

III. ESTADISTICA

Ideas para una nueva ordenación del territorio

71 (46)

por
IGNACIO BALLESTER ROS

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERIORES Y LA CRECIENTE URBANIZACION DEL PAIS.—III. LA CONVENIENCIA DE UNA NUEVA DIVISION REGIONAL BASICA.—IV. LA FIJACION DE LAS NUEVAS CAPITALES REGIONALES Y SUS CONDICIONANTES.—V. LA VIEJA ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO Y LA NUEVA A QUE DEBE TENDERSE.—VI. LAS POSIBILIDADES DE URBANIZACION DEL MEDIO RURAL.—VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Un buen amigo ha hecho llegar a mis manos un libro, que acaba de publicarse con el título *Campo, urbe y espacio del ocio* (Colección «Siglo XXI», de España Editores, S. A., Madrid, 1971), del que es autor Mario GAVIRIA, quien ha ordenado en él, de manera cronológica, «los trabajos realizados en cuatro años de intenso quehacer», y aunque aparentemente «dispersos en su temática» responden a un «criterio de análisis de la progresiva configuración del territorio», muchas veces resultantes de «acciones contradictorias».

En el segundo párrafo de su presentación, que no nos resistimos a transcribir íntegramente, el autor sintetiza: «Analizar el cambio en la configuración del territorio español es algo fácil por lo gigantesco y acelerado del proceso que se está produciendo. En quince años un país de labriegos se ha convertido en predominantemente industrial y urbano. Del hambre a la sociedad de consumo (Madrid, Cataluña, País Vasco, Valencia); de importar trigo a no saber dónde vender los excedentes. En 1972 España estará entre los diez primeros países del

mundo en producción de automóviles, barcos y energía eléctrico-nuclear. Las grandes ciudades industriales cada vez más inhabitables y ricas; la gran meseta y las montañas cada vez más deshabitadas y pobres. El sur, oeste y noroeste sin despegar. Los desequilibrios regionales agravados. Turistas extranjeros hasta 24 millones-año. Tres millones de españoles trabajando en Europa. Decenas de miles de obreros marroquíes y portugueses empiezan a ocupar los puestos que los españoles no quieren. Crecimiento económico y estancamiento social. Cambio tecnológico acelerado y déficit educacional. Las ciudades, saturadas, se desparraman en las afueras; los campos se despueblan; las ciudades nuevas del ocio se planetarizan».

Estas pinceladas reflejan muy gráficamente nuestra actual situación socio-económica, fruto de un proceso, corto en el tiempo, que, en forma inexorable, ha de seguir en el futuro inmediato, llevándonos hacia metas difíciles de prever. Es evidente, sin embargo, que los movimientos migratorios, la evolución de la coyuntura industrial y de servicios, el moderno concepto de la empresa agraria y la creciente mecanización del campo, el fenómeno turístico receptivo e interior, provocan, junto con el cambio de mentalidad, unas profundas transformaciones urbanísticas, que hacen pensar en una nueva ordenación del territorio más acorde con la realidad.

No se nos oculta que tal vez estas líneas fueran más propias de una recensión bibliográfica; pero la relevante importancia del tema, la amplitud y visión de conjunto con que se trata y el interés que tiene en el ámbito local nos inclinan a sustituir nuestra habitual crónica estadística por un ligero comentario que nos permita resaltar las ideas básicas del autor en torno a este tema.

II. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS INTERIORES Y LA CRECIENTE URBANIZACION DEL PAIS

En otros trabajos publicados en esta REVISTA nos hemos referido repetidamente a los movimientos migratorios interiores que, siendo tradicionales desde el siglo XIX, se han intensificado en el presente y, de manera especial, en los tres últimos decenios, determinando fuertes corrientes de habitantes que desde el ámbito rural, se han dirigido hacia las zonas industriales y las grandes urbes.

Gaviria estima que «la urbanización creciente del país se realiza de forma más rápida en las grandes aglomeraciones urbanas»; y aun-

que advierte una disminución del ritmo hacia 1965, lo considera circunstancial, esperando una mayor intensidad del fenómeno en los años siguientes.

Al analizar las consecuencias demográficas de los Polos de Promoción y Desarrollo considera Gaviria que, con esta medida, se pretendió fijar «la población emigrante potencial, el evitar la excesiva concentración en Barcelona, Madrid, Vascongadas». Geográficamente considera óptimos, salvo excepciones, los emplazamientos escogidos, si bien opina que las ciudades elegidas eran demasiado pequeñas para «la instalación sugestiva de grandes empresas internacionales» y que las mismas regiones que se pretendían promocionar con los Polos «se podían impulsar desde otras concentraciones urbanas mayores», las que más adelante llama «Capitales regionales potenciales»; admite, sin embargo, que los Polos han ejercido una atracción de la migración intraprovincial, aunque no hayan absorbido todo el excedente.

Aludiendo a las Conversaciones sobre Migración Interior, celebradas en Barcelona en 1965, parece deducir que tanto en dicha reunión como por parte de algunos especialistas en demografía, planeamiento regional y urbanismo, se ha dado «poca importancia a la influencia del turismo en la localización de la población y la creación de áreas de tracción demográfica de desarrollo futuro dominante». Ello se debe, acaso, a que se considera al fenómeno turístico como meramente conjuntural, cuando hoy se admite en toda Europa la característica estructural del turismo receptivo e interior, como de las apuntadas corrientes migratorias desde el campo a la ciudad.

Opina Gaviria que ello se fundamenta en la «vuelta a la naturaleza», la «nueva migración hacia el sol» y el «retorno cósmico hacia el agua», la generalización de las vacaciones, el incremento de posibilidades del transporte aéreo y el desarrollo de los vuelos *charter*, que han determinado las densas rutas turísticas que desde el Norte y Centro de Europa se dirigen hacia el Mediterráneo, en el que nuestro país ocupa un lugar de privilegio. Las zonas turísticas ya clásicas de la Costa Brava, Costa Dorada, Costa Blanca y del Azahar, de la Costa del Sol y de Baleares, con sus instalaciones hoteleras y extra-hoteleras—apartamentos y *campings*—convertirá al Mediterráneo español «en una ciudad que se extenderá desde Gerona a Huelva», que ya determina un saldo migratorio positivo o negativo muy bajo en la mayor parte de las Provincias de dicho litoral.

Las corrientes migratorias, frenadas en parte por la acción limitada de los Polos de Promoción y Desarrollo, la evolución socio-económica

de la Nación y los efectos de los movimientos turísticos han de intensificar los desplazamientos de población desde el centro a la periferia y acentuar la concentración de la población en Madrid, en las zonas industriales de Cataluña y del País Vasco, y en las zonas de cultivo intensivo en regadío de los valles del Ebro y del Guadalquivir y en el litoral mediterráneo, acabando de configurar, como consecuencia, una nueva distribución de la población sobre el territorio y agravando los contrastes económicos, sociales y urbanísticos entre las distintas Regiones.

De ahí que se haya pensado en la unificación de las múltiples divisiones del país en Regiones, utilizadas a distintos efectos administrativos, configurando una más acorde con la actual estructura demográfica, socio-económica y urbanística de España.

III. LA CONVENIENCIA DE UNA NUEVA DIVISION REGIONAL BASICA

«La gran mutación demográfica que España está experimentando plantea con urgencia una nueva reorganización económica y administrativa del país», dice Gaviria, para quien «la dimensión de la Provincia se ha quedado pequeña. La división provincial española fue calculada en una época en que los medios de locomoción permitían escasa y lenta movilidad. La actual división, realizada en 1833 por Javier de Burgos, tomó modelo de la división departamental francesa». Las Provincias se dividieron en Partidos judiciales y las cabeceras de éstos se situaron de forma que los habitantes del Partido pudieran desplazarse a ellas en el día.

Evidentemente, esta división ha resultado útil y operativa durante un siglo; pero después el uso del ferrocarril y del automóvil facilitaron los desplazamientos dentro de cada Provincia. Hoy, en palabras de Gaviria, la Provincia se ha quedado pequeña y sin contenido específico, ya que «la población española se está concentrando en un número relativamente reducido de Provincias. El nivel de renta de todas ellas es muy desigual, creando desequilibrios insolubles a escala provincial. La tendencia de concentración demográfica en ciertas Provincias se acelera completamente por la pérdida demográfica de otras. Unas veinte capitales son incapaces de retener la emigración provincial».

Estos hechos han determinado una cierta inquietud con respecto a la posibilidad de una nueva reestructuración del país en Regiones.

que ha plasmado en distintas propuestas, que resumimos seguidamente, tomándolas de la obra que comentamos:

A) El Consejo Económico Sindical Nacional elaboró un esquema de división económica de España basada en tres parámetros: a) El porcentaje de la población activa sobre la total. b) La densidad de población. c) La renta por habitante. La Región comprende una agrupación de Provincias según las rentas por habitante en torno a una Provincia dominante, cuya renta se destaca de las circundantes que van decreciendo en sus valores en forma gradual. Comprende 13 Regiones:

1. Noroeste.—Galicia.
2. Cantábrica.—Asturias, Santander, Vizcaya y Guipúzcoa.
3. Alto Ebro.—Navarra, Alava y Logroño.
4. Nordeste.—Gerona, Barcelona y Tarragona.
5. Bajo Ebro.—Aragón y la Provincia de Lérida.
6. Duero.—León y Castilla la Vieja, excepto Santander y Logroño.
7. Central.—Castilla la Nueva y Albacete.
8. Levante.—La Región valenciana y la Provincia de Murcia.
9. Penibética.—Almería, Granada y Málaga.
10. Guadalquivir.—Las cinco Provincias andaluzas restantes.
11. Extremadura.
12. Baleares.
13. Canarias.

B) La ponencia de «Localización geográfica de la actitud económica» del Plan de Desarrollo Económico y Social configuró una división regional bastante parecida a la anterior, salvo las siguientes modificaciones: la Cantábrica se divide en dos: Asturias y Cantábrico; en lugar de Nordeste y Bajo Ebro, Cataluña—con Lérida—y Aragón—sin aquella Provincia—, y en lugar de Penibética y Guadalquivir, otras dos muy parecidas: Andalucía Oriental con Jaén y Andalucía Occidental, sin ella.

C) La división regional del Instituto Nacional de Industria, elaborada por el señor González Paz, difiere de la anterior en cuanto el Cantábrico comprende: Asturias, Santander, las tres Vascongadas y Navarra; Levante abarca también a Almería; y Andalucía constituye una sola Región.

D) Los perfiles económicos de las Regiones españolas, fijados para el Banco Urquijo por José Luis Sampedro, difieren algo de la antes expuesta: Asturias se convierte en Región Astur-Leonesa; Levante se

limita otra vez a la Región valenciana y la Provincia de Murcia; y Andalucía se divide en Guadalquivir y Sur con contenido similar a la división del Consejo Económico Sindical Nacional.

E) Con la concebida por el equipo del *Anuario del Mercado Español* se inician las divisiones en Regiones más reducidas en número que las anteriores. Esta comprende tan sólo ocho Regiones:

1. Noroeste.—Galicia.
2. Norte-Cantabria.—Asturias y León, Santander, las Vascongadas, Navarra, Logroño y Burgos.
3. Nordeste.—Zaragoza, Huesca y las cuatro Provincias catalanas.
4. Centro o interior.—El resto de León y Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, más Cáceres y Albacete.
5. Levante.—Con la Región valenciana, Teruel y Murcia.
6. Bética.—Con Andalucía y la Provincia de Badajoz.
7. Baleares.
8. Canarias.

F) La división regional de Alfonso García Barbancho difiere bastante de la anterior y se asemeja más a la del Plan Nacional de Urbanismo, a la que nos referimos en el apartado siguiente.

Para Barbancho, las Regiones ideales son:

1. Galicia.
2. Cantábrico, con el mismo contenido que la del Consejo Económico Sindical.
3. Duero, con análogo contenido a la de González Paz.
4. Madrid, la gran novedad, no contemplada en las restantes divisiones.
5. Tajo-Guadiana, que abarca: Extremadura y Castilla la Nueva, con Albacete y sin Madrid.
6. Ebro, que comprende Alava, Logroño, Navarra y Aragón.
7. Cataluña y Baleares.
8. Levante, con la Región valenciana y la Provincia de Murcia.
9. Andalucía.
10. Canarias.

G) La división regional del Plan Nacional de Urbanismo difiere de la de Barbancho tan sólo en que Alava se inserta en la Región cantábrica y Baleares constituye Región propia.

H) La división regional, a partir de capitales millonarias potenciales, de Gaviria, es como sigue:

1. Galicia, capital La Coruña.
2. Cantábrico, capital Bilbao.

3. Ebro, capital Zaragoza.
4. Cataluña, Barcelona como capital.
5. Región central, Madrid como capital.
6. Levante, capital Valencia.
7. Costa del Sol, Málaga como capital.
8. Guadalquivir, capital Sevilla.
9. Baleares.
10. Canarias.

Las cuatro primeras Regiones son las mismas que contempla el Plan Nacional de Urbanismo, al igual que la de Levante; la división de Andalucía en dos Regiones es similar a la de Sampedro, si bien se incluye Badajoz en la del Guadalquivir. La idea de la gran Región central es también del *Anuario del Mercado Español*, abarcando León y ambas Castillas, y Extremadura, a excepción de Santander, Logroño y Badajoz, e incluyendo Albacete.

Sólo diferencias de matiz pueden apreciarse entre las divisiones en Regiones, que se han reseñado en los apartados anteriores, aunque las cinco últimas atienden en mayor entidad a la base geográfica, en orden a las grandes Regiones naturales de España, y su estructura económica.

Como el propio Gaviria reconoce, su división regional se acerca mucho a la de Banesto y a la del Plan Nacional de Urbanismo. Estima que no deben ser las características geográficas o económicas las que delimiten a la Región, sino que venga ésta determinada por la zona de influencia de una gran ciudad. «La multiplicidad de funciones de una gran ciudad crece en relación con el número de habitantes, la diversidad de la estructura de la producción y de los servicios y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas». Indica Gaviria que «como las grandes aglomeraciones urbanas adquieren el poder generador de su propia vida urbana, al multiplicar sus funciones, y como el proceso de urbanización progresiva del país se registra con mayor intensidad en las grandes ciudades, trato de seleccionar las urbes que más posibilidades tienen de alcanzar elevado número de habitantes, elevada renta y alta complejidad funcional, sobre todo en el sector servicios, de forma que por sí mismas se erijan en posible capitales regionales susceptibles de ser impulsadas administrativamente».

IV. LA FIJACION DE LAS NUEVAS CAPITALES REGIONALES Y SUS CONDICIONANTES

Basándose en la población de las capitales y de sus áreas metropolitanas, y en la población de las áreas de mercado de Banesto, considera Gaviria que son siete las capitales millonarias: Madrid y Barcelona, de rango europeo, que pueden rebasar los cinco millones de habitantes; cinco ciudades de alrededor de un millón de habitantes en un futuro próximo: Valencia, Sevilla, Bilbao, Zaragoza y Málaga, y advierte la existencia de dos conjuntos de áreas: Alicante-Elche-Cartagena, de una parte, y Oviedo-Avilés-Gijón en el Cantábrico, de extraordinaria importancia demográfica y socio-económica, que bien pudieran constituir dos destacadas Regiones en el futuro.

Los condicionantes a que alude Gaviria, que motivan la elección de dichas capitales, son:

a) La posibilidad de funcionamiento de aeropuertos regionales que posibiliten el transporte aéreo de pasajeros con un cierto número de vuelos diarios, y de mercancías de «poco peso, alto valor y difícil conservación», cuya intensidad de tráfico se acrecentará con el uso de los grandes aviones, de los vuelos *charter* e incluso de helicópteros o taxis aéreos entre ellas, separadas entre sí por distancias fácilmente superables por este medio de transporte.

b) Estas grandes ciudades «ejercen un poder polarizador con respecto a las Regiones» y «sirven de base para una actuación de desarrollo regional, de equilibrio y de replanteamiento urbanístico nacional». En cuanto al transporte, se hará posible su intercomunicación por medio de trenes de tipo Talgo y Ter, que son rentables y preferibles al automóvil a largas distancias y originarán una intensa actividad comercial, «derivada de la concentración en sus áreas metropolitanas de una densa población y de actividades industriales y de servicios».

c) Incluidas las citadas siete grandes ciudades en la Red Azul del Plan Nacional de Carreteras, estarán en el futuro unidas por una red de autopistas que las comunique entre sí completando el sistema de transporte, que a su vez favorecerá al turismo receptivo e interior.

d) Serán estas ciudades centros de planificación regional con una fuerte actividad administrativa, docente y cultural, sanitaria y deportiva y sobre todo productiva.

Opina Gaviria que, tarde o temprano, una nueva división regional deberá implantarse, que sustituya a la división provincial, que habrá perdido interés.

V. LA VIEJA ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO Y LA NUEVA A QUE DEBE TENDERSE

La España agraria ocupa el espacio «condicionada por la proximidad de la residencia rural a los campos circundantes» y así «la ocupación del territorio es relativamente homogénea» en sus casi 9.000 Municipios. La distribución se basa en: *a)* La capital de la Nación. *b)* La capital de la Provincia. *c)* la cabeza del Partido judicial y *d)* El pueblo, con unas relaciones rígidas, impuestas por las leyes, que las hacen escasas, frías y esporádicas.

La España «urbana, industrial y turística» patrocina un nuevo «tipo de ocupación del espacio, influido por los cambios registrados en la estructura de la población, en la estructura social, en la estructura de la producción».

Ya hemos indicado cómo «el despoblamiento de las zonas rurales, caracterizado por la huida del campo a la periferia, de la meseta al valle, de la montaña al llano, de las tierras frías a las cálidas, facilita la concentración de la población en escasos puntos de la Nación», mientras el resto del país se va despoblando. Existen, sin embargo, zonas de la España rural que se mantienen e incluso se desarrollan, cuales son los regadíos intensivos de Valencia y Murcia, del valle del Ebro y del Segre y en ciertas zonas del Guadalquivir.

La «nueva armadura urbana española» bien puede ser: *a)* La capital de la Nación. *b)* Las capitales regionales. *c)* Las pequeñas capitales de Provincia y cabeceras de comarca. *d)* Los pueblos de regadío intensivo. *e)* Los pueblos turísticos.

Tanto la capital de la Nación como las que hemos dado en llamar capitales regionales no forman ciudades compactas, sino que están configuradas por áreas metropolitanas que se componen en general: *a)* De un centro histórico formado por la vieja ciudad. *b)* Suburbios y urbanizaciones que proliferan en forma muy rápida y *c)* Las «áreas de fin de semana», accesibles en automóvil para los residentes en el área.

El concepto de área metropolitana supera a los conceptos administrativos convencionales. Se está transformando la geografía española por la acción de las Unidades Administrativas de dichas áreas, por la acción de los Planes de Desarrollo generales o parciales, en especial los aplicados a zonas determinadas, como la Tierra de Campos o el Campo de Gibraltar, y también por la acción de los Ministerios.

La red arterial y las autopistas de peaje, realizadas o impulsadas por el Ministerio de Obras Públicas, tienen marcados efectos urbanis-

ticos. La red viaria condiciona la ubicación de las industrias, la construcción de barrios periféricos o ciudades satélites y hace florecer urbanizaciones en un radio de varios kilómetros alrededor del centro de la gran ciudad. Se ha estimado en 140.000 hectáreas la superficie parcelada o en vías de parcelación en la periferia de las grandes ciudades. Los bloques de apartamentos y las urbanizaciones turísticas a lo largo del litoral transforman la estructura urbana de pequeños Municipios. Hasta en el pequeño pueblo, la población, abandonando el viejo casco, se desplaza hacia la carretera en zona llana que se convierte en una calle.

La transformación operada en pocos años ha sido evidente. «España es cada vez menos un conjunto de capitales de Provincia, Partidos judiciales y pueblos, y cada vez más una acumulación de áreas metropolitanas, con centro, periferia, áreas suburbanas, barrios densos, lugares de fin de semana y urbanizaciones del ocio», en palabras de Gaviria.

No por ello se abandonan las zonas de regadío, sino que se acrecientan, por medio de Planes de carácter nacional, como el trasvase Tajo-Segura o el proyectado de aguas del Ebro hacia la Provincia de Castellón.

VI. LAS POSIBILIDADES DE URBANIZACIÓN DEL MEDIO RURAL

El binomio campo-ciudad tiende a resolverse. Frente al concepto clásico de oposición entre ambos, se tiende hoy a urbanizar el campo. De otra parte, «está en vías de extinción la forma de vida rural y hay una transformación formal hacia lo urbano».

Para Gaviria la ciudad es «el lugar donde se concentra el capital, la información, las mercancías», es el «centro de decisión». El campo «ve emigrar capitales hacia inversiones urbanas e industriales, que la paridad de rentas es inexistente respecto a la ciudad».

Durante los últimos treinta años la organización del medio rural ha tenido, según Gaviria, dos manifestaciones patentes. De una parte, la «ruralización del desierto», mediante la creación de nuevos pueblos de colonización y el establecimiento de nuevos regadíos; de otra, mediante la urbanización de cabeceras de comarca. Ambas actividades se han llevado a cabo en zonas agrarias marginadas, por organismos públicos como el Instituto Nacional de Colonización y otros.

Paralelamente se ha realizado, fruto de la actividad privada gene-

ralmente: a) La urbanización de núcleos rurales en zonas de antiguos regadíos. b) La urbanización de núcleos periféricos de las grandes ciudades y c) La urbanización de núcleos rurales en zonas turísticas.

La primera forma de urbanización en núcleos rurales se ha generalizado por medio de las obras de Planes provinciales; pero ha tenido su mayor relevancia en Municipios del valle del Ebro.

«Las grandes áreas metropolitanas están absorbiendo e integrando en el tejido urbano núcleos de origen rural en proceso de urbanización acelerada», como igualmente ha ocurrido en Municipios de origen pesquero y agrario en zonas clásicas de turismo receptivo o de veraneo. Y fenómeno análogo se da en los Municipios turísticos de alta montaña.

Gaviria llega a fijar unos tipos de Municipios con características propias:

1. De regadío intensivo antiguo en los valles del Duero y Ebro, Andalucía y Levante.

2. Periféricos a los grandes núcleos urbanos, absorbidos o no.

3. Costeros con predominio turístico, cerca o lejos de grandes núcleos de población.

4. Turísticos de alta montaña.

5. Residenciales de fin de semana, sitios en áreas de influencia de las grandes ciudades.

6. Grandes, de secano, en futuras cabeceras de comarca.

7. Nuevas ciudades industriales, como Avilés.

8. Nuevas ciudades del ocio, como Benidorm, Salou o Torremolinos.

El proceso de urbanización del medio rural va generalmente acompañado, según Gaviria, «de una diversificación de la estructura laboral, con aparición de industrias, de una movilidad regional de los habitantes, de un crecimiento de la renta por habitante paralelo al de las ciudades».

VII. CONCLUSIONES

Es evidente que en los últimos años se ha producido en nuestra Patria un proceso acentuado de transformación en el orden demográfico y socio-económico, que tiene marcadas repercusiones en orden a las nuevas formas de asentamiento de la población, y que influye, en forma decisiva, en las directrices del desarrollo urbanístico.

Actúan factores internos que imprimen carácter a los cambios de estructura de la sociedad y de la economía, y otros factores externos,

en especial los desplazamientos turísticos de que somos receptores, cuyo impacto en la transformación del paisaje, las reconversión profesional y en el rápido proceso de urbanización de muchos pequeños Municipios de nuestras zonas turísticas clásicas, es manifiesto.

Los contrastes entre las distintas Provincias en orden a la estructura económica y al nivel de renta *per capita* son muy acusados. La población y la riqueza se concentran en zonas muy definidas, mientras que más de la mitad de las Provincias se empobrecen demográfica y económicamente.

Los límites de los Municipios de las grandes ciudades pierden importancia. Las poblaciones se expanden sin respetarlos. La Provincia resulta pequeña para las proyecciones macroeconómicas del día. Resurge el valor de la Región, como expresión geográfico-económica, como sustentáculo de la acción de planeamiento y desarrollo; se configura como una zona provincial o pluriprovincial densamente poblada, de actividad económica destacada y elevado nivel de renta, alrededor de la cual se extienden otras Provincias de niveles gradualmente descendentes a medida que se alejan del núcleo principal, la capital regional.

Junto a esta nueva configuración de las Regiones y las nuevas formas de las aglomeraciones urbanas se sitúa la urbanización del medio rural, como fenómenos generalizados sobre la geografía del país, en la que exigen una acción directriz y unas decisiones de encauzamiento.