

# ADMINISTRACION PUBLICA Y ORDENACION DEL TERRITORIO EN GALICIA: UN ENFOQUE SISTEMICO

Por  
JOSE MARIA FRANCO-GARCIA (\*)

## I. INTRODUCCION

**E**L problema de la ordenación del territorio es un problema complejo. Implica una tarea de organización; pero si por el territorio se entiende sólo la base física, pareciera extraño que tengamos que ordenar lo que la Naturaleza nos ha otorgado y configurado en el transcurso de los siglos.

Es la acción del hombre sobre el territorio la que ha modificado las condiciones naturales del mismo. Los asentamientos humanos, al urbanizar parcelas del territorio, lo ha modificado; el crecimiento industrial ha ocupado extensas superficies del suelo a veces de modo anárquico. Las infraestructuras y el equipamiento de la población han utilizado los recursos naturales de modo que han transformado el habitat natural. Los espacios urbanos y los rurales se han organizado y distribuido, en ocasiones no del modo más conveniente.

La población crece, la actividad económica del hombre se incrementa, el aprovechamiento agrícola del suelo se intensifica, y

---

(\*) Doctor de Philosophy (Wisc.) Ex-Profesor titular de la Universidad de los Andes, Letrado del Ilustre Colegio de Abogados de Vigo.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 138 (octubre-diciembre 1986).

la industria actúa inmisericordemente sobre el medio ambiente. La flora y la fauna sufren también los embates de esta actividad, y sólo cuando nos detenemos para considerar lo que estamos haciendo, nos damos cuenta de que no todo marcha bien, que si nuestra conducta no cambia las cosas se pondrán peor, y que es necesario hacer algo para detener o reorientar nuestra conducta irregular.

Es entonces cuando surge la primera discusión sobre la ordenación del territorio, no todavía de manera global sino para áreas determinadas. Posteriormente, y no hace más de veinte años, la discusión se reorienta y comienza a tratarse el problema en su totalidad. Esto significa que el tratamiento tiene que enfocarse de otra manera, que su análisis tiene que hacerse incluyendo muchas más variables, y que las alternativas de solución deben ser más numerosas.

Como modesta contribución a este esfuerzo va dirigido el presente trabajo. Plantea la necesidad de realizar un enfoque sistémico. Interpreta la conveniencia de enmarcar la ordenación del territorio en un plan de desarrollo económico social. Las bases legales y constitucionales para acometer esta tarea existen. Falta sólo voluntad política y decisión. Y, sobre todo, actuar con claridad. Los trabajos aislados y los estudios parciales ayudan, pero no resuelven la realización de una tarea que no puede demorarse más. No se puede lograr una Galicia próspera, equilibrada y desarrollada si desde ahora no fijamos la Galicia que deseamos para el año 2000, y no nos disponemos a elaborar el Plan de Desarrollo Regional. Creemos que con este aporte contribuiremos a ello de alguna manera.

## II. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO SISTEMA. EL ENFOQUE SISTEMICO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y DEL AMBIENTE

La teoría general de sistemas «trata de coordinar los métodos particulares (de las distintas ciencias) de tal modo que o bien se haga posible la transferencia de modelos de unas ciencias más desarrolladas a otras menos desarrolladas, en la medida que sean

funcionales para sus investigaciones, o bien de integrar a varios de ellos en un modelo unitario de validez pluridisciplinaria» (García Pelayo, 1981).

Se conocen en detalle ciertas parcelas de la realidad, pero se desconoce frecuentemente la totalidad en que están insertas, por lo que, para que sea fructífera la división del conocimiento por especializaciones, se exige la integración de los resultados principales en un todo, labor que pretende realizarse a través de la aplicación de la teoría general de sistemas.

¿Cómo ensamblamos un sistema jurídico en un sistema económico y en un sistema político, para sólo hablar de tres sistemas? ¿Cuál es la metodología que nos permite llegar a la plena inserción de las estructuras y los procedimientos técnicos y organizativos de unos y otros, que den coherencia a un todo superior unitario con validez pluridisciplinaria? ¿Qué constituye un sistema? ¿Cuáles son sus propiedades y las condiciones de su funcionamiento?

Dice García Pelayo —después de haber estudiado los trabajos de von Bertalanffy, biólogo, principal promotor de la construcción e institucionalización de la teoría general de sistemas; de Ashby, autor de conceptos fundamentales de la teoría en cuestión, procedente de la medicina; de Wiener, matemático, fundador de la cibernética; de Boulding, procedente del campo de la teoría económica; y de otros cultivadores de heterógeno origen científico—, que los modelos de distintos campos son reductibles a la categoría de sistema.

¿Qué es un sistema, pues? El mismo autor lo define como «conjunto delimitado de componentes: *a)* dotados de ciertas propiedades, atributos o valores..., *b)* todos los cuales están en relaciones directas de interdependencia o acoplamiento, *c)* cumplen unas funciones definidas, y *d)* están implicados de algún modo en la producción de un resultado del conjunto del sistema, por lo menos en su mantenimiento» (pág. 54).

Interesa tanto conocer la red de relaciones como los componentes, exigiéndose la clara formulación del objetivo a investigar y la selección de variables, relaciones y atributos relevantes. «La estructura de la teoría de sistemas ofrece para algunos campos —entre los que se encuentran la gestión empresarial, la organi-

zación y el funcionamiento de la Administración Pública, la planificación estatal, la programación y ejecución de operaciones militares, etc.— la posibilidad de transformar sus conceptos en instrumentos técnicos a través de disciplinas como la Ingeniería de Sistemas, el Análisis de Sistemas, la Investigación Operacional, etc., cuyo conjunto forma parte de lo que ha sido designado como “la tecnología intelectual”» (pág. 54).

Esta «tecnología intelectual» la definía Daniel Bell, en *The Coming of Postindustrial Society*, como «el esfuerzo para definir la acción racional e identificar los medios para llevarla a cabo», y comprende entre otras disciplinas la «ingeniería humana», que es la que trata de asegurar procesos de adaptación entre las personas y los sistemas con el fin de obtener el máximo de eficiencia.

Observamos, pues, que numerosas disciplinas —sociología, economía, politología, física, química, etc.— operan con modelos, problemas y términos homogéneos y subsumibles, que permiten reducir a la unidad una serie de objetivos comunes, cuyos principios universales autorizan la construcción de esta nueva ciencia denominada teoría general de sistemas, cuyos objetivos —siguiendo al mismo García Pelayo— son: 1) investigar la isomorfia de conceptos, leyes y modelos en varios campos, y ayudar a su transferencia de un campo a otro; 2) reducir al mínimo la duplicación de esfuerzos teóricos en diferentes áreas; 3) unificar la terminología y clarificar el sentido de los conceptos más usuales; 4) promover la unidad de las ciencias; 5) plantear nuevos problemas y abrir a la investigación nuevos objetos que sin la teoría general de sistemas no podrían ser planteados ni investigados; 6) permitir la clasificación y sistematización de grandes cantidades de datos.

Un sistema específico no rebasa una disciplina, y sus conceptos, métodos y puntos de vista serán de bajo nivel de generalización. Sólo cuando conceptos y métodos de distintos campos o disciplinas coinciden se puede hablar de teorías generalizadas de sistemas o de análisis sistémico, y sus componentes, como interdependientes, implicados en los mismos resultados.

En tanto que trabajamos para elucidar el papel de la Administración Pública en la ordenación del territorio, tratamos de integrar varios sistemas (el político, el económico, el jurídico y el social) en un todo coherente, premisa fundamental para estructu-

rar la Administración Pública en la teoría general de sistemas. Su papel permitirá el esfuerzo positivo de definir la acción racional e identificar los medios que permitan captar la interdependencia entre la estructura y el funcionamiento de los órdenes administrativo, económico, jurídico y social, para poner las bases del nuevo desarrollo y el mejor logro de una Galicia del año 2000, distinta, más integrada, de mayor bienestar, y más equilibrada.

Por otra parte, si sistema «es una estructura en marcha, una organización en funcionamiento, la relación entre un órgano y una función» (Jiménez Nieto, 1975; 60), el sistema jurídico «no tiene otra función que sostener, regular y controlar las funciones sociales... El objeto del derecho es el orden social y toda estructura es orden en la operación de las funciones. El derecho diseña órganos, atribuye responsabilidades, establece jerarquías, tipifica conductas, codifica normas, estabiliza poderes, identifica sujetos, tipologa entidades, pauta la acción... El derecho es la formalización de la vida social. De modo que su función es precisamente crear y mantener una estructura social, sobre la que viven las relaciones funcionales políticas, económicas, sociológicas y culturales» (*id.*, 1975; 66).

«Por los carriles de la función política y de la económica fluye la acción continua de la Administración, contenida en los límites estructurales de la psicología grupal y del derecho» (*id.*, p. 72). La función política, como «asignación autoritaria de valores para una sociedad concreta» (Baston, en *id.*; pág. 87), y la económica, como la adecuada distribución de recursos escasos, tienen mucho que ver con la psicología social como «estudio científico de la conducta de los individuos como función de los estímulos sociales» (Jones & Gerard, en *id.*; pág. 87).

Pues bien, todos estos sistemas, todas estas ciencias (la Política, la Económica, la Jurídica y la Social) son relevantes para el sistema administrativo y para la Administración. El sistema administrativo deviene así como un sistema social de segundo grado, síntesis de otros sistemas y otras ciencias, como son la Economía, la Psicología Social, el Derecho y la Política, y con dos tipos de controles: «de una parte el control endógeno de la institución, como entidad unitaria, estructurada formalmente y ordenada según pautas de jerarquía y autoridad, que permitan su “ma-

nejo" gerencial en la consecución de sus fines microadministrativos; y de otra, el control exógeno del poder público o social sobre esas decisiones microadministrativas para forzar, alentar o inducir su adhesión al interés colectivo de toda la comunidad. Esta decisión —continúa diciendo Jiménez Nieto, pág. 91— entre lo que, al nivel de la institución administrativa, resulta control interno y externo, es eminentemente interdisciplinaria: ante el derecho aparece, respectivamente, como jerarquía y tutela; ante la ciencia política, como poder decisorio y poder de condicionamiento de las decisiones ajenas; ante la ciencia económica, como control microeconómico y macroeconómico; y ante la psicología social, como control institucional y ambiental».

Tenemos, pues, identificada la Administración Pública como sistema, sistema de sistemas o sistema de segundo orden. A la ordenación del territorio y del ambiente cabe entonces traer un enfoque sistémico, con conceptos, métodos y puntos de vista tomados de esos otros sistemas a que nos hemos referido.

La ordenación del territorio pretende ser un método destinado a resolver problemas planteados por la ocupación del suelo y el uso desordenado de los espacios naturales, particularmente debido a los procesos de industrialización, urbanización y crecimiento económico. A tal efecto, como parte de la ciencia económica y de la geografía humana, pretende racionalizar el uso y la ocupación del suelo, mediante la estructuración de métodos que faciliten la elección más conveniente de actividades y ocupaciones a ser desarrolladas en el territorio, de conformidad con el medio ambiente y los recursos del lugar. Excluyendo la posibilidad de trabajar con teorías matemáticas, de construir escenarios, de formular simulaciones, etc. —todo lo cual es posible en el amplio abanico de técnicas y metodologías con que se puede abordar el tratamiento de cualquier problema humano—, la planificación y la ciencia jurídica sí pueden ser significativas en el tratamiento de este problema, su descripción y análisis.

La planificación económica y social necesariamente tiene que incidir en la ordenación del territorio. Al trazar una estrategia de desarrollo y tratar de mejorar las condiciones y calidad de la vida, al promover el crecimiento y la eficiencia del aparato productivo del país, y al racionalizar la ocupación del suelo, al incrementar

la organización de la población y al fortalecer las instituciones sociales, necesariamente hay que tener presente el territorio y su ordenación.

«Cuando se trata de planificar una región —dice Emilio Murcia; pág. 45— se afronta un sistema de alta variedad, extraordinariamente complejo, definido por una ingente masa de datos cuya manipulación y comprensión resultan problemáticos. Ciertamente es que la variedad puede reducirse mediante la modelística, y que se dispone de una abundante gama de técnicas estadísticas para la manipulación de los datos, así como de un aparato conceptual suficiente para racionalizar en lo posible el proceso de análisis. Pero tales instrumentos sirven exclusivamente a este proceso, que si bien satisface el objetivo del científico, no es, en cambio, más que la primera etapa en el desarrollo de su función para el planificador. Este, en efecto, tiene a continuación que generar y seleccionar alternativas válidas para la región».

La Planificación, como instrumento de la Administración Pública, forma parte, pues, del enfoque sistémico, y a ella volveremos más adelante. Digamos también que el sistema jurídico, creado en torno a los derechos y obligaciones que se ejercen con motivo del aprovechamiento del suelo, su explotación o mera ocupación, del disfrute social de sus espacios y de la conservación de los mismos, exige una consideración especial que examine toda la normativa, revise su contenido y proponga las innovaciones que sean necesarias.

### III. LOS FINES DE LA ACCION PUBLICA SOBRE EL TERRITORIO Y EL AMBIENTE

Según el anteproyecto de Ley de Coordinación de la Administración Pública sobre el territorio y régimen de utilización del suelo, redactado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo —considerado comúnmente como de ordenación territorial—, nueve son los fines de la acción pública sobre el territorio, respetando la competencia de las Comunidades Autónomas y estableciendo la necesaria coordinación de acciones de las Administraciones implicadas y el principio de la pública participación.

Estos fines son los siguientes: 1) procurar la distribución de la población y de las actividades productivas del modo más conveniente para el logro de una estructura espacial equilibrada, económica, social y culturalmente; 2) asegurar el desarrollo equilibrado de las aglomeraciones urbanas; 3) mejorar las condiciones de los territorios o zonas con condiciones económicas, sociales o culturales deprimidas o inadecuadas; 4) coordinar los distintos aprovechamientos de los recursos naturales para la óptima utilización del territorio; 5) proteger la utilización agrícola y forestal del suelo impidiendo la innecesaria dedicación de éste a otros fines; 6) presentar los elementos y conjuntos naturales, paisajísticos y urbanos de interés artístico, cultural, histórico o ecológico, así como la flora y la fauna; 7) mejorar la calidad de la vida urbana y rural, y del medio ambiente; 8) velar por las necesidades derivadas de la protección civil y la defensa nacional; y 9) asegurar el equilibrio interterritorial.

Esta acción pública se ejercerá de conformidad con las previsiones de planes y programas redactados de acuerdo con las exigencias de la ordenación de la economía y los objetivos de la planificación económica nacional.

Es importante, para comprender mejor el problema, ver su planteamiento en otro contexto. Y a estos efectos, traemos aquí los principios fundamentales que orientan la tutela y uso del territorio de una región italiana, la Emilia-Romagna, cuya ley regional de 7 de diciembre de 1978, n.º 47, establece lo siguiente:

«La Región pretende asegurar el desarrollo equilibrado del propio territorio y garantizar que el disfrute de los recursos naturales y la utilización del suelo y de todo el territorio se realice en función de los intereses generales.

«La planificación regional se coordina con la programación económica; en particular, la planificación territorial regional y comarcal se coordina con la programación económica nacional y la regional persiguiendo las siguientes finalidades:

- el desarrollo equilibrado del territorio a través de la programación de las instalaciones habitacionales, productivas, de transporte, de la red infraestructural y de los servicios, en el contexto de la utilización rigurosa y coordinada de los recursos territoriales;

- la tutela y la recuperación para su uso social de los bienes de interés cultural y ambiental y la valoración a fines sociales del patrimonio municipal y urbanístico existente;
- el conocimiento profundo y sistemático del territorio en todos los aspectos físicos, históricos y socioeconómicos».

Así, pues, en el proyecto español de acción pública sobre el territorio se consideran fundamentales, como líneas programáticas: *a)* el desarrollo equilibrado de las aglomeraciones urbanas y de las actividades productivas, coordinando el aprovechamiento de los recursos para la óptima y adecuada utilización del territorio; *b)* la mejora de las zonas deprimidas; *c)* la conservación y mejora de los espacios naturales, la flora y la fauna, y los conjuntos de interés artístico, cultural o histórico, para incrementar la calidad de la vida, todo sin descuidar las necesidades de la protección civil y la defensa nacional, en el equilibrio interterritorial, además coordinado por la planificación económico-social nacional y regional.

La ordenación del territorio incluye, por tanto, lo físico espacial, las actividades productivas, habitacionales, recreacionales y ambientales; también la ordenación de la base económica y de las infraestructuras; la ordenación de las instituciones que rigen y administran el bienestar de la colectividad y la calidad de la vida; en suma, toda búsqueda de un desarrollo equilibrado que usa como instrumento la planificación. He aquí la actuación pública para la consecución de sus fines.

Sin embargo, si queremos dar una definición precisa de ordenación del territorio nos encontramos con dificultades. Claudius Petit la definía como «la investigación dentro del cuadro geográfico de Francia para un mejor reparto de los hombres en función de los recursos naturales y las actividades económicas»; M. Roulin, que era «la ciencia o el ente que tiene por objeto la organización y reparto en el espacio regional o nacional de las diversas actividades humanas en función de las necesidades del individuo y de la colectividad» (1961); Jung decía que busca «el desarrollo equilibrado de la nación por medio del empleo óptimo de todos los recursos humanos, económicos y financieros del país y pasando por la utilización racional del territorio, en función de los elementos

que a cada región le son propios» (1972; 6); por último, Martín Mateo señala que «es la ordenación del espacio que favorece la más satisfactoria ecología y el óptimo aprovechamiento de las posibilidades humanas» (1969; 212).

De lo que no hay duda es que, siguiendo a Feal Lago, «en algunos países la ordenación del territorio procede mas bien de la preocupación por una mejor utilización del suelo, y se identifica con los planes de urbanismo o de ordenación rural. En otros países es la idea de desarrollo económico la que prevalece» (1971; 61). Una última definición indica que es «el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales y, en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supranacional y de los espacios naturales libres» (García Alvarez, 1981; 15).

Hay diversidad de enfoques y de ahí las diferentes definiciones. Los objetivos varían según las circunstancias y particularidades del ámbito de acción que propongan las autoridades administrativas; el espacio físico debe ser determinado previamente para delimitar el área de acción, y el ejercicio de esta acción supone el reconocimiento del carácter interdisciplinario que informa las actividades, participando técnicos y profesionales de diversas ramas de las ciencias (ingenieros, economistas, juristas, sociólogos, etc.). La intervención de la Administración Pública y el uso de las herramientas planificadoras es fundamental para efectuar o utilizar racionalmente el espacio regional, los recursos naturales, proteger el ambiente y sus riquezas, equipar el territorio, instrumentar el transporte y los medios de comunicación, y distribuir, en dicho espacio, los hombres, sus actividades y sus bienes, todo ello en aras del adecuado desarrollo equilibrado de la base física y de la población.

Lo fundamental es el uso racional de la técnica planificadora como instrumento metodológico, y como todo debe estar enmarcado en un plan de desarrollo regional, creemos que sin este plan y sin una conocida estructura institucional para su implementación mal pueden prosperar los lineamientos de política que se tracen para incrementar la eficiencia y la capacidad productiva del sistema económico, el disfrute del ambiente y los recursos na-

turales, el desarrollo urbano, de las infraestructuras y servicios conexos, la calidad de la vida, la seguridad y defensa de la población.

Ello hace necesario tener presente en todo momento aquellos puntos fundamentales a que nos referíamos al principio de este trabajo, de considerar la Administración Pública como sistema, y conocer la ordenación del territorio como una estrategia de desarrollo en la que interactúan varias disciplinas manejadas en el seno de un Plan.

#### IV. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL

Siendo el desarrollo el resultado de distribuir racional y equitativamente el incremento de la renta, de modo que se manifieste el progreso económico y social entre toda una masa de población en un momento y territorio dados, el desarrollo regional será el circunscrito a un área más reducida, en la que hoy, tras aprobarse la Constitución Nacional y la Ley de Financiación de las Entidades Autónomas, así como en razón al intenso proceso de transferencia de competencias de la Administración General a las Comunidades, el Gobierno regional tiene obligaciones y responsabilidades antes no establecidas y menos conocidas.

Ahora bien, la planificación regional ha de enmarcarse en el contexto de la planificación económica y social y, desde luego, del Plan Nacional de Ordenación que determinará las grandes directrices de ordenación del territorio, tal como prevé la vigente Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975.

Es curioso que la Ley del Suelo haya devenido la máxima ley planificadora vigente, además de ser una ley urbanística. En su articulado se comprenden no menos de ocho momentos planificadores o de desarrollo planificador, considerados como planes de ordenación, que son los siguientes: el Plan Nacional de Ordenación, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, los Planes Generales Municipales de Ordenación, los Planes Parciales, los Estudios de Detalle, los Proyectos de Urbanización, los

Programas de Actuación Urbanística, y los Planes Especiales (artículos 6 a 25 de la Ley).

El Plan debe delimitar las directrices genéricas de la estructura urbanística, de la ordenación regional y el planeamiento del territorio, en coordinación con la planificación económica y social encaminada al mayor bienestar de la población. Contribuirá a la organización más racional de las actividades sociales y económicas en el espacio territorial y garantizará un eficaz aprovechamiento de los recursos naturales renovables, así como la permanencia de los mismos en el tiempo. Su objetivo es más amplio que la preocupación por una mejor utilización del suelo y, por tanto, que los planes de urbanismo o de ordenación rural. Su política debe hacer llegar a una nueva ordenación del espacio con enfoque de futuro, en el que las regiones y comarcas deben ser ordenadas y potenciadas en función de sus respectivas peculiaridades sociales y su base económica.

Si observamos que a través de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y los Planes Especiales ha de tenerse en cuenta la ordenación territorial agrícola, la ordenación territorial industrial y la ordenación territorial urbana, en el marco general de la ordenación del ambiente, comprenderemos la enorme importancia de estos instrumentos para el desarrollo regional cuando el Plan Nacional aún no ha arrancado.

La ordenación territorial agrícola a largo plazo pretende lograr que la agricultura ocupe un papel relevante en la economía nacional y regional, mediante el estímulo a la producción y el mejoramiento cultural y económico de la población rural, dentro de un principio de productividad sostenida de los recursos naturales. En este campo la ordenación del territorio tenderá a la zonificación agrícola nacional, regional y comarcal, que estará dada por el uso actual y potencial de los recursos y el grado de consolidación de los sistemas existentes desde el punto de vista socioeconómico, de acuerdo con el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales. Esta zonificación debe ser el punto de partida para la elaboración del Plan Nacional, Regional y Comarcal.

La ordenación industrial tomará en consideración el rápido crecimiento del sector y la localización de las unidades de producción para prevenir y evitar el congestionamiento de las áreas in-

dustriales, la contaminación ambiental, la aparición de núcleos residenciales anárquicos en áreas no urbanas o urbanizables, los conflictos de uso y, en general, distorsiones del patrón de localización con respecto a la estructura regional de recursos.

La ordenación territorial urbana tomará en cuenta los desequilibrios regionales que caracterizan situaciones que, en lugar de traer consigo urbanización y desarrollo, ocasionan deterioro y marginalidad, las migraciones internas y la reconstrucción, conservación y protección de los centros históricos, artísticos, comerciales y residenciales.

La ordenación del ambiente se apoya en principios que compatibilizan las características propias del territorio con las actividades que en él se desarrollan. El objetivo de su actuación es modificar, si es necesario, el estilo de desarrollo predominante, con estructuras económicas que generan fenómenos de desequilibrio y deterioro ambiental, las variables a tener en cuenta incluyen los recursos suelo, agua, flora, fauna y aire, regulares del clima, y fundamento de la conservación, defensa, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Sobre todos estos particulares se han de trazar una serie de políticas, cuya implementación contribuirá notablemente a la construcción de una nueva sociedad en el horizonte prospectivo de la Galicia del año 2000.

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación vinculan a la Administración y a los particulares. Las acciones previstas en los mismos —dice la Ley del Suelo— se llevarán a cabo por cada uno de los Departamentos ministeriales afectados en las materias de sus respectivas competencias. Definirán un modelo de estructuración del territorio de acuerdo con las exigencias del desarrollo regional, que sirva de marco para la adecuada coordinación de las distintas acciones, planes y programas que tengan incidencia sobre el territorio, estableciendo la distribución global de usos y actividades, las infraestructuras básicas, las áreas sujetas a limitaciones específicas, las medidas de protección del medio ambiente, y otras que sean necesarias.

El Plan Director Territorial de Coordinación en Galicia debe ser el Plan de Ordenación Territorial de Galicia, a cuyo efecto, reconocidos como órganos consultivos por la Xunta la Comisión

de Urbanismo de Galicia y la Comisión Gallega de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente —para colaborar con el Concelleiro de Ordenación del Territorio, la Dirección General de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y las Comisiones Provinciales de Urbanismo (Decreto de la Xunta de Galicia de 30-IV-79)—, en él se contendrán todas las determinaciones y se integrarán todos los documentos a que se refieren los artículos 10 y 11 del Reglamento de Planeamiento de la Ley del Suelo.

Importantes son las medidas de protección a adoptar para preservar el suelo y los demás recursos naturales de los procesos de urbanización en las áreas que por sus características naturales o por su valor paisajístico deben ser excluidas, y las medidas que sean adecuadas para impedir que sean afectadas por el desarrollo urbano áreas con valores naturales, ecológicos, paisajísticos o de otro tipo, que se reflejarán en la Memoria que ha de elaborarse.

Pero es a través de los Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, y conservación del medio rural en determinados lugares, como se podrá actuar con mayor detalle. La protección del paisaje se referirá a las bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convengan al fomento del turismo, a los predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico y, en general, a los espacios naturales protegidos según ley (parques nacionales, parques naturales, parajes naturales, ecosistemas, reservas integrales de interés científico, etc.).

Así las cosas, la elaboración de todos estos Planes y su imbricación en el Plan General de Desarrollo Regional supone tener trabajo adelantado, y más si consideramos que el Plan de Desarrollo regional —no entrevisto ni planteado todavía— señalará las políticas, los fines y los medios a contar para señalar la Galicia deseada del año 2000, en un horizonte prospectivo. A mediano y corto plazo deben señalarse otras metas, que hoy desconocemos, también, salvo que así se entiendan las actividades urbanísticas en marcha, que no son exactamente la planificación económica y social que la Región demanda, a lo sumo sólo una parte de ella.

V. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO RURAL.  
LA RECONVERSION DEL SECTOR AGRARIO  
GALLEGO. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL  
PLAN Y PROSPECTIVA

En toda planificación del desarrollo rural —el espacio no urbano—, como en cualquier otra, hay que establecer los objetivos, los medios, las implementaciones, los programas, los proyectos, y su inserción en un presupuesto financiero. Hay que conceptualizar teóricamente los problemas que se plantean, recabar información, diagnosticar la situación, señalar alternativas y seguir la ejecución.

Como subdivisión o complementación del Plan de Desarrollo Económico y Social Nacional y/o Regional, tiene como uno de sus principales objetivos preparar, facilitar y racionalizar las decisiones que se aprueben a nivel de Administración Pública, y controlar, supervisar y evaluar su posterior ejecución, con el fin de ordenar y acelerar el crecimiento agrícola y los resultados del desarrollo rural, armónicamente, con distribución equitativa de sus logros.

Es una actividad compleja y permanente de los organismos oficiales, en representación de la comunidad política que también debe participar. Entran factores de diversa índole: físicos, políticos, económicos, financieros, tecnológicos, etc., que son actantes e interdependientes. Los subsectores agrícola, ganadero y forestal deben intervenir en la elaboración del Plan, a través de sus entes representativos, para lograr el consenso más concertado posible.

En este sistema planificador es conveniente la utilización de modelos. Y si el sistema es la totalidad organizada y delimitada de sus componentes, el modelo que se elabore supone construir mentalmente la realidad que se pretende. El modelo entonces es otro instrumento metodológico que ha de estar en relación con la realidad actual o posible, destacando los componentes, las relaciones y las funciones más significativas para los objetivos propuestos, más rico y claro que la realidad que pretende representar, y debe revertir sobre la misma realidad para esclarecerla y mejorarla.

Hay, pues, que diagnosticar la realidad, idear una nueva, formular fines y objetivos, señalar alternativas, ejecutar y evaluar las alternativas seleccionadas, implementar el plan y controlar su ejecución. Ello implica, normalmente, reformar y crear numerosas estructuras: legales (normas) y administrativas (instituciones), y aplicar nuevos recursos (humanos, financieros, tecnológicos, etc).

Para todo esto es conveniente la creación de un Consejo Rural Gallego, de carácter consultivo, compuesto por representantes empresariales, organizaciones sindicales, instituciones conservacionistas, académicas y de la Administración Pública, para garantizar el apoyo de las fuerzas sociales, económicas y culturales en materia agraria y conservacionista de la Región.

Siendo la esencia de lo agrario el proceso agrobiológico del cultivo vegetal y la cría animal, cuyo resultado está destinado al consumo de la población, bien directamente, bien mediante una primera transformación, tal como ha preconizado la escuela iusagrata italiana (Carrozza, Romagnoli, Bassanelli), intentar construir toda una teoría o un modelo sobre la formulación de la empresa agraria (Ballarín) o la explotación como unidad compleja dedicada a la producción (Carballal Pernas), descuidaría el estudio del proceso de transformación de los regímenes de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, y de la función social que el agricultor debe cumplir en la conservación de los recursos naturales renovables. Desde luego, debe conducir una explotación eficiente, mediante el aprovechamiento apreciable de los factores de la producción, responsabilizándose directamente de la gestión empresarial, contribuyendo al aumento de la producción, y cumpliendo las normas conservacionistas necesarias para mantener el equilibrio de la Naturaleza (Franco, 1981; 15-16).

Pero desde otro punto de vista, la actividad del sector agrario, que supone la utilización mejor o peor de los recursos naturales renovables, al ser éstos bienes de la Naturaleza, la utilización de los mismos se realiza o para satisfacer necesidades de índole consuntiva (cual sucede con los vegetales y animales) o de índole recreacional (el disfrute de los parques, bosques, reservas, monumentos). De aquí esta otra dimensión de los recursos, de mucha importancia para los componentes de las modernas sociedades industriales, fuente de otra riqueza y de otro uso.

Por eso el Plan de Desarrollo Rural ha de contemplar el uso de los recursos y su conservación, su mejora y defensa, y al tener en cuenta esta actitud conservacionista el Plan contendrá consideraciones productivistas y conservacionistas. En otras palabras, el Plan incluirá particulares sobre las instituciones, las estructuras, su reforma, la producción, distribución y comercialización de los productos, y acciones para la defensa, conservación y mejora de las áreas agrícolas, silvo-pastorales, de montaña, de reserva ecológica y de esparcimiento, en el contexto global de la ordenación del territorio y la reconversión del sector agrario.

Los recursos institucionales (órganos de la Administración Pública y materia sobre la que entender) vienen dados por el traspaso de competencias de la Administración Central a la Administración Regional. La Comunidad Autónoma gallega asume competencias en materia agrícola y ganadera, montes y aprovechamientos forestales, conservación y mejora de los suelos agrícolas, estudio e investigación de los recursos naturales renovables, protección, conservación, fomento y aprovechamiento de las riquezas piscícola continental y cinegética, la protección del paisaje, la creación y administración de parques naturales, la vigilancia y control de las aguas continentales, el mantenimiento y reconstitución del equilibrio biológico, la agricultura de montaña.

Hay materia, pues, sobre qué planificar, hay instrumentos y competencias.

Ahora bien, con respecto a los recursos legales creemos que no todas las leyes últimamente pasadas por el Estado nacional sean lo suficientemente expeditas y claras para el desarrollo de los intereses de la Región y de su población, como «ad exemplum» queremos puntualizar con una de ellas, de extraordinaria complejidad y ambiciones, cual es el Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes, de 1981.

Por explotación familiar agraria entiende el legislador «el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular para la producción agraria, primordialmente con fines de mercado, siempre que constituya el medio de vida principal de la familia, pueda tener capacidad para proporcionarle un nivel socioeconómico análogo al de otros sectores y reúna las siguientes condiciones:

- a) que el titular desarrolle la actividad empresarial agraria como principal, asumiendo directamente el riesgo inherente a la misma;
- b) que los trabajos en la explotación sean realizados personalmente por el titular y su familia, sin que la aportación de mano de obra asalariada fija, en su caso, supere en cómputo anual a la familiar en jornadas efectivas» (artículo 2.º de dicho Estatuto).

Para que las explotaciones agrarias sean consideradas como familiares y gocen sus titulares, por tanto, de los créditos, subvenciones y auxilios de que hoy gozan y mañana señale el Gobierno, habrán de solicitar un *documento administrativo* o tener aprobado un *plan de modernización* de la explotación. Uno y otro entrañan una actividad burocrática intensa, que aunque su realización sea ofrecida por la Administración no cuenta con la confianza del campesino. Además, ello producirá en el Registro nota marginal de afección sobre los bienes que garanticen los beneficios que se obtengan.

Sobre estos particulares —porque el Estatuto contiene otros muchos, como el acceso a la explotación de los agricultores jóvenes, nuevos modos de testar los titulares, acceso al Registro de los bienes y derechos de los propietarios, etc.— cabe la necesidad urgente de hacer un estudio detenido de cuáles son las ventajas que otorga la ley sobre las actuales, para mostrar su bondad, y si las hay, hacer después una intensa promoción. De otra forma, esta ocasión, como tantas otras, pasará inaprovechada y el legislador seguirá actuando en el reino de las utopías.

A estos efectos señalamos algunas de sus complejidades.

El documento administrativo describirá los bienes y derechos de la explotación y señalará que concurren los requisitos técnicos establecidos en la ley. El plan de modernización implica la realización de un «conjunto de inversiones o adaptaciones que, con planteamientos técnicos, económicos, sociales y financieros, acordes con los objetivos —de la Ley—, deben introducirse globalmente en una empresa agraria para modificar su estructura productiva con el propósito de mejorar la productividad, los resultados económicos finales y las condiciones de trabajo». «El plan de mo-

modernización ha de describir la situación, los problemas y los resultados técnicos y económicos actuales de que parte la explotación, y expresar claramente la situación final a que se pretende llegar, el programa de mejoras o de inversiones a realizar y los correspondientes estudios económicos y financieros que pongan de manifiesto el grado de absorción y remuneración del trabajo familiar que ha de alcanzarse, la orientación del plan de modernización se ajustará a los criterios y directrices de política agraria definidos por el Ministerio de Agricultura, oídas las Cámaras Agrarias y las organizaciones profesionales de ámbito nacional. En la aprobación del plan, el Ministerio de Agricultura señalará el plazo máximo para su ejecución. El plan de modernización se expresará en etapas sucesivas que permitan valorar el cumplimiento progresivo de los objetivos señalados e introducir, en su caso, las correcciones autorizadas».

Las explotaciones reunirán las siguientes condiciones: «a) Tener capacidad para mejorar, a través del plan de modernización, su viabilidad económica, cuyo umbral mínimo se señala en un nivel de rentas por persona plenamente ocupada equivalente al salario medio de los trabajadores de la zona o región donde radique; b) Alcanzar, como mínimo, la plena ocupación de un miembro de la familia y ocupar anualmente, como máximo, además de la mano de obra familiar, dos trabajadores asalariados fijos o lo que resulte equivalente en asalariados eventuales».

Sólo así se tendrá derecho a créditos, subvenciones y auxilios distintos de los actuales, y aunque el Ministerio de Agricultura (o el órgano competente de la Comunidad) preste asistencia y asesoramiento técnico gratuito para la preparación, confección, tramitación y desarrollo de los planes de modernización, y desarrolle acciones de capacitación profesional y formación continuada dirigidas prioritariamente a los titulares de las explotaciones familiares agrarias, que presenten esos planes, poco se avanzará si no hay medios suficientes o, lo que es peor, si el agricultor no tiene confianza en todo este proceso.

Ante todo este inmenso acontecer y tamaño intervencionismo estatal hay que tener en cuenta que la gran mayoría de las explotaciones agrarias gallegas están en el límite de una economía de subsistencia, sin medios y con muy poca capacidad empresa-

rial en sus titulares. Dudas fundadas se tienen de que el Ministerio o el órgano competente de la Comunidad (la Consellería de Agricultura) puedan hacer algo a corto plazo, no mucho a medio plazo y sólo poco —o mucho— a largo plazo si se facilitan los mecanismos —humanos, legales y financieros— para llevar a cabo una tarea tan inmensa sobre cientos de miles de explotaciones (288.000 ó el 75% del total de 385.000) que para 1972, cuando se levantó el Segundo Censo Agrario Nacional, eran inferiores a las cinco hectáreas, a todas luces inviables para los fines que se persiguen.

Aquí vemos una vez más como legislar con carácter general, sin tener en cuenta las peculiaridades de cada Región, no conduce a nada. A la Comunidad Autónoma gallega le corresponde, pues, hacer viables estos buenos propósitos del legislador. ¿Cómo? ¿Puede el Parlamento gallego superar esas tremendas trabas legales, de recursos humanos y financieros, para llevar a cabo la reforma y modernización de la estructura de las actuales explotaciones agrarias familiares de la Región? Y para el negado caso de que se constituyeran centenares de miles de explotaciones agrarias viables como unidades empresariales, desarrolladas y modernizadas, ¿no supondría ello que su producción tendría que enmarcarse en un plan de desarrollo regional, agrario y rural, para evitar la distorsión y las posibles crisis subsecuentes de producción, comercialización y cambio de nivel de vida, que podrían empobrecer repentinamente a los agricultores empresariales modernizados? ¿Cuál sería el papel, entonces, de los agricultores jóvenes que hubieran accedido al manejo de las explotaciones? ¿O es que la ley sólo va dirigida, tácitamente, a una minoría empresarial formada por unos pocos miles de explotaciones de tamaño mediano, que ya tienen capacidad por sí mismas de desarrollarse y acomodarse a las situaciones del mercado y a los embates de las oscilaciones permanentes de precios y gustos del consumidor? ¿Cuál es el caso de la compañía familiar gallega y el de la agricultura asociativa? ¿Cómo se resuelven los dilatados problemas que plantean las concentraciones parcelarias de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario? No hay duda que faltan estudios de implementación de las leyes y de psicología social.

Eludimos entrar en mayores discusiones para justificar la ne-

cesidad de encuadrar toda esta actividad en el Plan de Desarrollo Regional, que diseñe la deseada Galicia del año 2000, y que señale con precisión los objetivos, los medios, los programas y proyectos a llevar a cabo. De otro modo el proceso siempre seguirá distorsionado.

El Plan, por otra parte, ha de ser coherente, creíble, concreto en el tiempo y global. No se puede planificar aisladamente si no se quieren alterar los resultados de políticas particulares. Si se legisla para aplicar o llevar adelante los postulados y objetivos del Plan, tiene que admitirse que el mismo se va a cumplir racionalmente o que, al menos, se puede cumplir. Hay que tener en cuenta siempre el sujeto pasivo de la acción de gobierno, para que se incorpore activamente a la realización de sus objetivos. Y hay que prever, mínimamente, el entorno económico y social en que se ejecuta el Plan. Por eso ha de ser adaptable, modificable, y seguido permanentemente. No puede ser rígido, porque la sociedad cambia, la producción se sujeta a los avatares del tiempo, los grupos de presión intervienen, el mercado se controla por fuerzas extrañas y los intereses de las comunidades supranacionales están presentes.

Lo que no se puede hacer es mirar pasivamente como marchan las cosas. Esta es la peor acción de gobierno.

## VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hemos intentado discutir y aplicar la teoría general de sistemas a la ordenación del territorio. Se ha sostenido que para ser útil la división del conocimiento por especializaciones hay que integrar los resultados principales de su aplicación en un todo. Si la Administración Pública es el suprasistema formado por la conjunción de esfuerzos de los sistemas que se dan en la realidad social, un sistema de sistemas o un sistema de segundo orden, el conocimiento de los sistemas económico, jurídico, psicosocial y político tiene que aplicarse coherentemente para que su intervención rinda eficaz y se logren los objetivos señalados en un Plan.

La planificación es el instrumento metodológico más conveniente para el cumplimiento de los fines de la Administración Pú-

blica. Incide en la ordenación del territorio, en el desarrollo económico y social, en la armonización del progreso y en el equilibrio de las regiones y comarcas.

Por todo lo expuesto, concluimos diciendo que:

- 1.º La ordenación del territorio considera al hombre y su bienestar como el fin subyacente de toda su actividad.
- 2.º Ordenar el territorio significa organizar el uso del suelo, conocer los asentamientos urbanos, fijar las actividades que en él se realizan, señalar las áreas de conservación y mejora del medio natural, establecer las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, conocer del uso y saneamiento de las aguas, aprovechamiento de los recursos, protección de los espacios naturales, montes, flora y fauna y del medio ambiente.
- 3.º Para ordenar el territorio hay que planificar, y esta planificación se puede llevar a cabo mediante un plan nacional, el plan director territorial de coordinación, los planes generales municipales, planes parciales y planes especiales —tal como determina la vigente Ley del Suelo—, en coordinación con la planificación económica y social el primero de los planes citados. No obstante, se vislumbra la urgente necesidad de un Plan de Desarrollo Regional.
- 4.º Las Comunidades Autónomas, al hacer suyos los Planes Directores Territoriales de Coordinación, deben enmarcarlos en un Plan de Desarrollo Económico y Social Regional, cuyo contenido, variables, horizonte prospectivo y objetivos deben tener presentes la teoría general de sistemas o el enfoque sistémico. Por lo tanto han de incluir el diagnóstico del orden económico, jurídico, psicosocial y político, para que al aplicar la Administración Pública regional los medios con que cuente pueda alcanzar resultados significativos a corto, mediano y largo plazo.

- 5.º La población debe participar en todo momento y estar informada de toda actividad pública para que mediante su incorporación sea más fácil el logro de los objetivos superiores de la Comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

- BALLARÍN, ALBERTO: (1965). *Derecho Agrario*. Madrid, Edit. Revista de Derecho Privado.
- BELL, DANIEL: (1976). *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Madrid, Alianza.
- BERTALANFFY, L.: (1969). *General Systems Theory*. New York, Braziller.
- CARBALLAL PERNAS: «Agro e Dereito Galego», en *Revista Galega de Estudos Agrarios*. Servicio de Publicacions da Xunta de Galicia, 1. Santiago, 1979; 25-36.
- C.I.M.A.: (1978). *Medio ambiente en España. Informe General*. Madrid, Subsecretaría de Ordenación Territorial y del Medio Ambiente.
- CLÉMENT, J. M.: (1969). *L'avenir de l'agriculture*. París, Dunod.
- FEAL LAGO, C.: (1971). *La ordenación del territorio en Europa*. Madrid, Ministerio de la Vivienda.
- FERNÁNDEZ PACHECO, J.; MONTES RUBIO, M. *et al.*: «Estructuración de un método para la ordenación integral del territorio», en *Revista de Economía Política* 76; Madrid, 1977; 93-105.
- FRANCO GARCÍA, J. M.: (1981). *El derecho y la reforma agraria*. Mérida, Universidad de Los Andes.
- : «Prospectiva o futurología: Las técnicas para conocer el futuro», en *Futuro-Presente*, IV, 27; Madrid, 1974; 74-82.
- GARCÍA ALVAREZ, A.: «La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías», en *Estudios Territoriales* 1; Madrid, 1981; 13-52.
- GARCÍA BARBANCHO, A.: (1979). *Disparidades regionales y ordenación del territorio*. Esplugues del Llobregat, Ariel.
- GARCÍA PELAYO, M.: «La teoría general de sistemas», en *Revista de Occidente*. Madrid, 1981; 52-9.
- JIMÉNEZ NIETO, J. I.: (1975). *Teoría General de la Administración*. Madrid, Tecnos.
- JUNG, JACQUES: (1972). *La ordenación del espacio rural*. Madrid, I.E.A.L.
- MALASSIS, L.: (1973). *Agricultura y proceso de desarrollo*. París, UNESCO.
- MARTÍN MATEO, R.: (1969). *El horizonte de la descentralización*. Madrid, I.E.A.L.
- MENDRAS, HENRI: (1967). *La fin des paysans*. París, SEDEIS.
- MONOT, J. y CASTELBAJAC, PH: (1971). *L'aménagement du territoire*. París, PUF.

MURCIA, EMILIO: «El paradigma sistémico en Geografía y Ordenación del Territorio».

ROULIN, M.: (1961). *Aménagement du territoire et propriété privée*. Lausanne.

VARIOS: (1978). *Galicia año 2002*. Santiago, Secretariado de Publicaciones de la Universidad.

## R E S U M E N

La ordenación del territorio pretende ser un método de trabajo destinado a resolver los problemas planteados por la ordenación del suelo en sus vertientes urbano-industrial, rural-agrícola, recreacional y conservacionista.

La Administración Pública trabaja en la ordenación del territorio cumpliendo cometidos que le asignan las leyes. Esta actuación precisa ser imbricada en la planificación económica y social, por lo que habiéndose constituido España en Estado de las Autonomías, éstas vienen obligadas a diseñar un Plan de Desarrollo Regional incorporable al Plan Nacional.

En Galicia, al ordenarse el territorio y planificarse su desarrollo, hay que reconvertir el sector agrario, siendo la concentración parcelaria uno de los métodos existentes. Pero hay otras leyes agrarias, como la de Explotación Familiar Agraria y de Agricultores Jóvenes, que precisan ser examinadas para hacer factible el desarrollo rural integrado en la ordenación del territorio, como un cometido explícito de la Administración Pública cara al año 2000.

## R E S U M E

L'aménagement du territoire prétend être une méthode de travail destinée à résoudre les problèmes posés par l'aménagement du sol sous ses aspects urbain-industriel, rural-agricole, de récréation et de conservation.

L'administration Publique travaille dans l'aménagement du territoire en remplissant les missions qui lui sont assignées par les lois. Ce comportement doit se trouver imbriqué dans la planification économique et sociale, raison pour laquelle l'Espagne s'étant constituée en Etat des Autonomies, celles-ci se trouvent obligées à préparer un Plan de Développement Régional incorporable au Plan National.

En Galicie, au moment d'aménager le territoire et de planifier son développement, il faut reconvertir le secteur agricole, le remembrement étant une des méthodes existantes. Mais il y a d'autres lois agricoles, comme celles d'Exploitation Familiale Agricole et de Jeunes Agriculteurs, qui ont besoin d'être examinées afin de rendre faisable le développement rural intégré dans l'aménagement du territoire, en tant que mission explicite de l'Administration Publique face à l'an 2000.

S U M M A R Y

National planning attempts to be a work method meant to solve problems posed by land planning along urban-industrial, rural-agricultural, recreational, and conservationist lines.

Public Administration works in national planning by carrying out missions assigned to it by law. Its operations must go hand-in-hand with economic and social planning. Therefore, as a result of Spain's having been divided into Autonomous Communities, these Communities have the obligation to devise a Regional Development Plan that can be incorporated into the National Plan.

Following regional and developmental planning in Galicia, there must be agricultural reconversion, with land consolidation being one of the current methods. But there are other agricultural laws, such as the Family Farm and Young Farmers laws, which must be looked into so that integrated rural development within regional planning will be feasible, an explicit mission of Public Administration with a view toward the year 2000.