

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO, INVERSIÓN PÚBLICA Y BIENESTAR

Ricardo Rivero Ortega

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Salamanca

**Encuentro Nacional e Internacional: “Planificando la Argentina del Bicentenario”,
7 de Septiembre de 2010. Centro Cultural Bicentenario, Ciudad Autónoma de
Buenos Aires.**

SUMARIO:

Introducción

- I. Introducción: planificación territorial, inversión pública y construcción de infraestructuras como políticas públicas de afianzamiento del Estado bienestar: La planificación como herramienta clave.**

- II. Lo que la experiencia europea pueda aportar: Alemania, España y la Unión Europea como muestras de andamiaje jurídico del Ordenamiento territorial en Estados descentralizados.**

- III. Algunas propuestas proactivas para situar el marco jurídico de la planificación estratégica territorial a la altura de las exigencias del siglo XXI: el papel de las corporaciones, los tribunales y los derechos de los particulares.**

- IV. Coda de cierre.**

INTRODUCCIÓN:

La presentación en febrero de 2008 del Plan Estratégico Territorial de la República Argentina, con el impulso del Poder Ejecutivo de la Nación y las responsabilidades del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, puede constituir un hito en el proceso de construcción de país mediante la búsqueda del consenso en la racionalización de la inversión pública.

Este proceso se inicia formalmente cuatro años antes con la creación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, mediante Decreto N° 1824, de 10 de diciembre de 2004, pero antes ya se había realizado un esfuerzo de diagnóstico de las infraestructuras necesarias para el desarrollo sustentable, contando con la participación de las Provincias en el análisis.

Con esta política de ordenación del territorio, puede decirse que Argentina se sitúa a la altura de las circunstancias propias de las naciones más avanzadas en el recurso al instrumental técnico de intervención pública económica y territorial. Acertadamente se ha dicho que la ordenación del territorio es “un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad”.

Y a esta idea ajena, pero que comparto, puede sumarse otra que ahora aporto: **La planificación territorial es una técnica de realización de valores constitucionales.** La Constitución argentina proclama toda una serie de principios que necesariamente se vinculan a la ordenación del territorio, desde su propia estructura federal y sin olvidar el reconocimiento del derecho de los ciudadanos formulado en el artículo 41, así como la cláusula de progreso del artículo 75 y el llamamiento, también en su apartado 19, a “promover el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

Por supuesto, el encuadre constitucional de la planificación territorial debe partir del modelo federal, pues junto a la cláusula de progreso antes referida, ha de recordarse la atribución de similar competencia a las provincias en sus propias constituciones, luego estaríamos ante una competencia concurrente que evoca el recurso a fórmulas

coordinadas y armonizadas de ejercicio sintonizado de los respectivos poderes, desde principios federales.

Pero este vínculo entre la Constitución y la ordenación del territorio es también necesario porque existen concepciones heterogéneas sobre esta disciplina, habiéndose sostenido desde las posturas más extremadamente conservadoras del *status quo* territorial (con un discurso de inalterabilidad de los desequilibrios preexistentes, calificados de “naturales”) hasta las desarrollistas a ultranza que no cuentan para nada con el medio ambiente.

Entre ambas, cabe en abstracto optar por una tercera vía, que yo calificaría de constitucional, más conforme con los objetivos presentes y futuros de una sociedad democrática avanzada, que opta por un modelo de gobernanza multinivel (el federalismo) con el liderazgo del Ejecutivo de la Nación, y se basa en el desarrollo sustentable o sostenible como equilibrio adecuado entre el crecimiento económico y el respeto de la naturaleza.

Ahora bien, si la ordenación del territorio es una técnica de realización de la Constitución, ¿por qué ha estado ausente tanto tiempo del panorama instrumental de los poderes públicos? Pues probablemente debido a prejuicios ideológicos y circunstancias históricas que han dificultado cumplir con los propósitos reflejados en la Norma Fundamental, cuya base federal impone la participación de las Provincias en un proceso de diseño equilibrado y sustentable del territorio, sin dejar este diseño a las tendencias cíclicas de iniciativas públicas y privadas múltiples y desacompañadas.

La planificación territorial se encuentra estrechamente vinculada – debe advertirse desde ya – a la planificación económica. Y no debemos olvidar que esta última puede considerarse la “bestia negra” para el liberalismo. Cualquier proyecto de planificación del territorio, más aún si apuesta por la inversión en infraestructuras, afrontará resistencias ultraliberales contrarias a una iniciativa pública de direccionamiento de la localización de las distintas actividades, siquiera de modo indicativo.

Para intentar desmontar estos prejuicios, mi exposición comenzará mostrando con ejemplos internacionales las conexiones entre la construcción de infraestructuras y el

afianzamiento del modelo social (Estado de bienestar), recordando la experiencia de Estados Unidos, la Unión Europea y algunos de sus Estados miembros (Alemania y España), cuya estructura territorial está próxima a la de la República Argentina.

Destacaré como ejemplos de buenas prácticas de ordenación del territorio los principales documentos de la Estrategia Territorial Europea, su programa de redes transeuropeas (superredes, en la Estrategia 2020) y se recordarán los éxitos de la reunificación alemana, cuyas técnicas e instrumentos jurídicos atípicos (entidades sujetas al Derecho privado, fideicomiso público) están en la clave de la construcción de la economía más sólida de la Unión Europea.

Pasando al plano normativo, este aporte explicará el sistema jurídico (Constitución, Derecho federal, Derecho de las entidades territoriales) que articula la planificación estratégica en países fuertemente descentralizados como Alemania o España, poniendo de manifiesto las ventajas que para el caso argentino pueden presentar estos modelos. De ambos se puede aprender si tenemos presentes aciertos y errores y no consideramos siempre mejor lo que viene del otro lado del Atlántico.

Así, aunque el modelo español presenta una larga tradición, lo que supone un aporte de experiencia, debe decirse que experimenta un fuerte giro con el desarrollo del Estado autonómico, giro que en sus proyecciones sobre la ordenación territorial ha podido producir algunos resultados disfuncionales sólo corregidos gracias a la positiva acción recentralizadora que el Derecho y las Instituciones de la Unión Europea garantizan, especialmente en el diseño y construcción de las grandes redes de infraestructuras.

En la parte final, desde el conocimiento de las fortalezas y debilidades de los modelos expuestos, se apuntarán algunas prevenciones que el marco jurídico de la planificación estratégica en Argentina puede adoptar para anticiparse proactivamente a posibles faltas de sintonías entre los distintos agentes responsables. Sintéticamente, expondré cómo ha de ser desde mi punto de vista la distribución vertical y horizontal del poder, así como la relación público-privado en la planificación estratégica.

Como especialista del Derecho administrativo económico, tras dos décadas dedicado al estudio de esta disciplina, voy a comenzar resaltando las virtudes de la planificación

territorial, la inversión pública y la construcción de infraestructuras en la consecución y el mantenimiento del Estado Social.

V. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE AFIANZAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR: LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA CLAVE.

Recordemos un documento de hace más de quince años - en unos tiempos en los que todavía eran predominantes los discursos ultraliberales - , originado en estas mismas fuentes para anticiparse a muchos de los problemas que entonces como ahora sufriríamos a resultas de relativizar las funciones públicas. El Informe del Banco Mundial sobre el papel del Estado en un mundo en cambio advertía en 1997 de las severas consecuencias de olvidar el necesario protagonismo del Estado, incluyendo la construcción de infraestructuras¹.

Este documento anuncia el principio del fin de las corrientes de pensamiento hegemónicas durante los “felices noventa”, en la crítica descripción de las mismas que hace STIGLITZ, Premio Nobel de Economía y buen conocedor – por dentro – de las políticas (erradas) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Permítanme que le cite por su indiscutible autoridad: “Si el FMI subestimó los riesgos que sus estrategias de desarrollo conllevaban...también subestimó los costes sociales y políticos a largo plazo de medidas que devastaron a las clases medias y sólo enriquecieron a un puñado de opulentos, y sobrestimó los beneficios de sus políticas fundamentalistas de mercado”².

Quienes conocimos las opciones de intervención pública económica de la Argentina de los años noventa comprendemos el pleno sentido de la afirmación, y a estas alturas no tenemos duda en cuanto a la necesidad de que sea el Estado el que propulse el

¹ Vid. BANCO MUNDIAL, *El Estado en un mundo en transformación*, 1997.

² Vid. STIGLITZ, Joseph, E. *El malestar en la globalización*, Taurus, 2002.

crecimiento, sabiendo que cuando deja de hacerlo, especialmente promoviendo las infraestructuras, así como servicios básicos (educación, sanidad, suministro de agua, energía, telecomunicaciones, sistema de pensiones y asistencia social a las familias y colectivos desfavorecidos), no se realizan los objetivos constitucionales.

La historia es maestra elocuentemente los resultados de las políticas públicas. Una perspectiva diacrónica de medidas y resultados a menudo supera cualquier análisis teórico interesado o distorsionado, ¿Cómo salieron finalmente los Estados Unidos de la Gran Depresión? GALBRAITH nos recuerda los graves fallos macroeconómicos que, presididos por prejuicios (entre puritanos y mezquinos) empeoraron la situación y la alargaron durante años³. Sólo el *New Deal* impulsado por Franklin D. ROOSEVELT sirvió para salir del círculo vicioso de esa economía de la depresión que hoy nos ha recordado KRUGMAN a la vista de la deletérea crisis financiera internacional y sus dramáticas consecuencias, todavía hoy sufridas intensamente en muchos países, entre ellos España⁴.

Hay que recordar del período del *New Deal* la creación de la *Public Works Administration*, administración específicamente ocupada en la construcción de obras públicas. Y no olvidar las múltiples reacciones enconadas en contra que tuvieron que soportar estas políticas, incluyendo las declaraciones de inconstitucionalidad de la *Supreme Court*, después replanteadas tras la comprobación del amplio respaldo popular y los efectos beneficiosos y necesarios de la inversión en infraestructuras y gasto público con retornos económicos y humanos. Una historia que también nos demuestra que la interpretación constitucional no puede enrocarse en el originalismo, debe evolucionar para responder a las necesidades sociales.

Por supuesto, la historia de los desencuentros institucionales característicos del desarrollo de políticas públicas verdaderamente transformadoras de la realidad arroja otras enseñanzas dignas de tener en cuenta: estos conflictos pueden prevenirse siendo particularmente cuidadoso en el empleo de procedimientos que tengan presentes todos los intereses afectados, intentando involucrar en el proyecto de país a los actores

³ Vid. GALBRAITH, Jhon, K, *El crack del 29*, Ariel, Barcelona, 1984.

⁴ Vid. KRUGMAN, *El retorno a la economía de la depresión y la crisis actual*, Crítica, 2009.

públicos y privados que deben protagonizarlo. Para ello será clave el andamiaje jurídico-administrativo, como veremos por la experiencia europea.

Pero que la planificación es imprescindible, es una realidad difícilmente contestable. Desde el punto de vista del Derecho administrativo económico, lo más correcto es enmarcarla entre las técnicas del fomento, función pública de incentivo y promoción del crecimiento económico, una filosofía de profunda base liberal – en el mejor sentido de la expresión – que por tanto excluye la identificación de los esfuerzos planificadores con el modelo económico comunista. La planificación es una técnica de intervención pública plenamente democrática y adaptada a las exigencias propias de una Economía Social de Mercado⁵.

La planificación económica y territorial no sólo es perfectamente compatible con la Economía Social de Mercado, que es un modelo cuya impronta también puede observarse en la Constitución argentina vigente, sino que es imprescindible para garantizar su buen funcionamiento, como herramienta cotidiana de prospectiva y crecimiento y como técnica de respuesta en situaciones de crisis.

Antes recordé la experiencia del *New Deal*, pero hoy también podemos tener presente el llamado Plan OBAMA, presidido por una Ley de Estímulo Económico de 17 de febrero de 2009 que contempla la inversión de 787.000 millones de dólares, incluyendo un desarrollo ambicioso de las infraestructuras. Incluso en un marco constitucional como el de Estados Unidos, en el que no se reconoce explícitamente la Economía Social de Mercado, la planificación protagoniza el modelo de crecimiento hasta hoy.

Y lo que es una realidad en los Estados Unidos, al menos con ciertos gobiernos, es la normalidad constante en la Unión Europea, consciente de la importancia de la ordenación territorial y la planificación como claves para la realización del mercado interior. Si Europa no persiguiera con sus políticas públicas y arquitecturas normativas el equilibrio territorial y económico entre sus diversas naciones, el objetivo de la integración no se alcanzaría nunca en positivo.

⁵ Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Derecho administrativo económico*, 5 Edición, Marcial Pons, Madrid, 2010.

De ello era bien consciente Jean MONNET, el verdadero padre de la Comunidad, que fue toda su vida un gran planificador (artífice del Plan SCHUMAN, clave en la reconstrucción económica de Europa tras la II Guerra Mundial, verdadero punto de origen histórico de la ciencia de la ordenación del territorio), pudiendo contraponerse su visión del papel económico del Estado a la de HAYEK, para quien la planificación marcaba el inicio de un “camino de servidumbre”. Pues bien, en el caso de la Europa continental, al menos, la planificación no nos ha llevado hacia la servidumbre, precisamente, sino a la consolidación de uno de los modelos sociales más avanzados del mundo⁶.

Los últimos y más relevantes documentos de la Unión Europea demuestran este reconocimiento ininterrumpido de las virtudes de la planificación. Nada menos que la llamada Estrategia UE 2020, tratada en el Consejo Europeo Informal de 11 de febrero de 2010, nos muestra cómo Europa planifica. Si Argentina propone su proyecto de país para el bicentenario, la Unión Europea se propone el futuro para los próximos diez años, exactamente igual a cómo lo hizo en el año 2000 con la llamada Estrategia de Lisboa, con el objetivo ya alcanzado del año 2010.

En su considerando 71, la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 2010 pide a la Unión Europea que emprenda proyectos económicos específicos y muy propios, como por ejemplo una superred energética inteligente realmente europea, la realización del proyecto Galileo, la tecnología ecológica, la salud electrónica, el Programa de Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T) y un acceso libre y justo a las TIC y a la banda ancha. Sólo las RTE-T (Redes Transeuropeas del Transporte: autopistas, puertos, etc) han recibido miles de millones de euros en los últimos cinco años⁷

La planificación se demuestra pues como una herramienta clave para el desarrollo sostenible en términos de Economía Social de Mercado: Siempre ha estado allí y siempre estará. En España ha acompañado el crecimiento desde los años sesenta, presentándose a partir de nuestro ingreso en la entonces Comunidad Europea (1985)

⁶ Vid. MONNET, Jean, *Memorias*, Siglo XXI, Madrid, 1983.

⁷ Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Libro Verde. Hacia una red europea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes*,

planes tan relevantes como el Plan de Desarrollo Regional, el Plan de Reconversión Regional y Social, o el Plan de Desarrollo de Zonas Rurales, por citar sólo algunos ejemplos⁸.

Y hace bastante tiempo que Europa ha superado la crítica formulada por el Profesor Jean RIVERO en 1965, en su obra *Le plan et le droit*, sobre la ausencia de un Derecho de la planificación. Los Estados europeos muestran un Derecho de la Ordenación del Territorio cuyo conocimiento puede ser útil e instructivo para el desarrollo en Argentina de estrategias de esta naturaleza⁹.

Veámoslo con dos ejemplos,

VI. LO QUE LA EXPERIENCIA EUROPEA PUEDE APORTAR: ALEMANIA, ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA COMO MUESTRAS DE ANDAMIAJE JURÍDICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS.

En este apartado mostraré el marco normativo básico de la planificación con fines de ordenación del territorio en dos países de la Unión Europea deliberadamente elegidos. Aunque la planificación presenta también un notorio desarrollo en Francia, la base fuertemente centralista del Estado desaconseja en mi opinión emplear el modelo francés como término de comparación. De igual forma, el Estado regional italiano no se adaptaría a la lógica del federalismo, que sí se demuestra en el caso alemán y tendencialmente en el funcionamiento de la Unión Europea. El Estado de las Autonomías español, aun a cierta distancia del federalismo, debe ser presentado como modelo posible por distintas razones, entre las que no resulta menor el influjo cultural que puede producir sobre el caso argentino por la proximidad y accesibilidad de información sobre el mismo. Pero el caso español debe ser tomado con cierta cautela, puesto que gran parte de su éxito obedece al proceso de integración europea, mientras que su propio modelo territorial está aún en construcción jurídica.

⁸ Vid. GÓMEZ BARAHON, Alberto, *La planificación económica regional: Análisis jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.

⁹ Vid. RIVERO, Jean, "Le plan et le droit", en *La planification comme processus de décision*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1965.

A) España: algunos aciertos recientes y varios errores históricos.

No procede aquí extenderse en remotos antecedentes de la actual ordenación del territorio en España, pero sí conviene recordar que algunos de los momentos decisivos del progreso ilustrado en mi país pueden asociarse a decisiones claves de gobierno de la geografía. Así sucede con el destacable hito de la división provincial de 1833, obra de Javier de BURGOS, Ministro que acabó con las caóticas divisiones previas, marcadas por los señoríos de nobleza e iglesia, para facilitar con un nuevo esquema la realización de su idea del fomento, plasmada en una célebre *Instrucción a los Subdelegados de Fomento* que puede considerarse el acta de nacimiento de un enfoque positivo del poder político hacia el crecimiento económico, estimulando la iniciativa privada sobre bases públicas¹⁰.

Pero en España, ni el siglo XIX ni el XX fueron particularmente favorables para las políticas públicas de largo recorrido. La inestabilidad constitucional, las guerras civiles y las dictaduras (hechos lamentables que compartimos con Argentina) imposibilitaron la solicitada “vertebración” del país, en memorable expresión de ORTEGA Y GASSET, cuya obra se ocupa directamente de esta cuestión, conectando por cierto el apogeo de los nacionalismos en la península con periodo final que se inicia cabalmente con la independencia del Cabildo de Buenos Aires en 1810¹¹.

Será a mediados del pasado siglo cuando algunos ministros ilustrados, en un contexto autoritario (como el que sufrió también Javier de BURGOS) se empeñaran en modernizar España reformando su Economía y su Administración. La segunda mitad de los años cincuenta es recordada por la apertura relativa del régimen de Franco y algunas decisiones relevantes que desembocarían en el Plan de Estabilización. En lo que nos interesa ahora, debe señalarse la Ley del Suelo de 1956, norma que retoma la mejor tradición urbanística castiza, pero también se inspira en los más avanzados movimientos

¹⁰ Vid. ROCA ROCA, Eduardo, *Las ideas de administración de Javier de Burgos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987. .

¹¹ Vid. ORTEGA Y GASSET, José, *España invertebrada*, 1921.

Europeos, también en lo relativo a la Ordenación del Territorio (bebe de las fuentes de la *Town and Country Planning Act* inglesa de 1947)¹².

Inevitablemente debe destacarse en este avance normativo la figura del Plan Nacional de Urbanismo, contemplado en el artículo 7 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, aunque inicialmente con unos perfiles excesivamente ambiguos, que fueron después mejorados en la reforma de 1975, justo tras un período en el que la planificación adquirió gran importancia en el ánimo de consolidar la situación económica y social para preparar la transición a la Democracia. Así, según esta nueva redacción: “*El Plan Nacional de Ordenación determinará las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población*”.

El inmediatamente posterior Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, desarrollaría esta figura en su artículo 8, concretando su contenido (fijar la estructura general del territorio y de los sistemas que lo integran, en especial el sistema de asentamiento urbano; señalar actividades de carácter básico que condicionan la ordenación del territorio en sus diferentes ámbitos geográficos; asignar la distribución recomendable de la población; determinar las áreas de conservación y mejora del medio natural; y establecer programas y acciones que deberán desarrollarse a medio y largo plazo). Cometidos extraordinariamente ambiciosos pero difícilmente viables sin bases democrática de legitimidad, mucho menos en las condiciones económicas tan adversas que por la crisis energética de los setenta sufría España en aquellos años.

Por su desuso y ante los nuevos equilibrios del Estado Autonómico, el Real Decreto 304/1993 derogó este precepto. Nunca llegó a utilizarse la figura del Plan Nacional de Ordenación, aunque en 1962 la Subdirección General de Ordenación Urbana realizó un borrador de primer avance del mismo, elaborando incluso una Memoria de

¹² Vid. BASSOLS COMA, Martín, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español*, Montecorvo, Madrid,

Planteamiento del Plan Nacional. Las razones del fracaso de esta iniciativa han ocupado a la mejor doctrina del Derecho urbanístico español¹³.

La planificación general en España no se emplea desde finales de los sesenta. Tampoco se ha ensayado la planificación general de la economía que contempla la Constitución española en su artículo 131¹⁴, pero la mejor doctrina opina hace tiempo que hubiera sido necesario recurrir al Plan Nacional de Ordenación del Territorio, por su considerable utilidad y necesidad: "...el Plan Nacional es el único instrumento capaz de proporcionar un esquema general susceptible de dar sentido a las múltiples decisiones que contribuyen a definir cualquier política de ordenación territorial, de evitar movimientos de población espontáneos que luego ejercen una presión insoportable sobre las estructuras urbanas y a los que no puede darse respuesta adecuada desde los escalones inferiores del planeamiento, de racionalizar decisiones relativas a la localización de actividades que si se producen desde perspectivas aisladas hipotecan el desarrollo de otras muchas que, de preverlas a tiempo, podrían conjugarse adecuadamente con aquéllas y de resolver, en fin, tensiones interterritoriales cuya gravedad política puede llegar a ser muy grande, al enfrentar a comunidades enteras que estiman, no sin razón, que de su decisión correcta depende su futuro"¹⁵.

Estas muy tempranas advertencias del principal experto en Derecho urbanístico en España, formuladas hace décadas, se muestran hoy certeras a la vista de las múltiples controversias suscitadas con motivo de cuestiones tan relevantes como la gestión del agua, debido al fracaso del Plan Hidrológico Nacional, o la localización de instalaciones imprescindibles para la energía atómica, en fechas recientes un centro de tratamiento de residuos nucleares. La falta de una planificación nacional del territorio probablemente explica también censuras como la sufrida por España en el Parlamento Europeo a resultas de las estrategias ultradesarrollistas que con grave impacto sobre su litoral han desplegado algunas Comunidades Autónomas (el caso de Valencia), en ausencia de límites nacionales más precisos.

¹³ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo/PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1981.

¹⁴ Vid. SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *El sistema económico de la Constitución española*, Cívitas, Madrid, 1994.

¹⁵ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor, Madrid, 1990.

Seguramente el Plan Nacional de Ordenación no podía aprobarse con la endeble base jurídica de un texto preconstitucional. He aquí una explicación formal y material de su invalidez, puesto que su andamiaje normativo no se edificó pensando en la necesidad de dar participación a las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración. Tendría que haberse puesto al día esta figura en la legislación posconstitucional para dotarla de las capacidades necesarias para desplegar todas sus potencialidades, pero la redacción del artículo 148 de la Constitución atribuyendo la ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas, entre sus primeras y exclusivas competencias, no fue muy afortunada en tal sentido¹⁶.

Por las razones que fuere (origen preconstitucional, literalidad constitucional en el reparto de competencias, desprestigio de la técnica planificadora posterior) **no hay, pues, un Plan Nacional de Ordenación del Territorio en España, pero – y esto puede ser más grave – tampoco disponemos de una Ley de Ordenación del Territorio**, pues el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado tras la nueva Ley de 2007 mediante Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, no contiene los criterios que deben presidir la relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en esta materia. Como veremos después, ha tenido que ser el Tribunal Constitucional el que, a golpe de resolución de conflictos, deslinde las competencias respectivas.

Esto pese a que la doctrina ha venido reclamando una Ley nacional o estatal de Ordenación del Territorio, norma que perfectamente podría aprobarse recurriendo al frustrado artículo 150 de la Constitución española, ora por la vía de su apartado tercero (Ley de Armonización), ora por la vía del primero (Ley Marco), sin descartar tampoco la igualmente en desuso posibilidad prevista en el artículo 131 de la Norma Fundamental¹⁷.

¿Qué podría aportar una Ley de Ordenación del Territorio? Como mínimo, mayor seguridad jurídica que la actual: “El sistema español de ordenación del territorio es, en el fondo, similar a un modelo, esta vez, de *case law*. Ante un posible litigio, el intérprete o interesado ha de acudir a la jurisprudencia existente para saber cómo resolverlo.

¹⁶ Vid. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Planificación territorial”, *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987.

¹⁷ Vid. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998.

Tiene, nuestro modelo, todos los inconvenientes de un *case law*, ya que no queda más remedio que tomarse la molestia y tiempo de consultar y estudiar las recopilaciones jurisprudenciales, en ausencia de una Ley estatal reguladora de la ordenación del territorio donde podrían constar dichos criterios. Ello simplificaría notablemente la aplicación del Derecho¹⁸.

Llama mucho la atención esta carencia española, y a la vista del desarrollo económico e infraestructural español de los últimos veinte años (aunque ahora estemos saliendo de una fuerte recesión) podría llegar a pensarse que el Plan y la Ley de Ordenación del Territorio son herramientas perfectamente prescindibles, pues cabe conseguir muy buenos resultados de crecimiento sin recurrir a ellas. Del mismo modo en que los derechos fundamentales son mejor protegidos en Inglaterra en ausencia de una Constitución escrita, cabría sostener que el territorio puede ordenarse sin planes ni leyes.

¿Es válido tal argumento en la experiencia española? Desde mi punto de vista, en modo alguno, puesto que si sería deseable contar con instrumentos generales como son el Plan Nacional y la Ley estatal de Ordenación del Territorio, lo cierto que **su inexistencia se ve relativamente suplida por los sucedáneos sectoriales que presentan los llamados Planes Directores de Infraestructuras**, una herramienta decisiva que garantiza el necesario protagonismo del Estado central en el tejido de la red de obras públicas que articula el país más allá de los intereses puntuales de cada una de las regiones.

A pesar de la atribución de la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas en el artículo 148 de la Constitución, nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido en una abundante y prolija jurisprudencia la legitimidad de esta herramienta, así como la posible y muy considerable incidencia que está llamada a producir sobre las estrategias autonómicas de ordenación del territorio. Aunque las Sentencias del Tribunal Constitucional español sobre el reparto de competencias en materia urbanística han favorecido de forma intensa a los poderes autonómicos (en el plano puramente urbanístico así ha sido), la excepción se presenta en el caso de la

¹⁸ Vid. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 2007, p.79.

ordenación del territorio, salvada relativamente en parte también como competencia estatal a pesar de la literalidad ya expuesta del artículo 148 de la Constitución española.

Así queda claramente de manifiesto en la STC 61/1997, nada menos, Sentencia célebre que anuló buena parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, pero dejó a salvo sin embargo esta competencia estatal, como bien precisa su Fundamento Jurídico 22, elocuente en el **reconocimiento del papel del Estado central en la planificación territorial, particularmente en lo relativo al tejido de infraestructuras**:

No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del art. 149.1.13. C.E., establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994).

Conviene advertir que estas reflexiones se hacen con motivo del análisis de la invocada tacha de constitucionalidad del Plan Nacional de Ordenación, figura antes explicada, instrumento que nuestro supremo intérprete de la Constitución no duda en calificar de Plan de Ordenación del Territorio, en tanto en cuanto, *asigna usos al suelo o terreno a través de las directrices territoriales, se dirige al reequilibrio regional en el ámbito económico y tiene en cuenta los aspectos medioambientales para lograr la calidad de vida y el bienestar social, incidiendo también en el ámbito supranacional en cuanto al espacio europeo*. Pues bien, su diseño preconstitucional, superpuesto sin fácil encaje a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, lo que da lugar a una declaración de inconstitucionalidad (en su diseño preconstitucional, insistimos, conservado por el Texto Refundido de 1992).

Dicho lo cual, el Tribunal Constitucional español precisa que *ha de afirmarse que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del*

territorio (v. gr. art. 149.1, 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.).

Esta competencia estatal fue claramente reivindicada, tras los pronunciamientos anteriores del Tribunal Constitucional, al dictarse la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 (norma que explica en parte el origen de la “burbuja inmobiliaria” española), una Ley que fue de nuevo recurrida en inconstitucionalidad por varias Comunidades Autónomas y por el Grupo Izquierda Unida, invocando entre otros motivos la invasión de las competencias autonómicas de ordenación del territorio. Sin éxito en el objetivo de conseguir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional contrario a las atribuciones del Estado.

Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material". En el mismo sentido añadimos, en el FJ 6 b) de la misma STC 61/1997, que "la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística". Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las anteriores premisas sirven como explicación del método seguido en el enjuiciamiento de la LRSV: corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado. Y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación a priori de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica.

¿Cuál es la situación actual, tras la aprobación de la última versión de la Ley del Suelo y su Texto Refundido? Pues bien, aunque el Estado parece haber recuperado cierto liderazgo en la promoción del desarrollo sostenible, las competencias concretas que se autoatribuye o le reconocen los Estatutos de Autonomía en sus últimas versiones (no

sólo el de Cataluña, también los de Andalucía, Aragón, Castilla y León o Valencia) son escasas.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo, enuncia su propio objeto en el artículo 1: “Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad de las Administraciones”. Resulta sumamente sintomático que en la definición del objeto de la Ley no se hable de ordenación del territorio, pero como su propia título indica, no estamos ante una ley de planificación u ordenación territorial, sino ante una Ley sobre el suelo, con un régimen de mínimos

Hay que reconocer, sin embargo, que dos artículos del texto contienen directrices con incidencia sobre las políticas de ordenación del territorio que, casi sin condicionantes, se reconocen por completo en manos de las Comunidades Autónomas. Así, el artículo 2 del Texto Refundido enuncia los Principios de desarrollo territorial y urbano sostenible en los siguientes términos: “1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular: a) la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio natural y del paisaje; b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se

implanten efectivamente cuando cumplan un fin social. La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y los deberes establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adaptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de transformación y uso del suelo. El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

Más preciso en sus efectos sobre las políticas de ordenación del territorio debiera ser sin embargo el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, no en vano titulado Ordenación del territorio y ordenación urbanística: 1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística será motivado, con expresión de los intereses generales a los que sirve. 2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: a) La dirección y el control por las Administraciones públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos o privados; b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación; c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación de los ciudadanos en la ordenación y gestión urbanística. 3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada”.

Apréciase de la redacción de este precepto que se omite cualquier referencia a una ordenación del territorio por parte del Estado. En realidad estamos implícitamente ante una función pública autonómica. Lo único que hace el legislador estatal es sentar

criterios muy generales, poco precisos y por tanto que dejan gran margen de interpretación a disposición de los poderes autonómicos, verdaderos ejecutores materiales de la planificación territorial conforme a este marco normativo, criticable desde mi punto de vista en este punto.

El resto de los artículos del Texto Refundido se ocupan exclusivamente de cuestiones que afectan al régimen del suelo, con incidencia urbanística, pero no (o apenas) sobre la ordenación del territorio. Puede concluirse que el marco legislativo español de la ordenación del territorio es insuficiente, pues aunque como hemos visto hay algunas referencias programáticas y de principios que deberían orientar las políticas autonómicas, brillan por su ausencia tanto los instrumentos concretos a disposición del Estado para garantizar el cumplimiento de tales objetivos como los procedimientos que articulen la implicación de los distintos niveles de gobierno y administración en las decisiones de planeamiento.

Esta situación predicable del modelo urbanístico y de ordenación del territorio sólo expresa parcialmente otra realidad consecuencia del Estado Autonómica: La planificación estratégica territorial todavía presenta considerables desafíos en España. El relativo fracaso de la planificación hidrológica y los múltiples conflictos suscitados por la gestión de las cuencas hidrológicas, que aún tiene que resolver el Tribunal Constitucional, ponen de manifiesto la necesidad de anticiparse con competencias fuertes del Estado en este ámbito, ejercidas desde una posición moderadora y necesariamente armonizadora de los intereses de los distintos territorios.

¿Qué enseñanzas podemos extraer del caso español?: En mi opinión, muestra la necesidad de despejar cualquier polémica competencial en términos federales, reconociendo a la Nación el papel coordinador en la Planificación Estratégica Territorial. También destaca la necesidad de establecer un marco normativo con rango de Ley para delimitar los criterios y el procedimiento participativo, así como los posibles efectos sobre distintos intereses públicos y privados. Esta solución es preferible, pero incluso descartándola hay que decir que en un modelo aún no federal como el español nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido sin titubeos la plena competencia del Estado para aprobar los Planes Directores de Infraestructuras, incidiendo fuertemente sobre las competencias de las Comunidades Autónomas. El Plan

Estratégico Territorial está cerca en sus contenidos a estos Planes Directores, aunque dibuja un proyecto de país que supera con enfoques federales y de carácter transversal el sucedáneo español de la Ordenación general del territorio a nivel nacional.

B) Alemania: un verdadero ejemplo de la ordenación del territorio en un Estado federal.

El mapa de Alemania es, como todos sabemos, un puzzle reciente y reconstruido. Tras la consolidación de la unión aduanera (*Zollverein*) y múltiples conflictos, los belicosos *Reich* se enfrentarán a los vecinos europeos, con el resultado tras las dos grandes guerras mundiales de la ruptura territorial. La Ley Fundamental de Bonn de 1949 no se proyectará por ello sobre todo el territorio alemán, partido en dos mitades (RFA y RDA) hasta la caída del muro de Berlín y la reunificación en 1989.

En Alemania, la *Raumordnung* o *Raumplanung* surgen como disciplinas tendentes a encauzar los desmedidos crecimientos urbanos resultantes del éxito económico o industrial de aquel país, especialmente los que se producen en el Valle del Ruhr y el Gran Berlín. La *Raumordnung* (Ordenación del territorio), en la que cabe ubicar como especie o herramienta la *Raumplanung* (planificación territorial) deviene una función pública esencial con la finalidad de coordinar y armonizar políticas sectoriales, así que merece el calificativo de función pública transversal¹⁹.

La aprobación de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1965, modificada varias veces, nos marca los sucesivos hitos temporales del proceso de consolidación de tal función pública, que corresponde prioritariamente al Estado federal, ejerciéndola éste con el dictado relevante de la Ley que fija los principios, criterios y objetivos de la ordenación territorial a nivel global, sin perjuicio de la participación ejecutoria de los *Länder* y la también importante participación de las colectividades locales.

El procedimiento que se sigue para la Ordenación del territorio en Alemania combina pues dos aproximaciones complementarias: de arriba hacia abajo y desde abajo hacia

¹⁹ Vid. KÖNIG, Klaus/SCHIMANKE, Dieter, *Räumliche Planungen im politisch-administrativen System der Länder*, Hannover, 1980.

arriba. Si bien los objetivos generales de la planificación son determinados por las autoridades del Bund como hemos dicho. El papel de los *Länder* en la planificación territorial y el desarrollo regional es, por supuesto, sumamente importante, pero la existencia de un Ministerio específicamente orientado al cumplimiento de estos fines, el *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, demuestra sin lugar a dudas las competencias federales sobre la materia, que son muy relevantes, como lo son sus iniciativas y poder de decisión: www.bbr.bund.de

La Ley Federal de Ordenación del Territorio es un buen ejemplo de andamiaje jurídico para el ejercicio de esta función pública en un modelo federal. Comparte con el Texto Refundido español que acabamos de ver (que también ha bebido de las fuentes alemanas, a mi entender) un enunciado de principios generales, entre los que destacan las referencias a la necesidad de hacer compatibles los objetivos económicos, sociales y ambientales. Entre tales objetivos, también quiero resaltar aquí las referencias expresas a la *Daseinsvorsorge* (procura existencial), entendida doctrinalmente como la actividad del Estado para garantizar los servicios e infraestructuras mínimas para la vida en comunidad. El énfasis de la Ley Federal alemana en estos aspectos relacionados con los servicios públicos, equipamientos e infraestructuras básicas, resultan particularmente apropiados en sus posibles proyecciones sobre las necesidades concretas de la planificación territorial en Argentina, al menos desde mi punto de vista.

Un capítulo monográficamente dedicado a la planificación territorial en el nivel de los *Länder*, con disposiciones de procedimiento y otras exigencias, demuestra la competencia normativa federal sobre el ejercicio de un poder típicamente regional. La inclusión siguiente de un capítulo monográfico sobre la planificación en el nivel del *Bund* (federal) demuestra asimismo, a diferencia del caso español, cómo en este federalismo el centro puede y deber ejercer el liderazgo en la aprobación de los más importantes instrumentos de ordenación territorial. Por último, las constantes referencias a la participación de los distintos niveles de gobierno en las decisiones de ordenación territorial son claras muestras de la necesidad de coordinar y sintonizar municipios, regiones y Estado en proyectos clave para el desarrollo del país.

Para la experiencia argentina, el modelo alemán presenta desde mi punto de vista una mayor claridad respecto de la distribución de competencias. Ventaja que no es sólo

formal por tratarse de dos Estados con estructura federal, sino que también muestra el valor añadido del mayor éxito de resultados en cuanto a la consolidación de un modelo de crecimiento equilibrado y sustentable, con uno de los mejores desarrollos infraestructurales del mundo.

Pero tanto Alemania y España no serían lo que son sin contextualizarse en el marco más amplio de la Unión Europea, cuyo creciente protagonismo en materia de ordenación del territorio no debe pasarse por alto en nuestro estudio.

C) La Unión Europea como muestra clara de la necesidad de evitar tendencias centrífugas en la planificación de las grandes infraestructuras.

Alemania y España nos muestran dos realidades que tienen en común su estructura descentralizada y al tiempo integrada en el proceso de construcción de Europa. Sus políticas de ordenación del territorio no pueden ser separadas por ello de las impulsadas desde la Unión Europea, cada vez más activa en este sentido. Ya desde 1977, la Comisión de las Comunidades Europeas remite documentos al Consejo de Europa sobre ordenación del territorio y política de acción regional, con el fin de alcanzar un desarrollo económico equilibrado²⁰.

Se ha discutido hace años sobre la existencia de una competencia europea sobre ordenación del territorio, con el resultado actual de su general aceptación, en base a títulos diversos incorporados en las sucesivas reformas de los Tratados. Especialmente por la vía de las intervenciones protectoras del medio ambiente, el protagonismo de la Unión europea en la ordenación territorio, también asociada al crecimiento económico (favorecido a través de la creación de redes transeuropeas), ha sido cada vez mayor²¹.

Los documentos europeos sobre Ordenación del territorio tienen sus primeras expresiones en iniciativas del Consejo de Europa. Desde 1949, a través de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del

²⁰ Vid. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Orientations en matière de politique regional communautaire*, Bruselas, 1977.

²¹ Vid. HILDEBRAND SCHEID, *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla, 1996.

Territorio (CEMAT), con varias reuniones periódicas cada año. De esta instancia sale la Carta de Torremolinos (Carta Europea de Ordenación Territorial), aprobada el 20 de mayo de 1983, un hito en la materia que define la ordenación del territorio como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad” y la considera una disciplina científica, una política y una técnica administrativa.

Otro documento fuertemente significativo del tratamiento en el nivel común de esta cuestión es la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio de 1997 (PEOT), suscrita en Noordwijk, de 9 y 10 de junio de 1997. Pero el verdadero salto cualitativo en las políticas europeas de produce a partir de la Estrategia Territorial Europea (ETE) proyectada en los documentos “Europa 2000: Visiones del Desarrollo del Territorio de la Comunidad”, aprobado en 1991, y “Europa 2000+: Cooperación para el desarrollo territorial en Europa”, aprobado en 1994. Posteriormente vendría Europa 2004 (Cooperación para el desarrollo espacial del territorio europeo, 1995). Tales documentos se presentarían con la vocación de sentar el marco de referencia para los gobiernos de los países europeos, de manera que anticipan el Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario.

Hoy puede utilizarse sin exceso la expresión Gobierno del territorio en Europa. Ni la creación de las superredes europeas, a la que hacíamos referencia al comentar la importancia de la planificación, ni la política agrícola común, ni la gestión de los fondos estructurales y de desarrollo regional y transfronterizo, ni la protección homogénea del medio ambiente serían posibles sin esta política recentralizada en un nivel superior al de los Estados²².

La experiencia de la Unión Europea confirma la expresión de la necesidad de una instancia planificadora superior que coordine y alinee en direcciones convergentes los esfuerzos de las autoridades regionales y estatales, lo que en el caso español ha suplido en parte las tendencias centrífugas del Estado autonómico. También destaca esta experiencia europea la necesidad de documentos prospectivos de medio y largo plazo

²² Vid. ROMERO GONZÁLEZ, Juan, *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: gobierno del territorio en Europa*, 2004.

elaborados con participación de todas las instancias territoriales afectadas, pero con el liderazgo de quien pueda componer y ponderar las distintas perspectivas.

Europa, en todo caso, muestra buenos resultados en sus políticas. Gracias a los andamiajes jurídicos e institucionales de la Unión Europea y los Estados miembros se han alcanzado equilibrios satisfactorios entre lo económico y lo social, el desarrollo y el ambiente, el centro y las periferias, y los intereses públicos y privados que resultan involucrados en las decisiones de planificación territorial. Las enseñanzas europeas pueden servir quizás por ello para avanzar en el proyecto argentino de Plan Estratégico Territorial y Ley de Ordenamiento Territorial. Formularé a continuación algunas propuestas en este sentido.

VII. Algunas propuestas proactivas para situar el marco jurídico de la planificación estratégica territorial a la altura de las exigencias del siglo XXI: el papel de las corporaciones, los tribunales y los derechos de los particulares.

En este apartado expondré los principios que a mi juicio pueden y deben regir los equilibrios entre autoridades territoriales, diversas instancias de poder y sujetos públicos y privados en la planificación estratégica. Cómo debe en mi opinión repartirse el poder entre autoridades federales (nacionales) y territoriales (provincias, municipalidades) en estos procesos, desde la lógica preferente del consenso. Cuál puede ser a mi juicio el lugar natural de cada poder horizontal (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) en la planificación estratégica, y cómo también articular en términos no necesariamente dialécticos las convergencias (y posibles coincidencias) entre derechos subjetivos privados e intereses públicos en estos procesos.

A) ¿Cómo debe ser el reparto de papeles entre autoridades federales y territoriales en la planificación estratégica? El reparto vertical del poder en la planificación estratégica.

En el plano de la división vertical del poder, lo que las experiencias europeas muestran es que un cierto grado de centralización subsidiaria de las decisiones de planificación estratégica, tras la articulación de procesos de formación de consensos interterritoriales, resulta imprescindible. Ello porque obviamente cada nivel regional o municipal apuesta por los lineamientos y principios que considera mejores desde su propio punto de vista, así que no puede renunciarse a las facultades de coordinación, que alcanzan los diversos intereses.

¿Qué debe decidir en concreto el centro? La instancia nacional ha de canalizar en una iniciativa las múltiples propuestas que desde abajo hacia arriba le pueden presentar las autoridades territoriales, aprobándola tras garantizar un debate plenamente participativo en el que tanto la sociedad civil como las autoridades democráticamente legitimadas marquen la impronta parcial de texto definitivo. Proceso participativo que normativamente debe rodearse de elementos sustanciales, no de mera apertura de cauces de alegaciones sin reflejo posterior en la propuesta final de Plan Estratégico.

Por supuesto, al centro (en su instancia legislativa, como después diré) le corresponde el dictado de una normativa (con rango de Ley) que marque los principios y establezca las consecuencias limitadoras de los planes sobre los derechos subjetivos.

Las autoridades regionales o provinciales deben necesariamente tener reconocidas competencias relevantes de ordenación y organización territorial, como las Constituciones federales generalmente imponen. Competencias que deben ser ejercidas mediante la aprobación de sus propios instrumentos (planes) de ordenación territorial. No estamos pues ante competencias que puedan o no ejercerse. Su carácter irrenunciable y vinculación con el objetivo del desarrollo y la realización conjunta del proyecto de país exige la implementación de los instrumentos requeridos para hacer realidad las políticas de ordenación del territorio.

Las autoridades locales y municipales también han de disponer de cauces de participación en los procedimientos, pudiendo plantearse un doble canal de interlocución para el caso de los municipios de grandes dimensiones, ciudades de cientos de miles de habitantes que además de transmitir sus puntos de vista a las instancias provinciales o regionales, han de tener la oportunidad – en mi opinión – de dirigirse a la instancia coordinadora nacional o federal. Las estrategias del desarrollo territorial en el mundo globalizado pasan a menudo por la articulación de redes y corredores urbanos en los que las grandes municipalidades y su *hinterland* actúan como nodos de producción y comercio, así como de grandes centros de la producción técnica, científica y cultural.

Como solución técnica jurídico-administrativa, recomiendo institucionalizar y regular los cauces participativos en la Ley, estableciendo los mecanismos organizativos y procedimentales para el planteamiento de propuestas y la objeción de soluciones. La creación de órganos participados es claramente un acierto, siempre y cuando su composición y funciones reflejen la composición de equilibrios precisa para mantener junto a la participación un papel coordinador, evitando el bloqueo de los procesos de toma de decisiones.

B) ¿Cómo debe repartirse el protagonismo en esta materia entre los poderes de la división horizontal?

El reparto de funciones entre Ejecutivo, legislativo y judicial resulta igualmente relevante en el correcto andamiaje jurídico del ordenamiento territorial. Para poder construirlo, resulta sumamente conveniente disponer de un marco normativo, marco que por la entidad de las decisiones a tomar corresponde naturalmente fijar al Poder Legislativo, que debe sin embargo evitar incurrir en reglamentismos fuera de las cuestiones esenciales de principios y garantías de participación y equilibrios de intereses. Marco normativo que a mi juicio exige también necesariamente un desarrollo normativo que corresponde por supuesto al Poder Ejecutivo.

Es éste poder (el Ejecutivo) la instancia central de coordinación, impulso y resolución de las decisiones cruciales (de carácter propiamente ejecutivo-administrativo) en la Estrategia de Ordenamiento Territorial. Dentro de los principios organizativos y

funcionales expresados por el legislador, siempre dentro de una interpretación correcta de la Constitución (de base federal o de cualquier otro tipo), el Ejecutivo debiera ser la instancia de aprobación del Plan Nacional, sin perjuicio de todas las garantías de participación de los distintos niveles territoriales y de las facultades inherentes de control del Legislativo sobre el Gobierno.

Las principales funciones en este ámbito corresponden pues al Legislador (normar) y el Ejecutivo (desarrollar y aplicar proyectando). A diferencia de otras políticas públicas, en la ordenación del territorio puede apreciarse un protagonismo menor de los tribunales especialmente si se respetan los cauces procedimentales participativos debidamente regulados. La mayoría de las decisiones de planificación estratégica se presentan como **decisiones de oportunidad intensamente procedimentalizadas**. El plan define prioridades en buena medida judicialmente inasequibles, puesto que los tribunales no pueden sustituir el proyecto de país que marcan en sus normas el Legislador, y en su concreción el Ejecutivo, con la participación por supuesto de las Provincias y, en menor medida, las autoridades municipales.

Esta afirmación no obsta por supuesto la indeclinable función constitucional de los tribunales de justicia para la resolución de controversias y la garantía constitucional, que en este ámbito se proyecta fundamentalmente sobre la posible incidencia en derechos subjetivos que los planes de ordenación del territorio pueden producir. Si esta incidencia resulta excesiva o desproporcionada, por supuesto los tribunales cumplen su misión institucional reaccionando, pero siempre desde la comprensión de la labor planificadora como conjunto de medidas conformadoras de los contornos de expectativas y derechos subjetivos, no interpretando que estas medidas prospectivas representan decisiones ablatorias de los mismos, lo cual resultaría igualmente excesivo.

C) ¿Cómo debe ser la relación entre la dirección pública y la iniciativa y propiedad privadas en esta política?

En este sentido, debe tenerse muy presente que cualquier régimen jurídico del territorio debe superponer al Derecho privado de la propiedad un Derecho público (administrativo) del suelo, entendido como recurso natural de trascendencia común e

irrenunciables connotaciones de interés general. El territorio entendido en una perspectiva sistémica, como conjunto y no como mera yuxtaposición de predios, es desde la teoría clásica del Estado un elemento esencial del mismo (territorio, población, organización) cuya conformación jurídica (suma de territorio más organización) corresponde sin lugar a dudas realizar al poder público.

Tradicionalmente se ha asociado este carácter público de parte de los valores propios del territorio y el suelo al reconocimiento constitucional de la función social de la propiedad privada. Puede recordarse aquí la experiencia británica y las referencias constitucionales europeas. Quizás la más escueta y al tiempo expresiva es la de la Ley Fundamental de Bonn, vigente Constitución alemana que lo dice en términos germanos: *Eigentum pferflictet*. La propiedad obliga.

Las relaciones entre planificación pública y propiedad privada se presentan a menudo como relaciones controvertidas, pero debe apuntarse de nuevo desde la experiencia europea que cuando se produce una concurrencia dialéctica entre ambas la titularidad privada, suficientemente compensada, decae para dejar paso al interés general. Ora sea mediante el instituto perfectamente constituconalizado de la expropiación forzosa, ora en aplicación de la bien construida teoría de las limitaciones a la propiedad privada, que no en todo caso confieren derecho a la indemnización, como es bien sabido.

Pero debemos alejarnos de maniqueísmos al plantear las relaciones entre el interés general y la propiedad particular en la planificación estratégica. Las posibilidades ideales de articular relaciones de colaboración público-privado debieran ser exploradas por todo marco normativo de la planificación estratégica territorial. Una de las principales ventajas de la apertura del proceso planificador a la participación es precisamente ésta: la de involucrar iniciativas privadas favoreciendo sinergias muy positivas para el crecimiento económico.

Además debe tenerse presente que la planificación presenta la ventaja de ser una técnica de intervención alternativa al intervencionismo burocrático posterior, como apuntan expertos en la materia: “Planificar es una forma de intervenir ordenadamente en la actividad de la iniciativa privada evitando llegar a limitarla en exceso, lo cual resultaría inadmisibile para la multitud de posiciones neoliberales que hoy se adoptan en gran parte

de los países de nuestro entorno. Siempre resulta ser mejor a estos efectos una buena planificación *a priori*, que sea respetuosa con las libertades individuales y colectivas, que la implantación de un intervencionismo burocrático, el cual puede desembocar en una desafortunada desigualdad, constituyendo ésta una de las mayores preocupaciones del Estado de Derecho en las postrimerías del segundo milenio”²³.

La necesidad de implicar a la sociedad civil en las estrategias de planeamiento para la ordenación del territorio también debiera incorporarse a esta visión público-privado-social de una política que ha de ser necesariamente participativa. En la realización de tal objetivo, pueden contemplarse trámites de información pública a imagen y semejanza de los que se encuentran ya reflejados en las normativas europeas de referencia en este análisis.

IV. Coda de cierre.

Estas reflexiones acompañan la presentación de la conferencia rotulada en el encabezamiento de este texto. Desde el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca nos ponemos a disposición de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para los futuros desarrollos del plan y su marco normativo, desde el profundo conocimiento del andamiaje jurídico alemán, europeo y español, así como la experiencia de colaboración con gobiernos e instituciones de la República argentina.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a 7 de septiembre de 2010.

²³ Vid. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, cit, p.23.