, per dalt, per falta de connexions amb la política econòmica.

— De tota manera, si en l'ordenació territorial es produïssin les connexions econòmiques postulades per la doctrina, no per això quedarien eliminats els inconvenients de cara a la viabilitat real del sistema.

Per molt complets que siguin els estudis i els informes sobre les necessitats i les possibilitats econòmiques i d'equilibri territorial, dins dels sistemes d'economia de mercat mai no es podran arribar a preveure les actuacions dels agents econòmics privats, a part d'altres successos imprevisibles. De més a més, les decisions adoptades en un pla econòmic només poden ser completament vinculants per al sector públic.<sup>4</sup>

Hi ha una contradicció inicial, doncs, entre una planificació econòmica no vinculant i una ordenació obligatòria del territori.<sup>5</sup> Amb la qual cosa sembla que s'arriba a un atzucac: la gran ordenació del territori no és factible prescindint de les decisions econòmiques, però aquestes manquen d'energia per sustentar les opcions d'ordenació territorial.

4. Sobre la vinculació dels plans econòmics, vegeu les assenyades observacions de Sebastián Martín-Recortillo, *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, La Ley, 1988, t. I, pàg. 367-368.

5. Ressalten aquesta contradicció, per exemple, Frutos Mejías, «Conceptualizaciones sobre ordenación del territorio», *ET* núm. 3, 1981, pàg. 39, on diu que s'ha d'arribar a la independència pràctica entre la planificació territorial i l'econòmica; Rujas Lázaro, «Integración de la planificación física, socio-económica y ambiental», *ET* núm. 5, 1982, pàg. 70; Mengoli, *Sobre las limitaciones de la potestad de planificación urbanística*, 1985, pàg. 21.

## 2. El discutible caràcter horitzontal i integrador de l'ordenació del territori

L'abast real de la funció pública d'ordenació del territori, tal com està essent concebuda, és fortament condicionat per la incidència de factors diversos: funció de dimensions desproporcionades, el caràcter horitzontal de les quals, i la seva pretensió consegüent de limitar les restants funcions públiques, es poden qüestionar, tant per exigències derivades del sistema constitucional i estatutari de distribució de competències com per la prevalença de les regulacions sectorials, formant un quadre d'intervencions públiques que, al final, tendeix a confondre's amb una altra funció pública, la de protecció del medi ambient.

### A) *Les dimensions descomunals*

Els pretesos efectes horitzontals i integradors de l'ordenació del territori es nodreixen de dos grans elements: l'omnicomprensió de perspectives i la vertebració unitària de totes elles.

L'ordenació del territori horitzontal hauria, així, de comprendre directrius relatives als més diversos usos i activitats que es produeixen en l'espai físic: comunicacions terrestres (ferrocarrils, carreteres, autovies i autopistes), marítimes (ports, senyalitzacions) i aèries (aeroports), comunicacions per cable, telecomunicacions, instal·lacions elèctriques, telefòniques, gaseoductes, construccions sanitàries, judicials, obres hidràuliques, sistema de protecció dels recursos naturals, obres agràries, forestals, edificis educatius i d'investigació, fires i mercats, museus, biblioteques, construccions esportives, d'assistència social, habitatges protegits, indústries...<sup>6</sup>

La convicció que és possible d'establir unitàriament elements comuns a unes polítiques públiques tan variades és producte de la confluència de diferents elements. En la teoria de l'ordenació del territori incideix, en primer lloc, un component utòpic a propòsit de l'organització general de la societat. Hi ha la idea que el poder públic té la capacitat i el deure d'assegurar la felicitat dels individus, establint el corresponent model de desenvolupament espacial i controlant, per al seu assoliment, totes les activitats que siguin susceptibles de produir-se. L'utopisme en l'ordenació del territori es tradueix, doncs, en l'establiment de formes de control de la vitalitat social amb vista a l'obtenció del bé comú.<sup>7</sup>

En la teoria de l'ordenació territorial també influeix un component racionalista, que pretén esquematitzar la realitat social mitjançant un sistema planificador cartesià: plans successius escalonats jeràrquicament entre ells, que establirien des dels grans principis d'organització de l'espai fins al detall de les obres concretes a realitzar. Una certa supèrbia científica porta a imaginar la possibilitat de formular models territorials tancats, tret per als qui posseeixin la clau que permet la seva modificació; amagant sota una vestimenta tècnica el caràcter discrecional de les decisions adoptades.

Per últim, la teoria de l'ordenació del territori es nodreix d'un component de

6. Com un exemple de les enormes proporcions amb què s'imagina l'ordenació del territori, vegeu Figueruelo Almazán, «Protección civil, ordenación territorial y planeamiento urbano», *RDU* núm. 93, 1985.

7. Sobre els perills totalitaris de tot moviment utòpic, vegeu Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. esp. d'E. Loedel, Barcelona, Paidós, 1981, pàg. 157 i ss.

tipus corporatiu. La crida a l'estudi multidisciplinari dels problemes del territori no pot amagar el predomini real de certes professions. A les ciutats —úniques àrees on, per ara, s'ha assajat, en alguns casos, una planificació física total— aquest predomini ha correspost, successivament, als artistes, als metges higienistes, als enginyers, als arquitectes.<sup>8</sup> L'exportació d'aquest model d'ordenació per al tractament de tots els problemes del territori sencer tendeix a ser protagonitzada actualment, professionalment, per economistes i geògrafs.

### B) *La primacia de les regulacions sectorials*

El marc constitucional i estatutari de distribució de competències no permet de primar alguna d'aquestes competències sobre les restants, de manera que les englobi o les condicioni ineludiblement pel seu propi contingut. El caràcter horitzontal de certes formacions públiques no pot, així, tenir el significat d'anul·lar altres funcions públiques assignades expressament a una determinada esfera competencial. L'únic que es pot admetre és que una funció horitzontal pugui suposar l'exigència d'una consideració expressa dels interessos tutelats per ella mateixa, de cara al desenvolupament d'altres funcions públiques.

Per condicionar de manera general l'adopció de les decisions sectorials, no n'hi ha prou amb dur a terme un exercici merament dialèctic i conceptual a propòsit de la racionalitat que enclou un funció pública de caràcter horitzontal. Admetre en termes abstractes la bondat d'una ordenació del territori de tipus global no és, doncs, el problema, per bé que a alguns ens resulti difícil concebre uns instruments de planejament tan amplis. El problema rau en l'establiment de les condicions i les garanties que justifiquen l'atribució d'efectes prevalents precisament a una funció pública respecte a totes les altres. Quins elements del desenvolupament de la funció ordenadora del territori determinen el seu major valor? Potser són més intel·ligents els funcionaris encarregats d'aquesta funció que no pas els ocupats en les funcions sectorials?

La pròpia legislació autonòmica d'ordenació territorial és conscient de la debilitat dels seus punts de partida en l'enfrontament amb les funcions sectorials, de manera que només preveu molt dèbilment el condicionament d'aquestes pels instruments d'ordenació del territori.

Amb una certa freqüència, efectivament, les lleis autonòmiques d'ordenació territorial es refereixen als objectius generals o al contingut dels diversos instruments que regulen fent servir la paraula «criteris». Així, resulta que, a la Llei madrilenya, alguns dels objectius de l'ordenació territorial consisteixen a «establir els criteris per a la compatibilització dels processos de desenvolupament» (art. 3.e), o «els criteris i les prioritats per a la programació dels recursos públics» (art. 3.b). Les directrius d'ordenació territorial exerceixen funcions com ara «subministrar les previsions i els criteris bàsics per a la formulació de les polítiques sectorials» (art. 8.c), esmentant-se, entre els seus continguts, «l'assenyalament dels criteris adoptats, en relació amb els problemes objecte de diagnòstic» (art. 9.b), la «fixació dels criteris per a la localització i execució de les infraestructures i els equipaments» (art. 9.b) i els «criteris per al finançament i la localització d'habitatges» (art. 9.k). L'article 2 de la Llei madrilenya

8. Vegeu García de Enterría i Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2a. ed. Madrid, Civitas, 1981, pàg. 41 i ss.

defineix l'ordenació territorial com «el conjunt de criteris expressament formulats, normes i programes que orientin i regulin les actuacions i els processos d'assentament sobre el territori». Sovint es parla de criteris, i el mateix passa amb la Llei navarresa (art. 2; 7.6 i 8; 27.1 i 3; 28. b i c), amb la Llei asturiana (art. 6.2.c, f i g; 8.g; 18.2.c), i amb la Llei balear (art. 1.b; 3; 11.b.c.e.j.l).

Únicament es pot trobar una pauta explicativa del sentit dels «criteris» a la Llei madrilenya sobre ordenació territorial. Aquesta Llei, en regular els efectes de les directrius d'ordenació territorial —directrius que subministren i assenyalen diversos criteris, segons hem vist—, indica que «tindran, en tot cas, caràcter vinculant» (art. 11), per bé que la vinculació pot operar de manera «orientativa, i l'Administració competent haurà de concretar la proposta continguda en les directrius» (art. 11.2.c). Vinculació orientativa; sembla que es tracta d'obligar a la consecució d'uns objectius o resultats des de l'ordenació del territori, però deixant llibertat per al desenvolupament i la concreció dels mitjans adequats per part de les funcions sectorials. Una tècnica d'efectes similars a la de les directives, entre les fonts del Dret derivat de la Comunitat Europea, però amb l'excepció que, aplicada a l'ordenació territorial, resulta escassament útil, ja que, per definició, aquesta funció pública s'hauria de bolcar justament sobre els mitjans que vertebrin el territori.<sup>9</sup>

En algunes lleis autonòmiques, la relativitat amb què l'ordenació del territori es planteja enfront de les polítiques sectorials també es posa de manifest en la regulació dels instruments que haurien de canalitzar directament aquestes polítiques sectorials. Així, resulta que els plans territorials sectorials de la Llei catalana són elaborats pels diferents departaments implicats (art. 17 i 19); el mateix s'esdevé amb els plans i els projectes sectorials d'incidència supramunicipal en la Llei navarresa (art. 26) o amb els plans d'acció territorial de caràcter sectorial en la Llei valenciana (art. 38).

En definitiva, la pròpia legislació d'ordenació territorial acaba reconeixent un important paper als infamats planejaments sectorials. Fa la impressió que l'esforç va dirigit, sobretot, a homogeneïtzar els procediments i els instruments adequats per a la presa de les decisions sectorials, i que relega a un segon pla l'efectiva vertebració integral o global del territori.

### C) *La confusió amb la funció de tutela ambiental*

El fracàs o la debilitat de la funció pública d'ordenació del territori, enfrontada a les funcions sectorials, ha determinat la recerca de nous àmbits d'actuació per a la primera. Atès que l'ordenació territorial connecta, igual que la funció pública de protecció ambiental, amb objectius de millora de la qualitat de vida, ha estat fàcil d'incloure en l'ordenació del territori instruments de tutela directa del medi ambient.<sup>10</sup>

9. Per a un estudi jurídic sobre la tècnica de les directrius, aplicat específicament a les relacions de coordinació entre l'Estat i les comunitats autònomes, vegeu García de Enterría i Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, t. 1, 5a. ed., Madrid, Civitas, 1989, pàg. 342-344.

10. Entre els autors que reivindiquen la protecció directa de l'ambient natural, com a contingut propi de l'ordenació del territori, vegeu Ortuño Medina, «Espacios naturales y ordenación del territorio», *ET* núm. 1, 1981; Sanz Cañada, Caggiano i Díaz de Liaño, «Planes y políticas de protección del medio físico y gestión de recursos naturales», *ET* núm. 5, 1982; Martín de Agar, Medina Quirós i Ramírez Díaz, «Incorporación de factores ecológicos y ambientales en la ordenación del territorio», *ET* núm. 6, 1982.

Els plans o les directrius d'ordenació territorial regulats a les lleis autonòmiques no es limiten a establir les línies mestres d'utilització o de conservació del sòl no urbanitzable; en algun cas, també serveixen per ordenar tot possible ús d'aquest sòl, de manera esgotadora o completa. Així s'esdevé en la figura de les normes urbanístiques regionals, aprovades per Llei navarresa de 10 d'abril de 1987, d'acord amb les previsions de la Llei navarresa d'ordenació del territori de 1986. Les normes urbanístiques regionals regulen tot tipus d'activitats i d'usos, constructius i no constructius, en el sòl no urbanitzable, el qual divideixen en sis categories, que són objecte, al seu torn, de subdivisions. Les mateixes normes declaren tres reserves integrals i quaranta reserves naturals.

Un instrument per a la protecció del sòl no urbanitzable, previst a les lleis d'ordenació del territori madrilenya, navarresa i balear, són els plans d'ordenació del medi físic o natural.<sup>11</sup>

Aquests plans es poden dictar en desenvolupament de les corresponents directrius d'ordenació territorial o amb independència seva, per bé que, en aquest darrer cas, s'exigeixen tràmits especials, i destaca, en la Llei madrilenya, l'informe favorable dels ajuntaments afectats (art. 23 Llei madrilenya, 9 i 28.e Llei navarresa i 26 Llei balear).

El seu contingut material fa referència a tots els aspectes relacionats amb la protecció de l'espai natural que és objecte de planificació, incloent-hi la localització i altres característiques de possibles unitats d'explotació de recursos naturals, equipaments i infraestructures; les actuacions necessàries per preservar, restaurar o millorar les diferents zones; fins i tot es preveu la constitució d'òrgans de gestió especials (art. 24 Llei madrilenya, 11 Llei navarresa i 27 Llei balear).

La normativa és poc exigent pel que fa al contingut documental dels plans d'ordenació del medi físic o natural: la Llei balear silencia la matèria; la Llei madrilenya es limita a exigir els «documents necessaris» (art. 25) i la Llei navarresa imposa l'exigència mínima d'alguns documents (art. 12).

El procediment d'aprovació d'aquests plans segueix l'esquema d'aprovació de les directrius (art. 27 Llei madrilenya, 13 Llei navarresa i 29 Llei balear).

Els plans d'ordenació del medi físic classifiquen tot el sòl afectat com a sòl no urbanitzable (art. 26.2 Llei madrilenya, 10.3 Llei navarresa i 28.4 Llei balear); classi-

---

11. L'origen d'aquesta figura planificadora es troba en els plans especials de protecció del medi físic i del paisatge previstos a l'article 17.1 de la Llei del sòl, que han suscitat diversos problemes. Primer, a propòsit de la seva possible existència com a plans independents, permesa discutiblement per l'article 76.3.b) del reglament de planejament urbanístic; precepte considerat vàlid pel Consell d'Estat, en el seu dictamen de 17 de març de 1981 (núm. 43.147), i pel Tribunal Suprem, en Sentència de la Sala Quarta de 8 de novembre de 1983 (Aranzadi, 5.409). Aquests plans especials van suscitar també el problema del seu atermentament pel que fa a les figures previstes a la Llei d'espais naturals protegits: Sentència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem de 22 de juny de 1983 (Aranzadi, 3.366). En els anys setanta es va iniciar la redacció de diversos plans especials de protecció del medi físic a Barcelona, València... Un dels més coneguts fou el referit a la subregió central (tota la província de Madrid), aprovat per Ordre del Ministeri de l'Habitatge de 27 d'octubre de 1975, i anul·lat en part per Sentència de la Sala Primera Contenciosa-Administrativa de l'Audiència Nacional, de 16 de maig de 1981. Vegeu García de Enterría, «Régimen especial en materia de urbanismo de la provincia de Madrid», *RDU* núm. 47, 1976, pàg. 32-36; Gómez Orea, «El Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid», *CT* núm. 2-3, 1976; Bassols, «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente», *RAP* núm. 95, 1981, pàg. 71-73. A la nova Llei de conservació d'espais naturals de 1989 es regula la figura dels plans d'ordenació dels recursos naturals (art. 4 a 7).

ficació que no es pot produir sobre terrenys classificats com a sòl urbà o urbanitzable que es trobin en execució (ex art. 26.3 Llei madrilenya i art. 10.2 Llei navarresa).

Les seves determinacions vinculen el planejament municipal, que fins i tot pot ser modificat directament en els casos madrileny i navarrès (art. 26.1 Llei madrilenya, 10.1 Llei navarresa i 28.2 Llei balear).

En definitiva, ens trobem amb una completa regulació que pretén incloure elements de gestió directa dins de l'ordenació del territori, amb la qual cosa les previsions d'horitzontalitat d'aquesta funció pública, lligades al seu caràcter planificador i coordinador, no queden gaire ben parades.

### 3. L'ordenació del territori sectorial

La funció pública d'ordenació del territori, segons la seva concepció més estesa, acaba atrofiada pel seu propi gegantisme. En paraules d'Agirregoitia, «sembla ingenu, i condemnat al fracàs, d'intentar la creació d'un marc jerarquitzat i únic en la iniciativa i el protagonisme de l'ordenació del territori»; la tasca més important per aconseguir els fins d'equilibri territorial i de millora de la qualitat de vida rau a «disciplinar el procés de presa de decisions dels responsables de cada política sectorial».<sup>12</sup>

#### A) *L'ordenació del territori com a finalitat pública*

Per construir adequadament una ordenació sectorial del territori cal començar assenyalant que la correcció dels desequilibris territorials d'acord amb pautes de millora de la qualitat de vida constitueix un principi rector de la política social i econòmica, derivat de la connexió entre els articles 40 i 45 de la Constitució. L'article 40 imposa als poders públics promoure les condicions favorables «per a una distribució de la renda regional i personal més equitativa», i l'article 45 els obliga a vetllar per la utilització racional dels recursos naturals «amb el fi de protegir i de millorar la qualitat de la vida». A partir d'aquí, no sembla forçat d'identificar l'existència d'una finalitat pública d'ordenació del territori.

Finalitat general del poder públic, que ha de despullar-se de les condicions formals amb què es volta normalment (vinculació al pla general econòmic i caràcter integral o global); si més no, s'ha de despullar d'aquests condicionaments entesos com a requisits imprescindibles perquè es produeixi l'ordenació territorial. L'imperatiu material de la Constitució rau en el fet que s'obtingui el fi expressat, i no pas en el fet que s'utilitzin precisament uns instruments per aconseguir-lo. D'aquesta manera, l'ordenació del territori es podrà assolir d'acord amb les pautes integrals o globals propugnades per la generalitat dels autors, però també des de les polítiques sectorials.

En realitat, l'ordenació sectorial del territori hauria de constituir, fins i tot per als mateixos defensors de la seva ordenació global, el pas previ que permetés —en un futur que, això no obstant, alguns besllumen incert— la formulació de la gran estratègia d'ordenació territorial completa.

En tot cas, als efectes pretesos aquí, l'afirmació que hi ha una finalitat pública d'ordenació del territori i que aquesta finalitat pot obtenir-se i ha d'obtenir-se al

12. Agirregoitia, *Análisis de las políticas sectoriales en Euskadi*, 1988, pàg. 466.



marge d'altres mecanismes, des de les mateixes polítiques sectorials, sembla una afirmació incontestable. Fins i tot els mateixos valedors de les tesis globals sobre l'ordenació del territori han d'admetre que l'intent d'aprofundir en el tema de decisions sectorials és una via vàlida, útil i compatible amb els seus punts de partida.

No hi ha per què tancar portes a la utopia. Ara bé, des de la crítica formulada aquí als plantejaments globals de l'ordenació del territori, l'afirmació que aquesta constitueix una finalitat pública s'ha de completar amb alguna solució per entendre el significat de l'ordenació del territori com a matèria atribuïda a la competència d'una instància de poder. Certament, a l'article 148.1.3a. de la Constitució i a les normes correlatives dels estatuts d'autonomia, l'ordenació del territori no és solament un fi públic, sinó una matèria concreta traduïble en una específica funció pública.

En aquest sentit, l'ordenació del territori com a funció pública diferenciada, atribuïda a la competència de les comunitats autònomes, es podria reconduir fonamentalment a una funció directiva de l'urbanisme municipal. Els mateixos termes en què l'art. 148.1.3a. de la Constitució recull la referència a l'ordenació territorial just abans que l'urbanisme, haurien de portar a aquesta conclusió.<sup>13</sup> Conclusió que es reforça si ens atenim a la dada de la vinculació tradicional de l'ordenació del territori a la legislació urbanística.

Encarrilar l'exercici de la potestat urbanística municipal és una tasca d'una transcendència pràctica enorme —pensem simplement en la falta de criteris de fons per exercir adequadament la potestat d'aprovació definitiva de plans urbanístics municipals, per part de les Administracions autonòmiques—; tasca més modesta, sens dubte, que la gran ordenació del territori omnicomprendiva, però també amb més grans possibilitats d'incidència real sobre la configuració de l'espai. En bona mesura, es limitaran a aquest aspecte, probablement, els efectes reals dels instruments de planificació territorial regulats a les lleis autonòmiques d'ordenació del territori; lleis en les quals no s'adverteix —com ja ha quedat exposat— una incidència decidida sobre les decisions sectorials; si de cas, alguna d'aquestes decisions sectorials mitjançant la imposició d'un determinat procediment uniforme —controlat, això no obstant, pels òrgans sectorials— d'aprovació dels plans corresponents.

Juntament amb la funció directiva de l'urbanisme municipal, els instruments d'ordenació territorial també podrien servir de vehicle d'expressió d'un programa de govern, sense efectes jurídics, situat únicament sota el control polític del parlament. Possibilitat, aquesta, a què potser obeeix la reiterada utilització dels «criteris» com a contingut de les directrius d'ordenació territorial a les lleis autonòmiques.

D'acord amb tot el que hem dit, són tres els extrems que haurien de quedar clars en aquest apartat: *a)* L'ordenació del territori és una finalitat pública que ha d'inserir-se en les polítiques sectorials; *b)* L'ordenació del territori també és una funció pública específica atribuïda a les comunitats autònomes, que consisteix bàsicament a dirigir els continguts discrecionals del planejament urbanístic municipal; *c)* L'ordenació del territori podria ser, a més a més, una funció pública integradora de tots els usos i les activitats susceptibles de produir-se en l'espai físic, encara que això presenti grans dificultats i requereixi afinar el sistema de distribució de competències.

---

13. En aquest sentit, per bé que auspiciant la recuperació del concepte global i integrador de l'ordenació del territori, vegeu Sáenz de Buruaga, «Sentido de la ordenación territorial en la España actual», *ET* núm. 7, 1982, pàg. 22.

### B) *Les exigències organitzatives i procedimentals*

La posada en pràctica de la finalitat d'ordenació del territori des de les polítiques sectorials requereix arbitrar tècniques que facin possible el seu assoliment, perquè no hi ha dubte que des de plantejaments organitzatius i funcionals tancats és impossible d'obtenir aquest fi públic.

Tradicionalment, les organitzacions administratives sectorials es caracteritzen per la seva impenetrabilitat tècnica, en ser dominades per una determinada professió (cos de funcionaris), i per la seva actuació descoordinada, en faltar contactes amb els restants òrgans de la mateixa administració i amb les altres administracions públiques. Per facilitar l'assoliment dels fins d'ordenació territorial, caldria vertebrar aquestes organitzacions d'acord amb criteris interprofessionals, intersectorials i interadministratius.

La interprofessionalitat i interdisciplinarietat de les organitzacions administratives s'ha de traduir en la seva obertura a les diverses professions, evitant el monopoli corporatiu en mans d'uns tècnics concrets. Els criteris intersectorials i interadministratius han de tenir el significat de possibilitar el contacte, el bescanvi d'informació i la coordinació d'actuacions entre els diversos òrgans d'una mateixa Administració pública i entre les diverses administracions.

Els problemes sorgeixen a l'hora d'establir les tècniques adequades per aconseguir aquesta vertebració interprofessional, intersectorial i interadministrativa en cada una de les organitzacions administratives sectorials les actuacions de les quals tinguin incidència territorial. No hi ha fórmules màgiques que assegurin aquestes característiques, però sí possibles camins d'actuació experimental, suggeriments a valorar.

#### a) *Les relacions de llocs de treball*

La nostra legislació ofereix possibilitats certes de trencar el domini corporatiu de les organitzacions sectorials. En aquest sentit, resulta fonamental el punt de partida ofert per l'art. 26.1 de la Llei de reforma de la funció pública de 1984, on es disposa que «els cossos i les escales de funcionaris no podran tenir assignades facultats, funcions o atribucions propis dels òrgans administratius».

D'aquesta manera s'intenta de trencar una tendència secular de la nostra organització pública, que feia dependre l'estructura i les funcions dels òrgans administratius de l'estructura i de les funcions dels cossos de funcionaris que els havien de servir.<sup>14</sup>

Actualment és clar que els òrgans administratius no són legalment el vedat tancat d'una determinada professió ni d'un cos o una escala de funcionaris. Només les relacions de llocs de treball «podran determinar els cossos o les escales de funcionaris que puguin exercir els llocs als quals correspongui l'exercici de les citades funcions dels òrgans administratius», diu l'art. 26.1 de la Llei de reforma de la funció pública.

Les relacions de llocs de treball es converteixen, així, en instruments òptims per establir, juntament amb els aspectes retributius, l'equilibri interprofessional requerit dins dels diferents òrgans administratius. Tot i que no s'escapa a ningú que, sense una

14. Sobre l'apropiació corporativa de l'organització en l'experiència administrativa espanyola, podem remetre al conegut estudi general d'E. García de Enterría, *La organización y sus agentes: revisión de estructuras* (1961), Madrid, Alianza, 1985, pàg. 101-128, i més específicament a Andrés de la Oliva de Castro i Alberto Gutiérrez Reñón, «Los cuerpos de funcionarios», en el vol. *Sociología de la Administración pública española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales, 1968, pàg. 136-138.

regulació adequada del procediment i les competències d'elaboració i aprovació de les relacions de llocs de treball, la utilitat d'aquestes com a mecanismes d'equilibri interprofessional pot ser molt escassa.

Potser una solució eficaç del problema podria consistir a sotmetre l'elaboració de les relacions de llocs de treball de cada organització sectorial al mateix procediment que les restants decisions. O sigui, considerar la decisió sobre l'estructura interna d'una organització sectorial com una de les decisions bàsiques que s'hi adopten, requerida, en conseqüència, de les mesures que tendeixin a assegurar els criteris interprofessionals, intersectorials i interadministratius.

#### b) Les solucions orgàniques

La presa de decisions en les organitzacions sectorials d'acord amb els criteris interprofessionals, intersectorials i interadministratius repetits no ofereix solucions unívokes. Podem imaginar, en primer terme, una instrumentació orgànica, sigui general, per a tots els sectors, sigui amb relació a cadascun d'ells.

La solució orgànica general consistiria a constituir grans òrgans col·legiats a l'estat i a les comunitats autònomes, amb representants de totes les organitzacions sectorials que incideixen sobre el territori, competents per aprovar definitivament els plans d'actuació dels diferents sectors de competència estatal o autonòmica.

En aquest sentit, no hi ha cap inconvenient, derivat del sistema constitucional i estatutari de distribució de competències, que impedeixi a l'estat i a les comunitats autònomes de constituir aquests òrgans de cara a l'exercici de les seves pròpies competències amb incidència territorial, oferint una representació a les altres instàncies de poder territorial.

Els problemes que planteja aquesta fórmula, a part de la generositat necessària a l'estat i a les comunitats autònomes per a la seva pràctica, es deriven de l'enorme varietat de qüestions tècniques que haurien de passar per un mateix òrgan, tenint en compte que els coneixements dels seus components són, per força, limitats.

Una altra possibilitat organitzativa, per als fins indicats, consisteix a promoure dins de cadascuna de les organitzacions sectorials la constitució d'un òrgan col·legiat en el qual participessin representants de les restants organitzacions sectorials de la mateixa administració i de les altres administracions implicades territorialment; i conferir a aquest òrgan la potestat d'aprovar, com a mínim, el pla d'actuacions del sector corresponent.

Aquesta és una solució emprada, per exemple, molt característicament, en relació amb les actuacions hidràuliques, dins de les confederacions hidrogràfiques. Tanmateix, podria ser un mecanisme excessivament complex, per generalitzar-lo a tots els sectors. Pensem en un transvasament constant dels funcionaris d'una organització sectorial cap a les reunions dels òrgans col·legiats de les restants organitzacions sectorials, i viceversa. És possible que tanta coordinació generés l'efecte d'esgotar-se ella mateixa, impossibilitats, els empleats públics, de complir adequadament les seves cometes específiques. També podria passar que l'opció generalitzada per mecanismes orgànics d'aquest tipus es traduís, al final, en un intercanvi de favors recíprocs entre les diferents organitzacions sectorials, amb fallida total dels objectius perseguits.

Caldrà ser cauts. Experimentar sector per sector les solucions i els equilibris necessaris per garantir una presa de decisions penetrada pels criteris interprofessionals, intersectorials i interadministratius.

### c) Les solucions procedimentals

Un altre tipus de mecanismes per obtenir la penetració sectorial dels criteris coordinadors assenyalats es pot desenvolupar a través dels procediments administratius de presa de decisions; mecanismes procedimentals que no són incompatibles amb les solucions orgàniques anteriors.

Potser la condició procedimental més important que es podria introduir en tots els sectors d'incidència territorial seria l'actuació necessària d'acord amb un pla o un programa. O sigui, l'eliminació de la presa de decisions cas per cas, establint l'obligatorietat que cada organització defineixi en un pla les seves actuacions territorials, o, si més no, programi aquestes actuacions per a certs períodes de temps.

Hí ha, sens dubte, la temptació que una regla d'aquest tipus vagi acompanyada de l'establiment d'un model uniforme de pla o programa, aprovat en tots els casos d'acord amb tràmits procedimentals iguals.<sup>15</sup> En aquest aspecte convé, altra vegada, extremar cauteles i contemplar específicament tots els sectors afectats.

Una solució coneguda per als problemes de coordinació és l'exigència d'informes de les diferents organitzacions sectorials com a condició procedimental de la presa de decisions en cadascun dels sectors.

Els informes escrits possibiliten l'adopció assossegada i reflexiva dels criteris d'un òrgan, tot i que també és cert que es poden convertir en un simple tràmit, sobretot tenint en compte que és difícil de configurar-los sempre com a vinculants. És possible que una manera adequada d'enfrontar-se a aquest problema passés per posar en relació els informes procedimentals amb les anteriors solucions orgàniques, de manera, per exemple, que només els informes negatius motivessin la intervenció de l'òrgan col·legiat.

### C) *L'avaluació de l'impacte territorial*

Dins d'una ordenació del territori sectorial, s'ha de garantir que les intervencions específiques, sotmeses o no a l'exigència de planificació o programació prèvia, es corresponguin efectivament amb la finalitat última d'evitar els desequilibris territorials i de millorar la qualitat de vida dels ciutadans. Una tècnica adequada per a aquest objecte podrien ser les avaluacions de l'impacte territorial, concebudes a partir d'una ampliació de les existents i conegudes avaluacions d'impacte ambiental.

L'avaluació d'impacte ambiental és una tècnica procedent de l'experiència anglosaxona propugnada per diversos organismes internacionals (PNUMA, OCDE, CEE), que parteix de l'existència d'un principi general de prevenció dels problemes ambientals. La seva introducció en el Dret espanyol és conseqüència directa del Dret derivat de la CEE.<sup>16</sup> Consisteix en un procediment administratiu (conjunt de tràmits) que

15. Vegeu, en aquest sentit, Agirregoitia, *Análisis de las políticas sectoriales en Euskadi*, 1988, pàg. 466-467; Areso, «Competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco», vol. col. *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñate, IVAP, 1988, pàg. 45-46.

16. Directiva del Consell CEE 85/337, de 27 de juny, sobre avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, la incorporació de la qual al Dret espanyol es produí per Reial Decret Legislatiu 1.302/1986, de 30 de juny, desenvolupat per Reial Decret 1.131/1988, de 30 de setembre. En la doctrina, vegeu Fuentes Bodelón, «Las evaluaciones de impacto ambiental en la CEE», *IA* núm. 7, 1985; Pardo Buendía, «El estado de las evaluaciones de impacto ambiental en España», *ET* núm. 25, 1987; Gómez Orea, «Evaluaciones de impacto ambiental», *CT*, núm. 75, 1988; Bastida, «Las evaluaciones de impacto ambiental en la ordenación del territorio», en el vol. col. *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñate, IVAP, 1988.

conduïx a l'acceptació, modificació o rebuig d'un projecte en funció de la seva incidència sobre el medi ambient. Comprèn dues fases: l'estudi i la declaració d'impacte ambiental

L'estudi d'impacte ambiental comprèn una documentació detallada que ha de presentar el qui pretengui realitzar un projecte per al qual sigui exigible l'avaluació; documents per a l'elaboració dels quals es compta amb la col·laboració administrativa i que, en tot cas, se sotmeten a una fase d'informació pública.

La declaració d'impacte ambiental és l'acte administratiu que acaba el procediment d'avaluació, que determina la conveniència o no de realitzar el projecte i, en cas afirmatiu, les condicions en què s'ha de dur a terme. La competència per a la declaració correspon a l'òrgan ambiental, per bé que, en cas de discrepàncies amb l'òrgan sectorial, la decisió correspon al Consell de Ministres, en l'Administració de l'Estat.

Sense aturar-nos ara en els interessants problemes conceptuals, procedimentals, competencials, d'àmbit aplicatiu i d'eficàcia que presenta el règim jurídic de l'avaluació d'impacte ambiental, assenyalarem simplement que la tècnica sembla útil per abordar la garantia de l'ordenació del territori des de plantejaments sectorials.

Es tractaria de concentrar en un òrgan administratiu, dins de cada instància de poder territorial, la decisió sobre l'impacte territorial dels plans, programes i projectes sectorials que incidissin sobre el territori.

Atesos els objectius de l'ordenació del territori —equilibri econòmic i protecció del medi ambient—, l'impacte territorial hauria de comprendre la incidència sobre el medi ambient i l'anàlisi econòmic-social de l'instrument examinat; englobant, en definitiva, les categories de l'avaluació d'impacte ambiental i de l'avaluació d'impacte estructural que es formulen a la Llei asturiana de coordinació i ordenació territorial (art. 17, 18, 27 i 28).

El problema més gran que originaria la introducció d'aquesta tècnica sembla que fóra el relatiu al disseny de l'organització adequada per a la seva aplicació. Altra vegada, l'experiència directament connectada a la política específica de medi ambient presenta solucions utilitzables, amb el sistema de les agències de medi ambient, concebudes com a òrgans de control, sense competències de gestió.

Així arribem a l'establiment d'un sistema d'ordenació territorial molt diferent del que usualment és manejat. Una ordenació del territori que pretén ser operativa pel seu caràcter sectorial, però garantint les finalitats irrenunciabls d'equilibri territorial i protecció ambiental, mitjançant diversos mecanismes organitzatius, procedimentals i de control.

