

LIBRERÍA DE CHILE

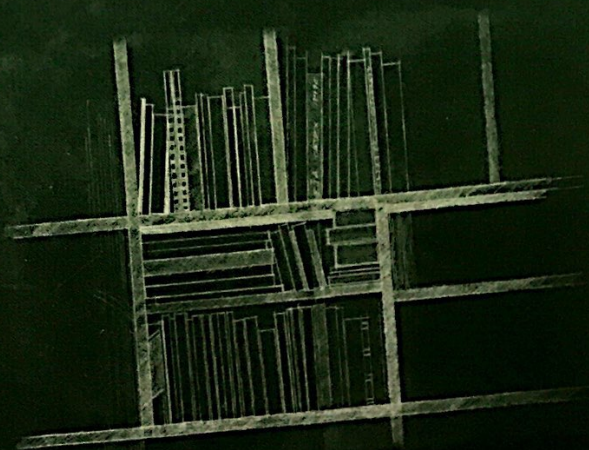


15544 8636

Ordenación Territorial



Domingo Gómez Orea



Ag

Editorial Agrícola Española, s.a.



Mundi-Prensa



I

MARCO CONCEPTUAL DE LA ORDENACION TERRITORIAL

1. ORDENACION TERRITORIAL

1.1. Las actividades humanas y el espacio en que se ubican

La expresión ordenación territorial, o del territorio, expresa un concepto muy amplio, difícil de reducir a los términos de una definición precisa, que se aplica de diferente manera según quien la utilice, aunque siempre girando en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran.

Básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos del suelo —que se usa en sentido similar—, en cuanto éstos y aquellas están biunívocamente correlacionados¹.

En este sentido son ilustrativas las dos citas que se exponen a continuación.

La ordenación del territorio tiene por objeto (...) la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial.

Sentencia 77/84 del Tribunal Constitucional

¹ La correspondencia entre actividad y uso del suelo es evidente, hasta el punto de que ambos términos se utilizan como si fueran equivalentes: así un uso agrícola del suelo es aquél sobre el que se practica la agricultura, un uso industrial está determinado por la localización de una actividad manufacturera y un uso de infraestructura de transporte corresponde a la actividad de desplazamiento de personas o mercancías.

La ordenación del territorio es «*el conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio con el fin de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras*».

Ley Cántabra en materia de Ordenación del Territorio

La idea expresada es la que marca el contenido de esta obra; en ella se contempla el sistema territorial desde el medio físico o territorio en el sentido más literal de la palabra: la tierra, «lo que se pisa». Aún reconociendo que la ordenación territorial admite otras aproximaciones, no es ajena a la que aquí se utiliza ni la finalidad de desarrollo, que está implícita a través de la identificación de las actividades a ordenar, ni la de integración vertical (con otras áreas en las de orden superior e inferior) y horizontal (entre áreas y entre sectores), ni la de equilibrio territorial, si bien esta última matizada por el protagonismo que se da aquí a los recursos endógenos como inspiradores de un desarrollo específico para cada unidad geográfica.

1.2. La ordenación territorial como expresión física del estilo de desarrollo

La ordenación del territorio puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como el resultado de aquellas.

En el presente, el estilo de desarrollo definido por tales políticas, se plasma en las actividades —los usos del suelo— que se localizan en el territorio, en los asentamientos poblacionales y en los canales de relación (infraestructura viaria y otras) que dan funcionalidad al sistema; y todo ello configura el modelo territorial: la expresión física y visible de una sociedad, la cristalización de los conflictos que en ella se dan, el reflejo de los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y, en suma, en la escala de valores sociales².

De acuerdo con la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la ordenación del territorio es

«la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio».

Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983

Hacia el futuro, la ordenación del territorio define la estructura espacial o marco físico (forma de utilización del suelo, redes formadas por los núcleos de

² Las expresiones sistema territorial y modelo territorial, se utilizan frecuentemente como sinónimos; sin embargo la segunda: modelo territorial, se refiere solo a la representación simplificada del sistema territorial.

población y por los canales que conectan el conjunto) en el que se han de ubicar las actividades propiciadas por las políticas social, económica, cultural y ambiental de la sociedad, y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos; todo ello orientado a conseguir un desarrollo equitativo, equilibrado y sostenible de las diferentes regiones.

Esta idea de futuro justifica el contenido planificador que caracteriza a la ordenación territorial. En este sentido, se hace ordenación territorial cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de la estrategia de desarrollo y cuando se vinculan a él las actividades que configuran dicha estrategia.

Tal como ilustra la figura I.1, el territorio, o su imagen simplificada: el modelo territorial refleja el estilo de desarrollo, la base económica de una sociedad, las actividades que soportan el tejido social y la forma en que se agrupan y relacionan los ciudadanos, de tal manera que distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implican usos, aprovechamientos y comportamientos del suelo que producen modelos territoriales diferentes.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio añade, además, que la ordenación del territorio

«es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector».

Carta Europea de Ordenación del Territorio

Las dos citas expuestas de la Carta Europea ponen de manifiesto las ideas focales a que atiende la ordenación del territorio: desarrollo (definido en términos de calidad de vida), equilibrio intra e interregional, organización física del espacio, utilización racional de los recursos naturales y conservación ambiental.

Por otra parte, el carácter técnico científico que la Carta atribuye a la ordenación del territorio deriva de la necesidad de este tipo de conocimientos para la elaboración y gestión de los planes; la iniciativa sobre la elaboración de éstos y su aprobación corresponde a la Administración Pública, de ahí su condición administrativa, mientras es una decisión política la implantación de un sistema formalizado de ordenación territorial en un país determinado.

Y todo ello, de acuerdo con dicho texto, realizado de forma democrática: con participación de los ciudadanos; global: mediante la colaboración de todos los sectores; funcional³: adaptada a la conciencia de cada región, y prospectiva: considera las tendencias económicas, sociales, culturales y ambientales a largo plazo y sus consecuencias territoriales, así como los posibles escenarios que, no siendo tendenciales, podrían darse en ciertas circunstancias futuras.

³ Los términos global y funcional se utilizan en el texto de la Carta en el sentido apuntado; sin embargo conviene advertir que en la actualidad el término global se aplica a los fenómenos que afectan al planeta tierra, y el término funcional al funcionamiento de un sistema.

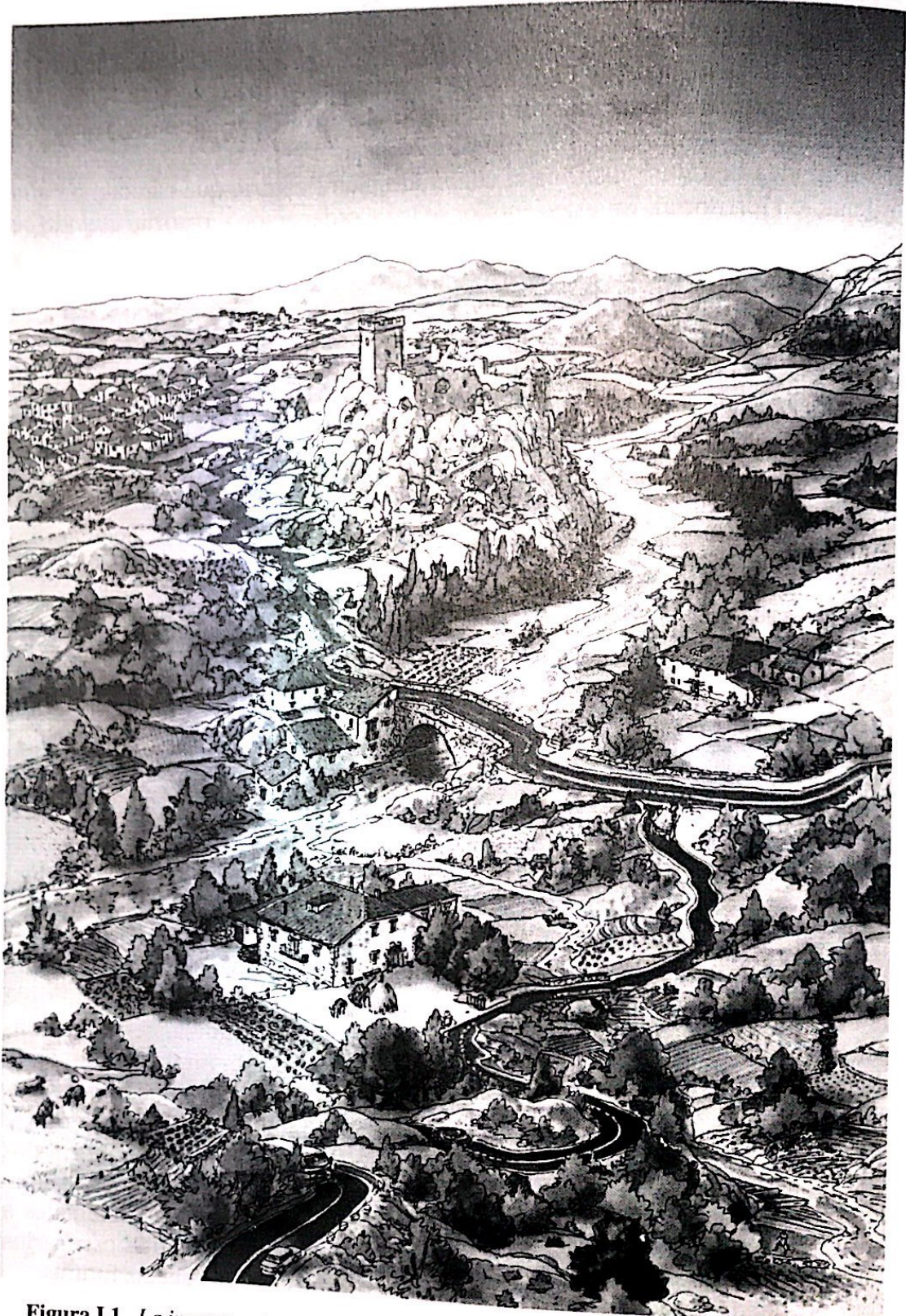


Figura I.1. *La imagen externa del sistema territorial, el paisaje, es el reflejo del estilo de desarrollo y de la escala de valores sociales.*



Figura 1.1. *La imagen externa del sistema territorial, el paisaje, es el reflejo del estilo de desarrollo y de la escala de valores sociales.*

Técnicamente, pues, la ordenación del territorio utiliza, de forma interdisciplinar, conocimientos científicos en el análisis y diagnóstico territorial, incluyendo la modelización del sistema territorial actual, su proyección futura y escenarios prospectivos, en el diseño del sistema territorial hacia el futuro o imagen objetivo y en la gestión a realizar para conseguirlo.

Desde el punto de vista administrativo, la ordenación del territorio es una función pública que responde, fundamentalmente, a la necesidad de controlar desde los poderes públicos el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, públicas y privadas, con el fin de evitar los problemas que aquél provoca y de garantizar una especie de justicia socioespacial: el respeto al principio que proclama la función social de la propiedad, y un desarrollo que, trascendiendo el mero crecimiento económico, se centra en la calidad de vida de la población. Tal función se ejerce por organismos públicos a través de planes, y tiene carácter horizontal (corta a los sectores) por lo que condiciona y prevalece sobre la planificación sectorial, así como sobre dos funciones públicas también horizontales: una de ámbito inferior, el urbanismo, y otra superior: la planificación económica.

Por fin, el carácter político de la ordenación del territorio se justifica porque son los poderes públicos quienes definen el estilo de desarrollo y, en consecuencia, las actividades a través de la que se ha de producir aquél, y deciden los instrumentos de planificación a utilizar, en legislación específica, y la formas de comportamiento en legislación sectorial.

1.3. Expresiones relacionadas

En el amplio e impreciso campo de la ordenación territorial se suelen utilizar diversas expresiones cuyos contenidos muy relacionados inducen a confusión, por lo que conviene aclarar cómo se van a utilizar aquí; son las siguientes:

- Territorio o sistema territorial: sistema constituido por los elementos y procesos que operan en el territorio.
- Modelo territorial: imagen simplificada del sistema territorial, expresión física de la organización espacial.
- Análisis territorial: estudio de la estructura y funcionamiento del sistema territorial.
- Diagnóstico territorial: interpretación de la estructura y el funcionamiento del sistema territorial orientado a detectar problemas (disfunciones) y oportunidades u otros conceptos complementarios: debilidades, fortalezas, amenazas...

La estrecha relación entre análisis y diagnóstico territorial hace que se traten conjuntamente en los planes de ordenación territorial.

- Planificación territorial: propuesta del modelo territorial hacia el futuro y del camino y las medidas para conseguirlo.
- Prospectiva territorial: escenarios o situaciones futuras imaginables que se adoptan como referencias para definir una imagen objetivo a largo plazo.

- Gestión territorial: diligencias para conducir el sistema territorial hacia un sistema objetivo o, de forma simplificada, fase de ejecución de un plan territorial, proceso a través de cual se llega a la imagen objetivo prevista en él.

2. LOS PLANES DE ORDENACION TERRITORIAL

La ordenación del territorio requiere diagnosticar el sistema territorial actual, prever el futuro y gestionar su consecución; es, por tanto, indisociable de la realización de planes y de la aplicación de éstos.

En cuanto planificación, como se ha visto, la ordenación del territorio es un concepto que integra la planificación socioeconómica con la física en una determinada unidad geográfica, cuyas determinaciones prevalecen sobre la planificación sectorial, incluidos, como se dijo, el urbanismo y la planificación económica.

Se aplica a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial, comarcal, municipal/local e inferior, mediante un conjunto de planes (instrumentos legales) que la legislación prevé para cada nivel. Tradicionalmente, éstos se desarrollan en cascada, según un proceso de arriba abajo, en el que los de nivel superior y ámbito más extenso, se adoptan como referencia para los de nivel inferior; no obstante, con independencia de la legislación, conceptualmente nada impide que el enfoque y las técnicas de ordenación territorial se apliquen sin considerar tales referencias, siempre que se conozca el espacio a ordenar y se definan las actividades. Asimismo, es posible ascender según un proceso de integración de abajo a arriba, desde los niveles inferiores hacia los superiores. Es el caso de la planificación del desarrollo local que se aplica a los niveles territoriales más bajos: municipios y comarcas, integrándose en un proceso ascendente en los niveles superiores.

En un país cualquiera (en España en una comunidad autónoma cualquiera), la ordenación del territorio se materializa a través de un conjunto de planes previstos en la legislación específica en la materia, a los que tal legislación denomina instrumentos de ordenación territorial.

Además de los citados instrumentos de carácter horizontal, existen planes contemplados en cierta legislación sectorial que tienen repercusiones territoriales, algunos de ellos muy fuertes, de tal manera que el modelo territorial en un determinado ámbito, no es solo el fruto de lo previsto en los planes de ordenación territorial, sino que toda decisión que de una u otra forma estimula o disuade la aparición y localización de las actividades humanas, acaba dejando su huella en el modelo territorial resultante.

Cada país tiene, cuando lo tiene, su propio sistema de instrumentos o figuras de ordenación del territorio; la existencia de tal sistema, su carácter y la forma en que se aplica, se suele asociar al grado de desarrollo socioeconómico y de comportamiento cívico de una sociedad; porque la existencia y aplicación de tal sistema es la única garantía de un desarrollo sostenible, equilibrado y

equitativo que asume la existencia de límites al derecho de propiedad del suelo basados en el principio que establece la función social de la propiedad.

En España, las figuras específicas de ordenación territorial se encuentran en la legislación de las comunidades autónomas. En el nivel estatal no existe legislación específica si no es la Ley del Suelo de contenido básicamente urbanístico; además en este nivel opera la legislación desarrollada en la Unión Europea sobre cohesión territorial, planificación regional y numerosa legislación sectorial de gran importancia territorial, tal como la relativa a las infraestructuras, a la conservación de los espacios naturales, de la flora y de la fauna, a las aguas, a las costas, al desarrollo rural, a la contaminación, etc.

La complejidad del sistema sociofísico a diagnosticar, los cambios a que está sometido —incluso en la percepción de los agentes— y los intereses conflictivos que operan en él, impregnan de incertidumbre a las determinaciones de los planes de ordenación territorial; ello aconseja elaborarlos bajo la idea de adaptación, flexibilidad y aprendizaje social, de tal manera que, lejos de finalistas, sus determinaciones han de ser abiertas, permitiendo así adaptarlos en la fase de gestión a la realidad cambiante; pero ello sin dar opción a la arbitrariedad de los responsables de tal gestión.

Los planes operan tanto a través de sus determinaciones cuanto por la cultura que generan: sobre políticos, administradores, técnicos y público en general, de tal manera que su eficacia no depende estrictamente del fiel cumplimiento de su normativa y programa de actuaciones; antes bien la evidencia que proporcionan sobre la racionalidad y prioridad de los objetivos a conseguir y sobre la exigencia de coordinación y concertación entre unidades territoriales, sectores de actividad y agentes sociales, muy particularmente los de la administración pública, los hace completamente justificables.

3. ENFOQUES PARCIALES DE LA ORDENACION TERRITORIAL

El carácter interdisciplinar de la ordenación del territorio y la relativa imprecisión de su significado, facilita interpretaciones parciales, frecuentemente interesadas, según los campos de conocimiento que intervienen en ella (figura I.2).

Los *economistas*, preocupados por la cohesión económica y social del sistema, e influidos por la ciencia regional, suelen vincular la ordenación territorial a la localización espacial de las inversiones, las cuales, solo en el mejor de los casos, se destinan a corregir desequilibrios territoriales.

En su práctica de la ordenación territorial priorizan el diagnóstico económico-social, ignorando el papel del medio físico. Es la economía y su estructura lo que focaliza su preocupación, y las leyes del mercado lo que determina, para ellos, el funcionamiento del sistema, de tal manera que pierde valor todo aquello que no pueda ser reducido a una contabilidad monetaria. De esta forma minimizan los elementos y procesos naturales que no cuentan con un precio de mercado; la tala de un bosque, por ejemplo, aparecería en su contabilidad como

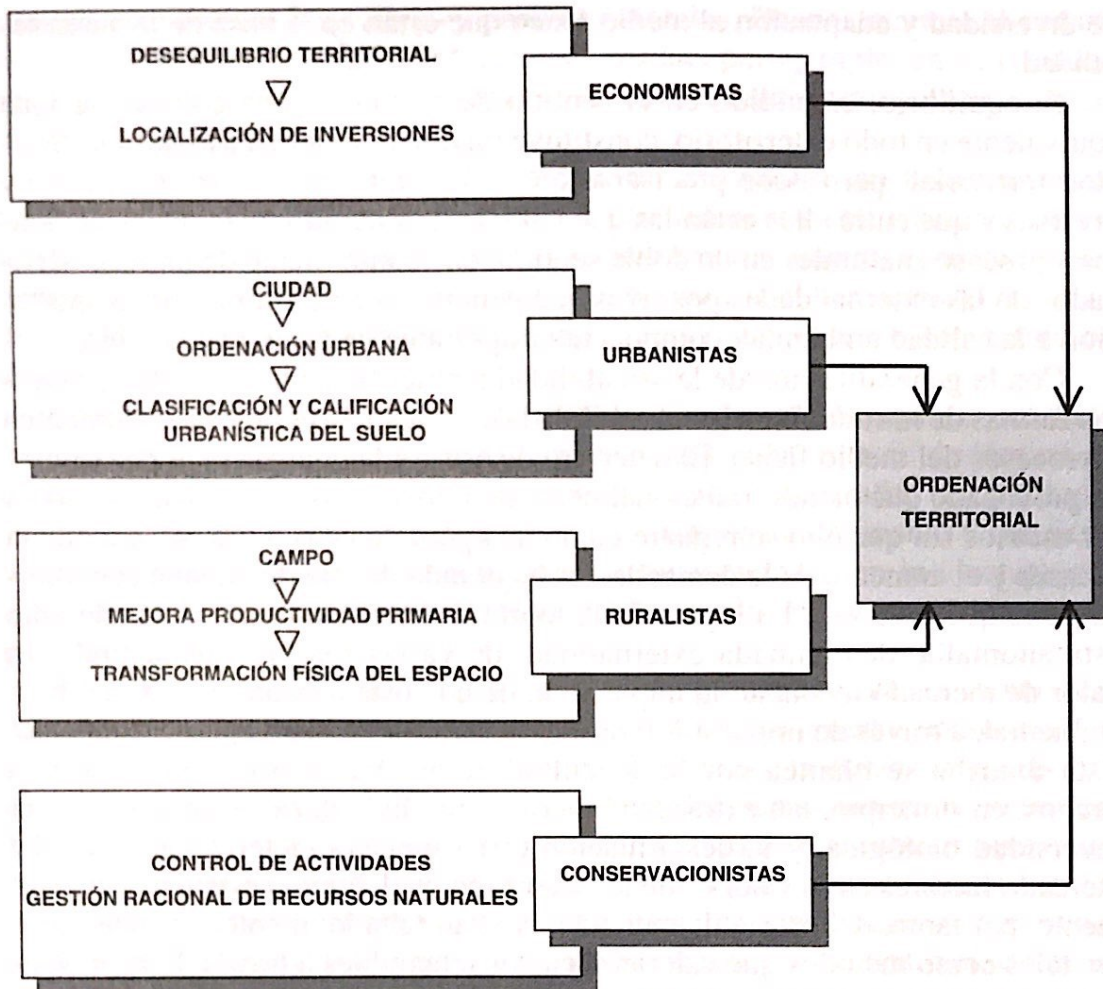


Figura I.2. Puntos focales de atención según campos de acceso a la práctica de la ordenación territorial.

un incremento de producción no compensada, por el lado de los costes, por la merma de biodiversidad o de las funciones que tal bosque tiene en el ciclo del agua, en la conservación de suelos, en el equilibrio ecológico o en el paisaje; del mismo modo la ocupación de un suelo fértil por una industria asumiría el coste que corresponde al precio de mercado, introduciendo así un error en cuanto dicho precio no representa en absoluto la pérdida del recurso, medida, incluso, en términos de pérdida de la producción que correspondería a la explotación sostenible del recurso edáfico durante un tiempo indefinido.

El sentido de equilibrio y desequilibrio se reduce con frecuencia, al peso relativo de los sectores productivos o de las zonas que la forman, en una región o un país, y se juzga por comparación con otras regiones de referencia, sin considerar que cada unidad geográfica puede entender el desarrollo de manera específica: endógena, adaptado a sus propias circunstancias y recursos. Este enfoque propicia patrones homogéneos de desarrollo, contrapuestos a la idea

de diversidad y adaptación al medio físico que están en la base de la sustentabilidad.

El equilibrio, entendido en el sentido de conseguir una calidad de vida equivalente en todo el territorio, constituye un objetivo prioritario de la ordenación territorial, pero debe precisarse que las formas de alcanzarlo son muy diversas y que entre ellas están las que valoran la función social de los elementos y procesos naturales en un doble sentido: en cuanto fuente de ingresos derivados de las externalidades positivas que generan, y en términos de su aportación a la calidad ambiental, componente importante de la calidad de vida.

Con la generalización de la sensibilidad ambiental, se han intentado diversas formas de introducir en la contabilidad de costes y beneficios los elementos y procesos del medio físico. El deterioro de éstos y la competencia por su uso, ha provocado que bienes tradicionalmente de libre disposición, hayan pasado a ser escasos sin que ello se registre como una pérdida de riqueza, pese a que la escasez y el aumento de la demanda, les ha dotado de una dimensión económica de la que carecían. La lógica de la teoría de mercado ha reaccionado ante esta anomalía, denominada externalidad, de varias formas: atribuyendo un valor de mercado mediante la imputación de un coste a la utilización del bien ambiental, a través de impuestos o de una regulación pública ajena al mercado. Esta diatriba se plantea por la dificultad de asignar valores monetarios a hechos, en principio, tan extraeconómicos, como la belleza de un paisaje o la diversidad biológica, y la desvirtuación que supone someter a las leyes del mercado factores cuyo valor es de carácter funcional, ético o estético, independiente, por tanto, del precio de mercado. No han faltado intentos en este sentido, tales como métodos que valoran recursos intangibles a través de la «disposición al pago» por parte de los usuarios potenciales, otros que lo hacen calculando los gastos ocasionados por quienes lo visitan, u otros que los valoran en función de los ingresos generados de forma indirecta por elementos naturales, como por ejemplo el incremento de valor de una propiedad próxima a un paisaje bello o con vistas al mar; más adecuadas, parecen las medidas que asocian el valor ambiental a un valor de mercado mediante relaciones simples y directas, por ejemplo, el precio de un factor ambiental puede determinarse por el lado de los costes, en función de las pérdidas directas que ocasiona su alteración o del coste que supone la corrección de su deterioro; solo en ciertos casos los factores ambientales tienen ya un valor de mercado perfectamente definido.

En todo caso, la economía tradicional, basada en mecanismos de mercado, se considera insatisfactoria desde el punto de vista del medio natural, por lo que surge la *Economía Ecológica* que entiende el sistema social como un ecosistema y la economía en términos de flujo de energía y materiales entre su agentes, como hace la ecología en el mundo natural; considera el sistema económico como un subsistema del sistema global, en el que deben engranar la economía con la ecología para producir un desarrollo ambientalmente sano, socialmente solidario en el espacio con las generaciones actuales y en el tiempo con las futuras y económicamente viable a largo plazo, que añade a los indi-

cadores económicos los activos y pasivos naturales. De esta manera el consumo de los recursos naturales, la tala de un bosque, por ejemplo, en actividades productivas, se contabiliza como una pérdida de riqueza, gasto, y no un aumento de riqueza, ingreso.

Los *urbanistas* desenfocan el concepto de ordenación territorial desde su punto de mira, la ciudad, reduciéndolo a la clasificación y calificación urbanística del suelo, de tal manera que, en sus planes y realizaciones, el suelo rústico queda como un espacio residual, mero soporte para la expansión de las ciudades, y sólo se trata con detalle el urbano o aquel que va a ser convertido en urbano (suelo urbanizable).

El urbanismo ha abusado de concepciones y estereotipos geométricos en la ordenación del espacio, como si el territorio fuese una especie de lámina en blanco a la que se puede traducir todo tipo de formas idealizadas en un dibujo, sin considerar que el territorio es anterior a las actividades humanas y que existe una especie de determinismo geográfico fundamentado en la «lectura» de aquél, en el conocimiento de las oportunidades y condicionantes del territorio para acogerlas.

No obstante el planeamiento urbanístico es, probablemente, el campo que más rápidamente ha incorporado en la época moderna los criterios del medio físico a sus actuaciones. La estrechez espacial marcada por la expansión de las ciudades, determinó una especie de huida hacia arriba, hacia ámbitos de planificación de mayor tamaño. Han sido precisamente figuras de planeamiento previstas en la Ley del Suelo las pioneras en adoptar metodologías de integración en ámbitos supramunicipales, tal como los Planes Directores Territoriales de Coordinación; pero esta figura apenas ha sido utilizada, no tanto por la complejidad de su contenido cuanto porque el procedimiento de aprobación trasciende el nivel autonómico, en una estructura política en que las competencias en materia de ordenación territorial han sido nominalmente transferidas a las comunidades autónomas. La ordenación del territorio supera ampliamente al planeamiento urbanístico hasta tal punto que la legislación autonómica vigente exige la revisión de los planes locales de urbanismo cuando no se adapten a las previsiones de los planes de ordenación territorial.

Los *ruralistas*, cuyo enfoque está representado por las realizaciones históricas en materia de colonización de tierras, de transformación económico-social de zonas rurales o de conservación de la naturaleza, apenas han utilizado la expresión ordenación del territorio, a pesar de que tradicionalmente han utilizado el concepto, pero asimilado, implícitamente, a un conjunto de proyectos orientados a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria, para dotar de infraestructuras y equipamientos sociales a los núcleos rurales y para definir los espacios protegidos y la forma en que deben ser gestionados. En general este tipo de ordenamiento ha adolecido de la rigidez y falta de globalidad inherente al enfoque de proyectos y, paralelamente, de la flexibilidad que proporciona la consideración dinámica del sistema territorial propia de la ordenación del territorio. Tal consideración algo simplista y estática de la realidad, se justificó en su momento, por la prioridad

absoluta de la producción frente a otras funciones del medio rural. Se entendían las zonas húmedas, por ejemplo, en términos de sus posibilidades agrícolas, ignorando que este aprovechamiento es incompatible con la función que cumplen en la conservación de la avifauna migratoria. El hecho de que los profesionales de este enfoque estuvieran familiarizados con los elementos del ambiente natural, ha supuesto una rémora (y un retraso en relación con los urbanistas, por ejemplo) para la aceptación de los nuevos criterios de ordenación de zonas rurales. Esta situación está cambiando rápidamente con el problema de los excedentes agrarios en la UE y la consiguiente adaptación de la agricultura al mercado establecida por la nueva política agrícola comunitaria y el nuevo concepto de «multifuncionalidad» que se atribuye a la agricultura. Sin embargo, la mentalidad tradicional se manifiesta en muchos de los planes y programas operativos realizados en aplicación de la reglamentación sobre los fondos estructurales de procedencia comunitaria. La irrupción del desarrollo rural y el enfoque desde lo local hace que estén cambiando rápidamente las cosas, al adoptar el enfoque de ordenación territorial que aquí se postula.

Por último los *conservacionistas* vinculan la ordenación del territorio a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales y a la previsión de espacios naturales protegidos de acuerdo con las figuras de protección disponibles.

La ordenación territorial participa de estas y otras aproximaciones sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas: adopta un enfoque global y sistémico, que incorpora en un modelo conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físicos naturales, que busca el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de los sectores y de las diferentes unidades territoriales. Este enfoque integral es más difícil de concebir y de gestionar, pero resulta más racional y ajustado a la realidad que los enfoques sectoriales.

4. JUSTIFICACION DE LA ORDENACION TERRITORIAL

4.1. Un enfoque planificado del desarrollo

La ordenación del territorio se justifica, en primer lugar, por la preferencia del enfoque planificado frente a la evolución espontánea, regida por las leyes del mercado y el juego de los grupos de interés, del sistema territorial. La simple exposición del concepto de ordenación territorial descrito evidencia esta afirmación y justifica su utilidad como método planificado de ataque y prevención de los problemas inherentes a la evolución espontánea del sistema; en efecto, el «dejar hacer» difícilmente puede garantizar el cumplimiento de los criterios de racionalidad y sostenibilidad que el concepto comporta ni la función social que se exige a la propiedad; antes bien, la experiencia enseña que sin reflexión y previsión de futuro, el crecimiento espontáneo lleva a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a un comportamiento insolidario e insostenible a largo plazo, y provoca dese-

quilibrio territorial, ocupación y uso desordenado del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos, externalidades⁴ de todo tipo, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan inoperantes, cuando no contraproducentes.

Esta aseveración se corrobora cuando se constata cómo los países y regiones social y económicamente más evolucionados, son los que hacen un mayor y mejor uso de este enfoque, y a la inversa, cómo los países menos desarrollados tienen enormes dificultades para elaborar y aplicar planes de ordenación territorial.

Ello es así porque los intereses particulares —generalmente económicos— que giran en torno a la localización de las actividades humanas son de tal potencia, que merman la capacidad de intervención en aras del bien común, y solo una sociedad muy desarrollada puede prever primero los mecanismos de intervención y luego aplicarlos con agilidad y eficacia.

En segundo lugar la ordenación del territorio se justifica por la necesidad de superar la parcialidad y reduccionismo que comporta la planificación sectorial, ya que el desarrollo se plasma en un sistema territorial, que, de acuerdo con la teoría de sistemas, no puede ser entendido ni planificado si no es como un todo. En este sentido, lo que se desarrolla es un territorio en toda su complejidad, en el que la población dispone de una satisfactoria calidad de vida..

4.2. La superación de ciertos paradigmas sociales

A niveles más detallados, la sociedad moderna presenta diversos paradigmas que de forma recurrente se dan en todos los países y regiones, los cuales justifican con más claridad el enfoque integral y planificado que comporta la ordenación territorial; son los siguientes:

- *La tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial.*
El modelo de desarrollo que impera se proyecta en el territorio según el denominado modelo *centro-periferia*, que se caracteriza por la concentración de población y actividad en determinados puntos, ejes o zonas: *los centros*, y el paralelo vaciado de otras: *las periferias*. El modelo se da a todos los niveles: mundial, regional y local, e incluso es aplicable a las relaciones campo-ciudad, y se manifiesta en graves desequilibrios territoriales.
- *Las pautas de consumo y comportamiento irracional de la población.*
Equivocadamente, la población suele relacionar la felicidad con un continuo aumento del consumo de energía y bienes materiales, lo que

⁴ El concepto de externalidad se refiere a los efectos de un agente socioeconómico sobre otro u otros agentes por cualquier vía que no sea el mercado. Pueden existir en el lado del consumo y en el de la producción, y ser, en ambos casos, positivas (economías externas) o negativas (deseconomías externas). Para el tratamiento de las externalidades se utilizan tradicionalmente dos tipos de instrumentos: los impuestos para las negativas y las subvenciones para las positivas. Pero en la actualidad se exploran otros métodos basados en el mercado, es decir en atribuir un precio a este tipo de efectos que los beneficiarios estén dispuestos a pagar.

tiene consecuencias evidentes en la explotación de los recursos, mientras el potencial de formas de vida y comportamiento menos consumista se vislumbra con solo pensar en las consecuencias de unos hábitos más andariegos en las ciudades, de la adopción de formas más naturales de recreo y esparcimiento o del desplazamiento de la dieta humana hacia los vegetales.

- *La pugna entre interés público e interés privado.* El interés privado y a corto plazo de los agentes socioeconómicos impide asumir en todas sus consecuencias la función social de la propiedad como principio capaz de garantizar la coherencia y funcionalidad del sistema territorial.
- *La aparente contradicción entre conservación y desarrollo.* El comportamiento de los agentes socioeconómicos manifiesta una idea depredadora sobre la naturaleza y sus recursos, a cuya explotación difícilmente reconocen límites, mientras consideran más rentable contaminar que depurar. Esta idea está cambiando, al menos en los países más desarrollados, cuando se presenta al medio ambiente como el gran *fondo de empleo*⁵ hacia el futuro, y ello en el medio rural, en la industria y en los servicios, como *factor de localización* de actividades económicas de vanguardia⁶, como *componente de la calidad de vida* de los ciudadanos, cuya importancia crece en la medida en que las otras componentes, nivel de renta y condiciones de vida y trabajo, van consolidando unos niveles razonables en los distintos países, y como elemento de *competitividad* en las empresas en cuanto mejora la imagen de éstas, ahorra insumos, mejora la eficacia productiva, crea una cultura de responsabilidad y de mejora en todos los empleados, facilita las relaciones con la administración y con el entorno social y proporciona seguridad ante los riesgos de todo tipo, incluyendo la posibilidad de incurrir en delito ecológico.
- *La competencia entre sectores socioeconómicos.* Que se manifiesta en términos de competencia por diversos recursos, entre los que destaca

⁵ El empleo tiene una importancia creciente en las sociedades modernas, y ello no solo porque permite allegar ingresos para atender a las necesidades materiales de las familias, sino porque se comporta como uno de los principales elementos de inserción social, aspecto cuyo interés aumenta en la medida en que la población se hace más urbana y en que, por ello, muchas relaciones sociales se realizan a partir del lugar de trabajo. Una reciente encuesta prospectiva de la UE, sobre *yacimientos de empleo y nichos de mercado*, ha puesto de manifiesto los sectores y subsectores en los que es posible crear empleo de forma masiva y donde la inversión es mucho más rentable, en términos de empleo, que la realizada en los sectores clásicos. Se trata de los siguientes: la vida cotidiana (servicios a domicilio, protección a la infancia, a la ancianidad, nuevas tecnologías de información y comunicación, ayuda a los jóvenes con dificultades), el entorno vital (mejora de la vivienda, seguridad, transportes colectivos locales, espacios públicos urbanos, comercio de proximidad), el tiempo libre ambiente (tratamiento de residuos, gestión del agua, conservación de zonas naturales, tratamiento de la contaminación).

⁶ Actividades económicas de vanguardia: aquellas que a partir de una reducida cantidad de materias primas, alta tecnología y mano de obra muy cualificada, producen un elevado valor añadido.

- las que se producen por el espacio, y en desconfianza de unos sectores con otros. En este juego de competencias muchas actividades son expulsadas de las ciudades hacia el campo donde compiten con la agricultura o con las áreas naturales, y todas buscan aquellos lugares privilegiados por sus características o por sus valores.
- *La conflictividad entre interés local e intereses derivados de ámbitos superiores.* Esta conflictividad deriva de la diferente perspectiva que se tiene del sistema territorial según el punto de vista de abajo a arriba o al contrario.

4.3. Problemas concretos que atiende la ordenación territorial

En un tercer nivel de concreción, se citan los problemas más importantes derivados de estos conflictos, cuya solución, hacia el pasado, y prevención, hacia el futuro, reclama un enfoque de ordenación territorial; son los siguientes.

Problemas derivados del desequilibrio territorial

El desequilibrio territorial que comporta el estilo de desarrollo imperante produce dos fenómenos paralelos: la *congestión* de unas zonas y la *desertificación* en otras.

El crecimiento espontáneo y excesivo en los «centros»: metrópolis, ejes de desarrollo, es responsable de un deplorable marco vital, tan poco deseable como la paralela desertización del campo. Se percibe un curioso paralelismo entre los inconvenientes de ambos tipos de hábitats, más evidente cuanto mayores son los contrastes, motivado precisamente por sus profundas diferencias; podría decirse que, como en otros casos, los extremos se tocan (figura I.3): en el medio urbano faltan dotaciones de equipamientos e infraestructuras por congestión, mientras en el medio rural el déficit se debe al denominado *efecto sumidero*⁷ (figura I.4): círculo vicioso que se inicia porque el declive de la inversión y de las oportunidades en el medio rural propicia el vaciado de población, consecuencia que justifica, a su vez, la ausencia de inversión y, ésta, más despoblación... así se repite de forma cíclica según una espiral de declive hasta el total agotamiento poblacional, como se agota el agua girando sobre el sumidero abierto de un depósito. Las ciudades producen deterioro en su entorno por depredación de ecosistemas y paisajes a causa de una intensificación del uso del suelo, en el medio rural en declive se deteriora el entorno por la subexplotación debida a la falta de manos que practiquen una conservación activa; en aquéllas se da una degradación del patrimonio edificado por mezcla y superposición desordenada de usos, en éste por falta de actividad; el sentimiento de soledad propio de las ciudades grandes y densas tiene su paralelo en los núcleos rurales por causas contra-

⁷ El término «sumidero» también se aplica al fenómeno por el que el campo, el medio rural, fija contaminantes emitidos por fuentes localizadas en los «centros» o por actividades industriales.

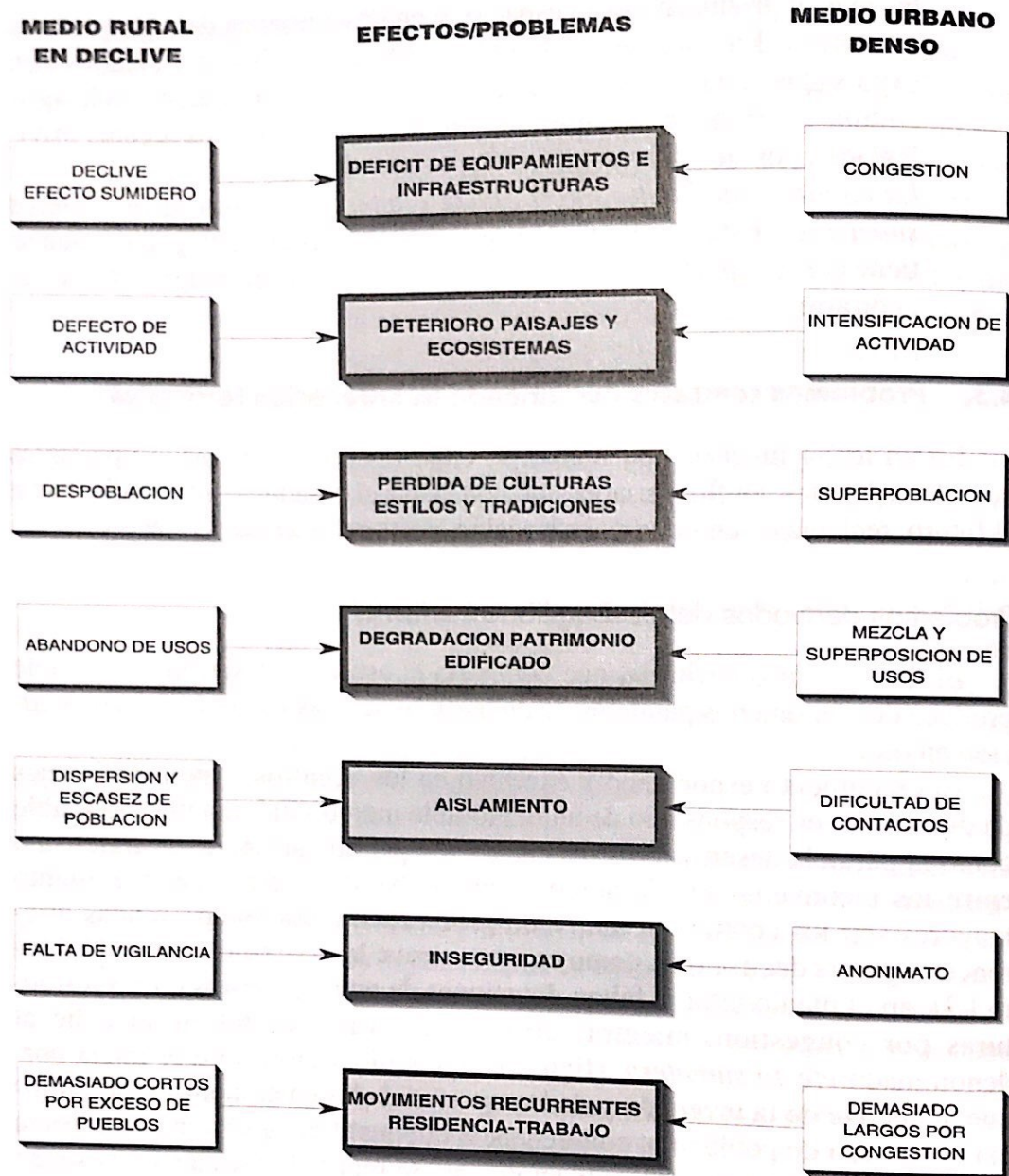


Figura I.3. La congestión en las áreas urbanas produce efectos indeseables similares a los que produce la paralela desertización del medio rural.

rias: escasez y dispersión de la población; las dificultades de desplazamiento en las ciudades tienen su paralelo en el campo por la baja cantidad y calidad de las infraestructuras; si en el medio rural se produce una pérdida de culturas y tradiciones por insuficiencia de sustento y densidad poblacional, en la ciudad también, pero por un exceso de densidad; la inseguridad y delincuencia que induce el anonimato en la ciudad tiene su paralelo en el campo por falta de vigilancia, etc.

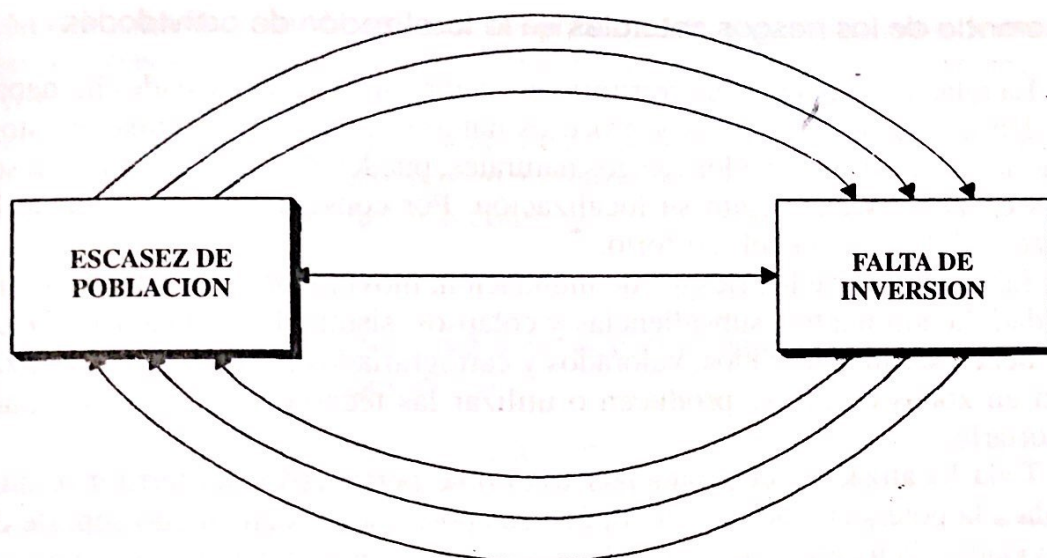


Figura I.4. *Efecto sumidero en el medio rural.*

Degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales

Las degradaciones ambientales pueden derivar de una incorrecta selección de las actividades que soportan el desarrollo, de su localización no respetuosa con la capacidad de acogida del medio, de la sobreexplotación de los recursos naturales renovables y no renovables y, por último, del olvido de la capacidad de asimilación de los vectores ambientales: aire, agua y suelo.

Por otro lado, la falta de población que explote y, por consiguiente, cuide los recursos naturales, supone la degradación de éstos. La subexplotación de recursos naturales es una causa típica de impactos ambientales; es el caso de las dehesas, ecosistemas silvopastorales modélicos de uso múltiple, conservados y creados por el hombre mediante la adaptación del bosque primigenio y «domesticación» del arbolado, de los aterrazamientos y otros paisajes producidos por la acción lenta y tradicional del agricultor, etc. A ello se añade la pérdida de culturas y tradiciones de gran interés, formas de explotación adaptadas y originales que forman parte del patrimonio cultural de la humanidad.

Paralelamente hay que citar el denominado impacto de la pasividad: abandono a su propia evolución de situaciones ambientalmente indeseables, cuyas causas pueden ser naturales o artificiales, que se autoalimentan, magnificándose si no se interviene. Es el caso, por ejemplo, de los procesos erosivos en los cuales los «efectos se convierten en causas».

Como se vio en epígrafes anteriores la ordenación del territorio es el enfoque que previene tales problemas y los planes el instrumento más adecuados para ello.

Ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades

La relación uso del suelo/territorio es recíproca: si las actividades humanas pueden alterar los elementos y procesos naturales, también algunos de estos, genéricamente denominados riesgos naturales, pueden producir efectos indeseados en la actividad según su localización. Por consiguiente condicionan la capacidad de acogida del territorio.

Tal es el caso de los riesgos de inundación, movimientos de ladera, expansividad, hundimientos, subsidencias y colapsos, sismicidad, vulcanismo, etc., que deben ser inventariados, valorados y cartografiados para evitar la localización en zonas donde se producen o utilizar las tecnologías adecuadas para soportarlos.

Toda localización debe analizar esa doble perspectiva del territorio, que, unida a la potencialidad de éste, define sus posibilidades en cuanto soporte de actividades; la localización dependerá, pues, de la aptitud del medio o punto de vista del «proyecto», de su fragilidad o punto de vista del «medio» y de la existencia de riesgos naturales (confluencia de ambos puntos de vista) que puedan suponer una amenaza para la actividad.

Mezcla y superposición desordenada de usos

La evolución espontánea produce sistemas afuncionales, de alta entropía negativa, en los que se mezclan usos y actividades incompatibles, disfuncionales o de relaciones incoherentes, que se manifiestan externamente por paisajes amorfos en los que falta la estructura que les dé vigor.

Accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales

La proximidad a los recursos es condición necesaria para su explotación; una población concentrada en ciertos puntos o zonas difícilmente puede hacer una explotación racional, eficaz y eficiente de todos los recursos territoriales.

Accesibilidad de la población a los lugares de trabajo

Se suele producir en numerosas zonas una fuerte incoherencia entre localización de residencia y empleo, que se traduce en lejanía y en la necesidad de fuertes dotaciones de infraestructuras de comunicación, que podrían obviarse con una localización más funcional de las actividades.

Este hecho se asocia a las ciudades, pero tiene su paralelo en el campo, en éste por un problema de inadecuación del sistema de asentamientos a las formas de producción agraria (mecanizada) y de desplazamientos actuales; en efecto en las zonas rurales profundas suele existir una nube de pueblos cuya localización se explica por razones defensivas atávicas o por la accesibilidad a las áreas de cultivo en épocas en que se cultivaba a mano o con caballerías y los desplazamientos se hacían a pié; con la llegada del tractor y la generaliza-

ción del automóvil, los tiempos de desplazamiento y de realización de las tareas agrarias se han reducido hasta el punto de que la explotación primaria del territorio puede hacerse desde distancias mucho mayores y en tiempos mucho menores; si a ello se une la reducción de mano de obra en la agricultura y la fuerte despoblación del agro, nos encontraremos con un modelo territorial en el medio rural tan insatisfactorio como el señalado en relación con el hecho urbano.

Dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población

Para dotar a la población de los equipamientos y servicios públicos necesarios, de una manera económica, es preciso que esté organizada en asentamientos distribuidos y jerarquizados en el territorio, de acuerdo con ciertas reglas; el cumplimiento de éstas no suele ser espontáneo sino que requiere del enfoque planificado propio de la ordenación territorial.

Conflictos entre actividades y sectores

La visión sectorial de los problemas y la falta de perspectiva espacial ocasionan conflictos cuya resolución requiere el enfoque integral, sistémico y espacialmente amplio de la ordenación territorial.

Actividades positivas desde un punto de vista sectorial, pueden ser indeseables al generar deseconomías en otros sectores, que la ordenación territorial ha de resolver mediante un análisis de las relaciones entre las actividades y la jerarquización conjunta de aquellos objetivos entre los que pueden producirse relaciones de disfuncionalidad o de incompatibilidad (figura I.5).

Estos conflictos no sólo derivan de la incompatibilidad o disfuncionalidad relativa a la localización espacial, sino que a la competencia por el espacio se une la competencia por la fuerza de trabajo y del capital. De nuevo aquí el ejemplo de la desagrarización, en muchas ocasiones indeseable, motivada por la expansión de algún sector (el turismo es un caso típico, aunque no el único), resulta ilustrativo de la competencia por la mano de obra, que se añade a la ocupación de terrenos agrarios productivos por los desarrollos urbanos, industriales o infraestructurales, y a la inversión urbana de capitales de extracción rural, que si hoy parece no tener vigencia (incluso parece orientarse en sentido contrario), sí fue un factor de depresión rural en momentos históricos no demasiado lejanos.

Descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos

La existencia de diferentes organismos administrativos de carácter sectorial con competencias superpuestas sobre un mismo territorio, suele adolecer de descoordinación en sus acciones, lo que producen desánimo en los agentes

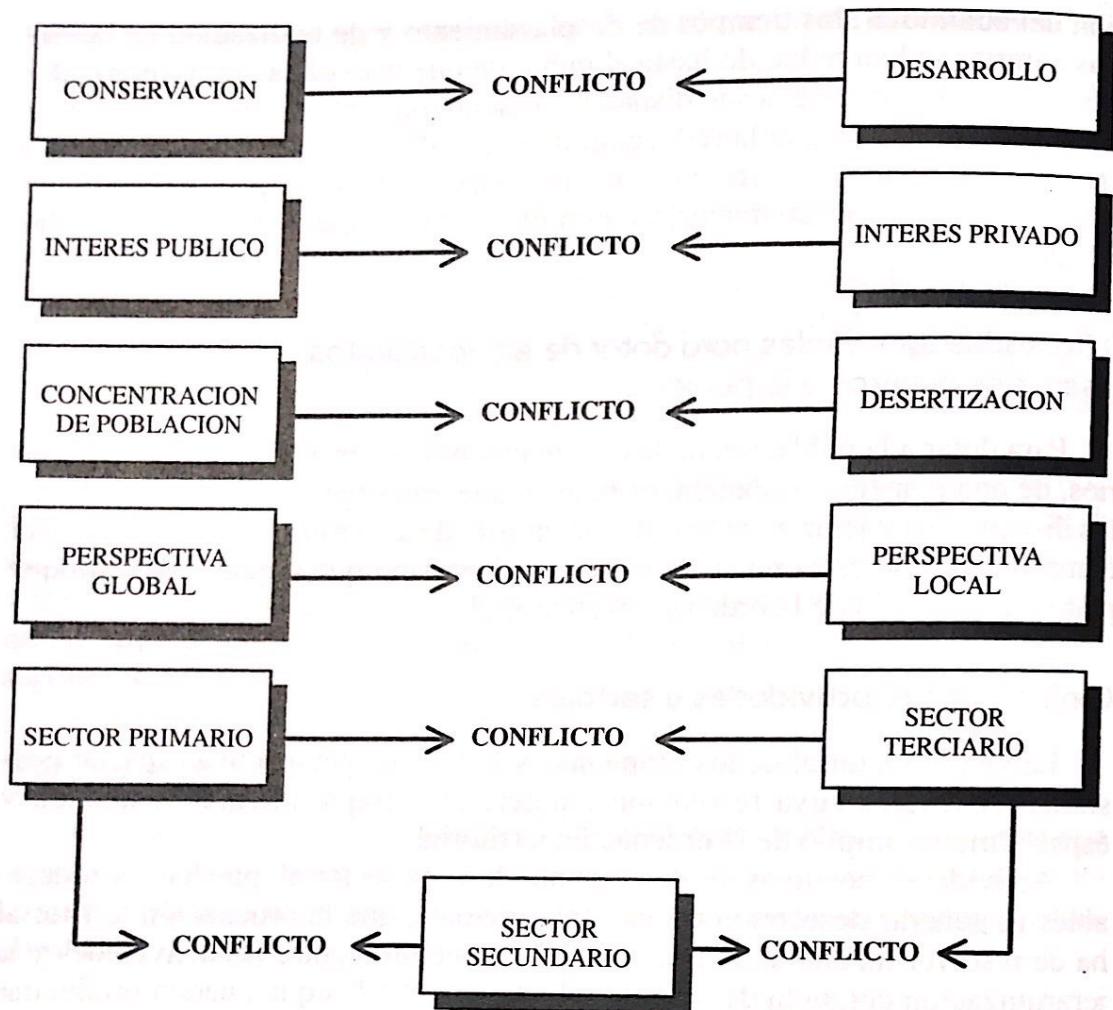


Figura I.5. Conflictos recurrentes en la ordenación territorial.

socioeconómicos y en la población; un plan de ordenación territorial, en la medida en que define con nitidez la acción de cada entidad, se comporta en el mejor instrumento de coordinación, no solo entre las entidades administrativas, sino entre todas aquellas fuerzas que intervienen en la evolución del sistema.

* Este papel de la planificación como generadora de una cultura de la racionalidad y la coordinación (figura I.6) entre fuerzas diferentes, debe ser resaltado en la medida en que, frecuentemente, los efectos de un plan no están tanto en el cumplimiento taxativo y rígido de sus determinaciones, cuanto en el hecho de posibilitar y exigir la coordinación entre los múltiples entes administrativos, tanto de carácter sectorial y rango similar como de índole territorial y diferente nivel. La coordinación se extiende, además, a los agentes socioeconómico de carácter privado, como forma de garantizar la coherencia de las realizaciones y la consecución de objetivos a largo plazo.

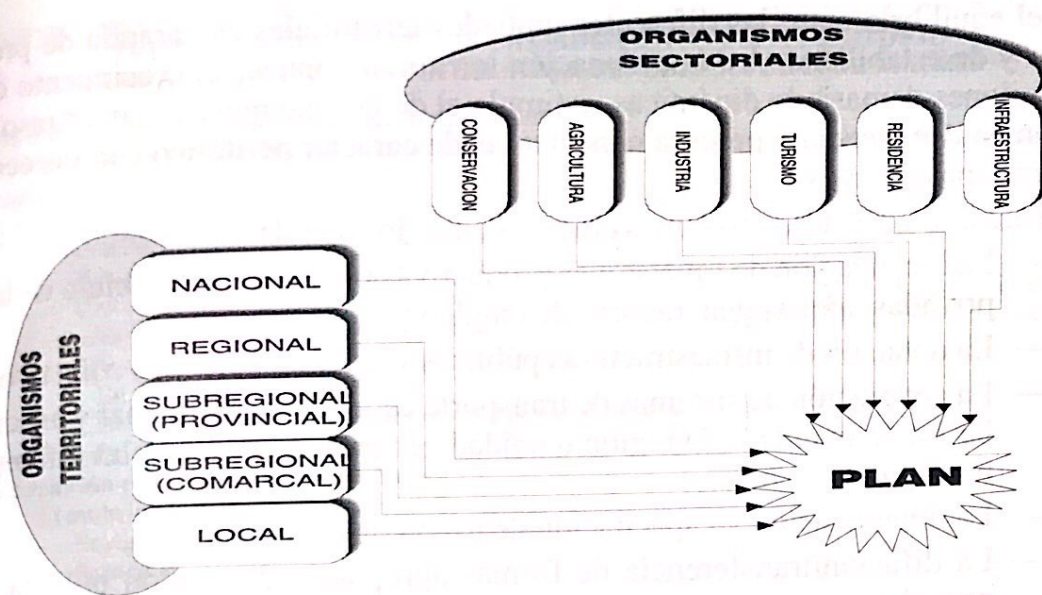


Figura I.6. Un plan facilita la coordinación entre organismos sectoriales y territoriales de diferente rango.

5. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA ORDENACION TERRITORIAL

Teniendo como telón de fondo la Carta Europea de Ordenación del Territorio y la justificación descrita, se puede definir una serie de objetivos genéricos a los que atiende esta disciplina.

5.1. Desarrollo integral, equilibrado y en términos de calidad de vida

- El objetivo final de la ordenación del territorio es el desarrollo de las unidades territoriales a que se aplica, entendido en términos de calidad de vida y plasmado en el sistema territorial: se desarrolla el sistema territorial, no uno o más sectores o dimensiones del sistema, de tal manera que la población dispone de una elevada calidad de vida.

Por ello se utiliza frecuentemente la expresión desarrollo territorial en sentido equivalente a desarrollo integral, en la medida en que el desarrollo del sistema implica equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos y calidad ambiental, conceptos que encuentran su expresión a través de la ordenación territorial.

Equilibrio Territorial

Este objetivo que se concreta en prevenir y corregir los desequilibrios territoriales, incorpora una especie de justicia territorial al desarrollo y la idea de

que el equilibrio entre las diferentes unidades territoriales es garantía de progreso y de estabilidad. Así la ordenación territorial controla el crecimiento de las regiones demasiado dinámicas, estimula el de las que manifiestan retraso o entran en decadencia y procura conectar las de carácter periférico con los centros más progresivos.

Para ello utiliza diversos instrumentos entre los que destacan:

- La localización de inversiones productivas públicas y el estímulo de las privadas, ambas generadoras de empleo y renta.
- La dotación de infraestructuras públicas y de equipamientos colectivos.
- La generación de sistemas de transporte capaces de cohesionar y articular internamente cada región o unidad geográfica, así como las diferentes regiones entre sí.
- La dinamización y capacitación de los recursos humanos.
- La difusión/transferencia de formas apropiadas de gestión pública y privada.
- El estímulo a la transferencia de tecnologías e innovaciones de unas regiones a otras.

Integración

Esta idea está muy relacionada con la de equilibrio, y tiene sentido territorial y sectorial. El primero, a su vez, puede manifestarse en dirección vertical: conexión de cada unidad territorial hacia arriba, con las de orden superior, o con el contexto exterior, si se prefiere, y al mismo tiempo hacia abajo con las de orden inferior, y horizontal: articulación de cada unidad territorial con las de su mismo nivel, para formar unidades integradas superiores.

La integración entre sectores se refiere a las relaciones entre los diferentes sectores, evidentemente no solo económicos, de tal manera que se consiga un sistema funcional en el que queda resuelta la competencia entre sectores.

Asimismo la idea de integración implica una especie de justicia social: concilia los intereses conflictivos de los diferentes agentes socioeconómicos y hace prevalecer el interés de la comunidad sobre los intereses privados.

Funcionalidad

La idea de funcionalidad es una característica inherente al sistema territorial, que se plasma, fundamentalmente, en la optimización de las relaciones entre las actividades a través de los flujos de relación que se producen entre ellas.

La funcionalidad implica organización espacial, control del uso del suelo, accesibilidad de la población a la explotación de los recursos territoriales, a los lugares de trabajo y a los equipamientos y servicios públicos, incluyendo la dotación de suficiente de éstos.

PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN EL AREA DE INFLUENCIA DEL AREA METROPOLITANA DE MADRID

En relación con el modelo territorial en su conjunto

Contribuir a una distribución más homogénea de la población y actividad económica en el territorio regional, atendiendo a:

- Una mayor gradación de tamaños de los núcleos de población.
- Una distribución más homogénea de estos núcleos en el territorio.
- Una adecuada dotación de equipamientos y servicios públicos en cada núcleo.
- Una distribución territorial de las rentas más equitativa, contribuir a un mayor equilibrio en la estructura urbana del área metropolitana y de los núcleos que la componen, evitando la segregación espacial:
 - De la población y el empleo.
 - De la población y el equipamiento de las clases sociales.
 - De la población por edades.

En relación con la vivienda y su entorno

Contribuir a la dotación de una vivienda digna en un entorno adecuado, que debe incluir:

- Equipamientos y servicios públicos suficientes.
- Separación o protección de actividades incompatibles.
- Identidad de la fisonomía local de barrio y municipio.
- Integración social de diferentes grupos de edad y estrato social.
- Integración en un medio ambiente adecuado.

En relación con las actividades productivas

Contribuir a la distribución adecuada y accesible de los medios de producción y consumo de forma que no se discrimine a la población en cuanto:

- A la necesidad de cambiar de residencia y a emigrar de su entorno para conseguir un trabajo adecuado.
- Al tiempo y el coste de acceso al trabajo que repercute negativamente en la renta percibido.
- A las consecuencias sobre la población de los efectos externos negativos, como la contaminación y congestión de áreas urbanas.
- Fomentar la creación de industrias que permitan una mayor utilización de mano de obra y recursos renovables.

En relación con las infraestructuras de soporte

Reducir las necesidades de transporte mediante la adecuada distribución de actividades en el espacio, procurando homogeneizar las oportunidades de acceso a los distintos puntos del territorio para los diferentes grupos de edad y estratos sociales.

Adecuar las infraestructuras existentes, tanto de transporte como de abastecimiento de agua, energía y saneamiento, a las necesidades actuales según estándares adecuados.

Prever las necesidades futuras, adelantándose a la ocupación del suelo residencial o industrial para garantizar que se haga un uso racional de los recursos y del territorio y se obtengan los servicios necesarios de forma segura, estable y no contaminante.

Procurar evitar los impactos negativos de las infraestructuras sobre el medio ambiente natural y humano.

En relación con el medio ambiente y los recursos naturales y culturales

Utilizar racionalmente los recursos naturales y sociales, prestando especial atención a los no renovables o degradables, tales como:

- Patrimonio cultural e histórico.
- Recursos energéticos.
- Recursos agropecuarios.
- Recursos hidrográficos.
- Recursos de esparcimiento y actividades colectivas.

Conservar, proteger y potenciar los elementos valiosos o necesarios para el desarrollo equilibrado del territorio y la consecución de un medio ambiente de calidad como:

- Suelo agrícola y forestal.
- Espacios libres.
- Paisajes.
- Patrimonio histórico y cultural.
- Hábitat urbano y rural.
- Agua y aire.

5.2. Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales

Conservar los procesos ecológicos esenciales

Se asume, tal como enseñan los postulados del desarrollo sostenible y la estrategia mundial para la conservación, la idea de que existen límites a la utilización de los recursos, presididos por la necesidad de conservar y desarrollar los fundamentos naturales de la vida (biodiversidad, procesos ecológicos esenciales) y de mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene.

Respetar los criterios ecológicos para la sostenibilidad

Más concretamente se trata de entender el territorio como fuente de recursos (tangibles e intangibles), como soporte de actividades y como receptor de efluentes, consideración que lleva a los criterios ecológicos de la sostenibilidad, que se detallan en el capítulo IV donde se expone el Análisis y Diagnóstico del Medio Físico. Se trata de conciliar lo económico y lo ecológico superando los enfoques interesados y contrapuestos.

Evitar la localización de actividades en zonas de riesgo

La racionalidad del uso del suelo atiende también a los riesgos y procesos naturales (inundación, sismicidad, vulcanismo, etc.) evitando las zonas de riesgo en la localización de las actividades humanas.

5.3. Calidad ambiental

Este objetivo persigue la calidad de los vectores ambientales: aire, agua y suelo, la conservación de los ecosistemas y procesos ecológicos esenciales, del paisaje, del patrimonio cultural,..., entendiendo el medio ambiente como yacimiento de empleo, nicho de mercado, factor de localización, elemento de competitividad para las empresas y componente de la calidad de vida.

5.4. Calidad de la gestión pública y coordinación administrativa

La consecución de sistemas territoriales ambientalmente integrados y socioeconómicamente eficientes, requiere planteamientos integrados. La compartimentación de la ciencia y de la técnica y la falta de perspectiva espacial de numerosas realizaciones, son causa de insatisfacción técnica y económica al producir efectos indeseados no previstos. Esta compartimentación de la ciencia y de la técnica tiene su paralelo en la estructura y organización de los poderes públicos, responsables de la gestión del sistema territorial.

Se comprende así la importancia de la coordinación intersectorial entre los entes administrativos del mismo nivel competencial, mediante el intercambio de información entre entidades del mismo nivel y de niveles superior e inferior.

Ambos tipos de coordinación administrativa, horizontal y vertical, unida a la necesidad de concertación entre los agentes socioeconómicos, requieren de un plan previo (figura I.6) como condición necesaria aunque no suficiente, de la misma manera que para la realización de una obra o actuación compleja es necesaria la redacción de un proyecto. Solo así podrá darse una gestión responsable del sistema territorial.

6. MODELO CONCEPTUAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO QUE UTILIZA ESTA OBRA

6.1. Presentación del modelo

La idea de ordenación del territorio expuesta, las razones que la justifican y los objetivos que persigue, aplicada a una unidad territorial determinada, se puede representar según el modelo de la figura I.7. Como todo modelo, se trata de una imagen simplificada del concepto, cuya virtualidad radica en su capacidad para facilitar la comprensión del concepto representado, más que en la fidelidad con que los reproduce.

El modelo se ha elaborado desde la sensibilidad ambiental, y de acuerdo con los criterios de sostenibilidad que se exponen en el Capítulo IV, punto 3.1.2; por otra parte, en él están presentes todos los elementos que conforman la ordenación territorial, y que se han expuesto en epígrafes anteriores:

- En cuanto desarrollo: identifica y selecciona las actividades a ordenar según criterios de integración y coherencia con las características del espacio.
- En cuanto organización espacial: distribuye de forma coherente, entre sí y con el medio, las actividades en el espacio, de acuerdo con criterios de integración ambiental y de funcionalidad.
- En cuanto control: además de controlar el uso del suelo —aludido en el punto anterior—, regula el comportamiento de las actividades según criterios de sostenibilidad.
- Los puntos anteriores garantizan el uso racional de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente⁸.

⁸ Podrían ilustrarse los puntos anteriores, que centran el concepto de ordenación territorial, con la formación de una biblioteca sobre una estantería, donde los libros serían las actividades humanas, la estantería sería el territorio, y los anaqueles corresponderían a las unidades de integración, homogéneas o ambientales, en que se organiza el territorio; en el símil, ordenar la biblioteca corresponderá a ordenar el territorio en una unidad geográfica, según los siguientes pasos:

1. Decidir qué libros van a formar la biblioteca, es decir, los libros a ordenar en la estantería.
2. Distribuirlos en los diferentes anaqueles de acuerdo con:
3. La «capacidad de acogida», cabida o dimensiones, de cada uno de ellos.

- Los objetivos de integración horizontal y vertical de las unidades territoriales (regiones, comarcas, municipios) se buscan asignándoles un papel en el conjunto, utilizando para ello criterios de complementariedad en el mismo nivel y de jerarquía hacia arriba y hacia abajo. Los criterios de complementariedad se aplican también a la integración entre sectores.
- En cuanto al equilibrio territorial, o entre los distintos ámbitos territoriales, se entiende en términos de calidad de vida, es decir, de similares niveles de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental, todo ello de acuerdo con criterios de equidad entre unidades territoriales como garantía de estabilidad y cohesión social.

Así pues, *promoción, ordenación, regulación, funcionalidad, integración y equilibrio*, son las palabras mágicas, los conceptos, que caracterizan a la ordenación territorial y a sus objetivos, las cuales si bien están presentes en cualquier plan, su importancia varía con la problemática de la zona a que se aplican: si en zonas rurales profundas, por ejemplo, hay que poner el énfasis en la promoción, es decir en la búsqueda de actividades capaces de diversificar la economía, en las zonas dinámicas hay que atender más al control de la localización y del comportamiento de las actividades a ordenar.

6.2. Desarrollo del modelo

Situados en una determinada unidad geográfica, ubicada en un contexto exterior, tres elementos proporcionan la estructura básica del modelo:

- Las actividades humanas que soportan y dan cauce al desarrollo.
- Su localización en el espacio.
- La regulación de su comportamiento.

Cada uno de estos tres elementos viene definido, en un segundo nivel, por otros que se explican a continuación.

6.2.1. Las actividades a ordenar

Las actividades que el plan de ordenación territorial ha de tomar en cuenta son todas aquellas que están presentes o expectantes en la zona, porque existan recursos que las sugieren o porque exista demanda por parte de agentes externos; incluso deben ser consideradas, si bien para rechazarlas, aquellas indeseables. En principio habría que considerar las siguientes:

- Las existentes, para las cuales se analizará su coherencia con el medio, su localización y su comportamiento.

Facilidad de manejo (funcionalidad), lo que requiere organizarlos según alguna regla o criterio, normalmente por materias o por autores.

4. El problema está en que estos dos criterios generalmente serán discordantes, de tal manera que no será posible optimizar al mismo tiempo la capacidad de acogida de cada anaquel y la funcionalidad de la estantería.
5. Establecer las reglas según las cuales va a ser utilizada la biblioteca.

- Las que aprovechan los recursos endógenos: naturales, construidos y humanos existentes en el ámbito a ordenar. Como recursos naturales hay que incluir los *materiales* y los *intangibles*; son materiales los de carácter tradicional: el suelo, el agua, los vegetales, los animales y los minerales, susceptibles de propiedad privada y de transacciones comerciales. Otros atributos y funciones de los factores ambientales han adquirido la condición de recurso recientemente y no tienen mercado, por el momento; de éstos algunos son materiales: la biodiversidad, el aire limpio, la capacidad de asimilación de efluentes, la función de soporte del suelo, etc., y otros son intangibles: el esplendor de la naturaleza, el misterio de un bosque, el murmullo de un arroyo, un espacio abierto y grandioso o la belleza de un paisaje, y proporcionan goce de carácter espiritual.
- Las que se desprenden de las oportunidades de localización de la zona, entendiendo por tal la posibilidad de generar actividades que ofrece la posición relativa de una determinada zona; es el caso, por ejemplo, de proximidad a una ciudad grande, al área de influencia de un eje de desarrollo, la ubicación en el cruce de dos ejes de comunicaciones o la posición fronteriza entre países.
- Las que derivan de unas perspectivas de demanda basadas en el incremento del tiempo libre (ocio, cultura, recreo al aire libre, etc.), de la sensibilidad ambiental (conservación de la naturaleza, gestión de vectores ambientales: aire, agua, suelo, recuperación ambiental, etc.), de la incorporación de la mujer al trabajo (servicios del hogar, atención a niños, etc.), envejecimiento de la población (servicios de proximidad, etc.), telemática, incremento de la red de transportes rápidos, «neorurales» o incorporación de nuevas profesiones al medio rural, y otras muchas que se deducen de un análisis prospectivo.
- Las que derivan del objetivo de integración horizontal con las otras unidades territoriales de su mismo nivel, teniendo en cuenta su papel en el conjunto. Las diferentes unidades territoriales deben enfocar su desarrollo sobre la complementariedad y no sobre la competencia.
- Las que derivan del objetivo de integración entre sectores para que el sistema territorial resulte diverso y equilibrado, siempre en la medida en que lo permitan los recursos endógenos.
- Las que derivan de la conveniencia de integración vertical hacia arriba en el nivel superior al que pertenece la zona a ordenar y que, generalmente, vendrán determinadas por decisiones de niveles administrativos de orden superior.
- Las que derivan de la conveniencia de integración vertical hacia abajo, generalmente definidas en demandas y previsiones administrativas de niveles inferiores.
- Las que derivan de los problemas, necesidades, expectativas y aspiraciones de la población. Por ejemplo un basurero debe ser considerado en una zona donde existan asentamientos poblacionales porque se necesita, otra cosa es su localización y la forma en que se gestiona.

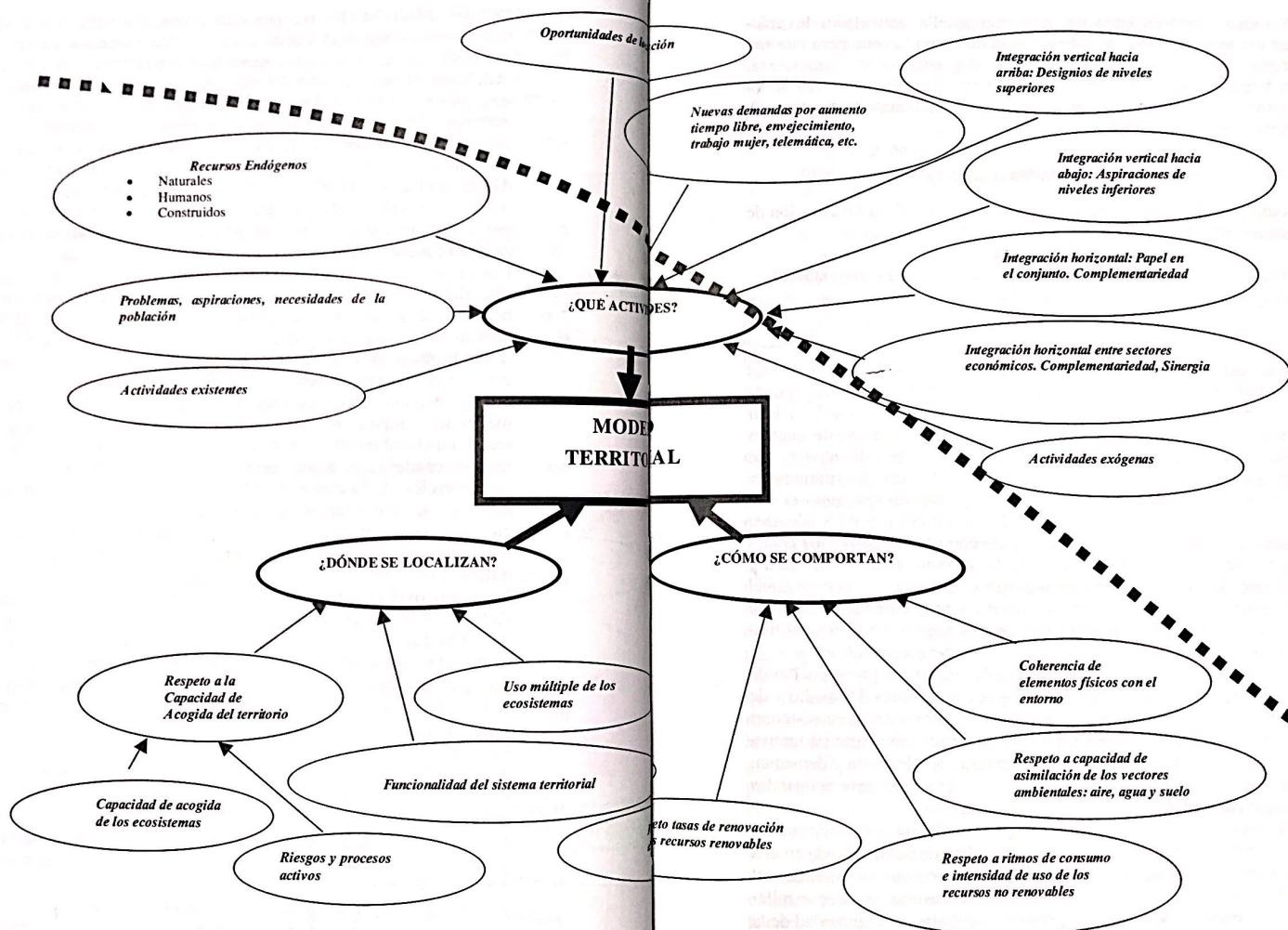


Figura 1.7. Modelo conceptual de la Ordenación Territorial que utiliza esta obra.

- Por último también habrá que considerar aquellas actividades de carácter exógeno, es decir, de coherencia dudosa con la zona pero que son demandadas por agentes externos; con independencia del análisis de tal coherencia, que puede conducir al rechazo, deberán ser objeto de un férreo control sobre su localización y sobre su comportamiento en la zona objeto de ordenación.

6.2.2. La localización de las actividades a ordenar

Tal como se explica en el punto 6 e ilustra la figura I.7, la localización de las actividades consideradas ha de atender a tres criterios:

- Respeto a la capacidad de acogida del medio físico.
- Funcionalidad: optimización de las relaciones entre las actividades.
- Búsqueda del uso múltiple de los ecosistemas.

Respeto a la capacidad de acogida del medio físico

La capacidad de acogida representa la relación del medio físico con las actividades humanas, se refiere al «grado de idoneidad», al uso que puede hacerse del medio teniendo en cuenta su fragilidad y su potencialidad, es decir internalizando todos los costes. Viene a expresar la concertación de quienes ven tal relación desde el medio, prioritariamente en términos de *impacto*: los «conservacionistas», y quienes la perciben desde la actividad, prioritariamente también, en términos de *aptitud* o potencial del territorio: los «promotores»; la aptitud corresponde a la búsqueda de las condiciones más favorables que hace el responsable de una actividad en proyecto cuando no internaliza los costes sociales que genera: el promotor pone el medio al servicio de la actividad y tiende a ignorar las alteraciones indeseables que ésta puede producir en aquél —externalidades negativas—, a no ser que afecten al propio funcionamiento de la actividad; en el concepto se incluyen también los riesgos derivados del funcionamiento para la actividad: inundación, sismicidad, vulcanismo, etc.

La determinación de la capacidad de acogida requiere la participación de un equipo multidisciplinar, en el que intervengan conocedores del medio y de las actividades, que interpreta el funcionamiento y dinámica de los ecosistemas evalúa los riesgos naturales; a su determinación se destina una parte sustantiva de esta obra: el capítulo IV. Podrá expresarse en términos de oferta y demanda: la capacidad de acogida representa la «oferta» del territorio para acoger las actividades que «demandan» un lugar para ubicarse.

Se suele formalizar la capacidad de acogida mediante las denominadas *matrices de capacidad de acogida* (figura I.8): cuadros de doble entrada en una de las cuales se disponen las unidades de integración en que se estructura el territorio y en la otra las actividades que se juzgan; las casillas de cruce se rellenan con códigos numéricos o símbolos expresivos del grado de idoneidad de la unidad ambiental para la actividad correspondiente; suelen ser tres, cuatro o cinco, dependiendo del grado de confianza o finura del análisis, y se expresan

según una escala semántica del tipo muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo, términos equivalentes a vocacional, compatible con o sin limitaciones e incompatible, respectivamente, que también se utilizan; además se añade a las entradas por unidades de integración los riesgos o aspectos críticos que operan de forma superpuesta a las unidades de integración. La atribución de los citados códigos se hace teniendo en cuenta:

- La medida en que cada unidad de integración cubre los requisitos que implica la localización y funcionamiento de la actividad correspondiente.
- Los efectos (benéficos o perjudiciales) que la actividad puede producir a la unidad de integración correspondiente, en el caso de que se localice sobre ella.

La matriz de capacidad de acogida asociada al plano de unidades de integración y a las sobrecargas derivadas de los aspectos críticos que operan en el medio, representa la vocación natural del territorio, y constituye un ideal al que tender a la hora de distribuir las actividades en el espacio y de diseñar los canales que las relacionan: imagen objetivo.

Funcionalidad del sistema

Se refiere a la optimización de las interacciones entre las actividades a localizar, de tal forma que se consiga un sistema funcionalmente correcto, que proporcione accesibilidad a los recursos naturales, a las zonas de producción y a los equipamientos públicos, así como dotaciones de éstos suficientes y económicas.

Para conseguir un sistema territorial armónico y funcional, hay que analizar las relaciones entre las actividades para, a partir de ahí, plantear la imagen objetivo del territorio a ordenar, incluyendo los canales de relación entre las actividades. El primer problema a solventar se refiere a la posibilidad de coexistencia de dichas actividades en el tiempo y en el espacio, en función de sus requerimientos e influjos mutuos, expresadas en términos de compatibilidad o incompatibilidad; esta dicotomía admite situaciones intermedias según una gradación que va desde la incompatibilidad total (urbanización y conservación de ecosistemas, caza y recreo extensivo, por ejemplo) hasta la compatibilidad clara (replantación forestal con la caza), pasando por situaciones intermedias definidas por grados más o menos intensos de disfuncionalidad (explotación ganadera con pastoreo extensivo a diente y recreo al aire libre); también se dan relaciones de complementariedad entre actividades, cuando se completan o perfeccionan entre ellas, y de sinergia, cuando se produce un efecto de reforzamiento de unas actividades sobre otras: dos o más actividades entran en sinergia cuando el efecto resultante de su acción conjunta es superior a la suma de los efectos actuando independientemente; por ejemplo, el equipamiento turístico en medio rural con la caza y pesca. Los conceptos de complementariedad y sinergia se pueden confundir, porque frecuentemente cuando dos actividades se complementan, se perfeccionan, suele producirse, a la vez, un efecto de reforzamiento.

Figura I.8. Estructura de una matriz de capacidad de acogida.

En síntesis las relaciones entre las actividades pueden ser de neutralidad, complementariedad, sinergia, disfuncionalidad e incompatibilidad, y ello en el tiempo y en el espacio; la ordenación territorial exige optimizar tales relaciones localizando las actividades en el territorio de acuerdo con los siguientes criterios:

- Maximizar las sinergias positivas.
- Maximizar las relaciones de complementariedad.
- Minimizar las disfuncionalidades.
- Evitar las incompatibilidades en el tiempo y en el espacio.

Se facilita el análisis de la relación entre pares de actividades cruzándolas entre sí en una matriz de doble entrada, cuyas celdas se formalizan con una serie de símbolos expresivos de la relación. La matriz de relaciones admite la intervención de la variable tiempo, tal como ilustra la figura I.9, que recoge una interacción entre actividades en los siguientes términos:

- *Compatibles*: dos actividades pueden coexistir en el mismo espacio y al mismo tiempo sin merma para ninguna de ellas. Por ejemplo, la agricultura y la caza.
- *Incompatibles en el tiempo*: las actividades pueden practicarse en el mismo lugar, pero no al mismo tiempo. Por ejemplo, la caza y las actividades recreativas al aire libre.
- *Incompatibles en el tiempo y en el espacio*: dos actividades no pueden coexistir al mismo tiempo y en el mismo lugar. Hay muchos ejemplos: la urbanización y la agricultura.
- *Disfuncionales*: el ejercicio de una actividad disminuye la calidad de los factores que determinan la otra; por ejemplo, la urbanización en las proximidades de un vertedero, la pesca y el baño en el mismo tramo de un río o en la misma zona del mar.
- *Complementarias*: una instalación de depuración en un polígono industrial, un centro de recogida de purines en una zona de ganadería intensiva, una planta de reciclado de plástico en una zona de invernaderos, la explotación apícola en una zona frutícola, etc.
- *Sinérgicas*: La promoción turística de una zona se promociona gracias al reforzamiento mutuo entre la construcción de buenos accesos, instalaciones de hostelería y recuperación del patrimonio construido, por ejemplo.

El sistema funcional que pretende la ordenación del territorio puede esquematizarse en términos de las relaciones entre diversos tipos de ecosistemas, temáticamente bien contrastados, pero que espacialmente se solapan en una penetración difusa del territorio; resultan paradigmáticos los siguientes, figura I.10:

- Ecosistemas protectores, sin función productora directa de bienes, aunque sí de servicios. Son los ecosistemas más o menos naturales, en equilibrio dinámico, reserva genética, refugio de biodiversidad que alberga las especies silvestres y fuente de recursos naturales tangibles e intangibles.

	DEPORTES	MOTORISMO	MOTONAUTICA	VELA	BAÑO	REMO	PESCA	CAZA	ESQUI NORDICO	ESQUI ALPINO	ESCALADA	MARCHA	ACAMPADA	MERIENDA	SENDERISMO	CAZA FOTOGRAFICA	CONTEMPLACION
CONTEMPLACION	I	IT	D	C	D	C	C	IT	C	D	C	C	D	D	C	C	C
CAZA FOTOGRAFICA	I	IT	D	D	D	D	C	IT	C		D	C	D	D	C	C	C
SENDERISMO	I	D			C	C	C	IT	C	IT	C	C	C	C	C		
MERIENDA	IT	D			C	C	C	IT	IT	IT	C	C	C	C	C		
ACAMPADA	IT	D			C	C	C	IT	IT	IT	C	C	C	C	C		
MARCHA		D			C	C	C	IT	C	C	C	C	C	C	C		
ESCALADA		C			C	C	C	IT	C	C	C	C	C	C	C		
ESQUI ALPINO	I	IT			IT			IT	C	C	C	C	C	C	C		
ESQUI NORDICO	I	IT			IT			IT	C	C	C	C	C	C	C		
CAZA	IT	IT	IT	IT	IT	IT	IT	IT	C								
PESCA		C	D	D	D	C	C	C									
REMO		C	D	C	C	C	C										
BAÑO			IT	C	C	C	C										
VELA			D	C	C	C	C										
MOTONAUTICA			C		D												
MOTORISMO	I	C															
DEPORTES	C																

C Actividades compatibles
 I Actividades incompatibles en tiempo y espacio
 IT Actividades incompatibles en el tiempo
 D Disfuncional
 □ No aplicable

Figura I.9. Tabla que ilustra las relaciones entre actividades incorporando la variable tiempo.

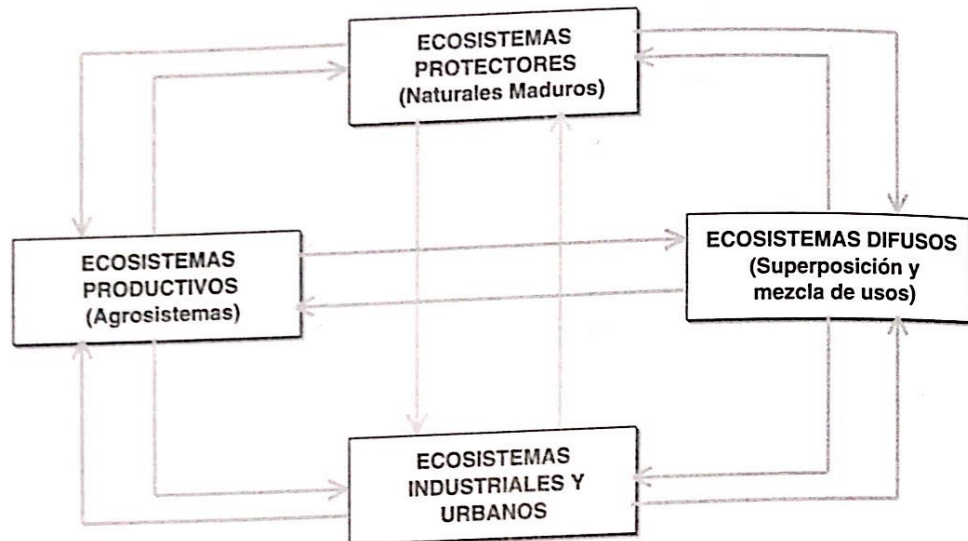


Figura I.10. Ecosistemas presentes en el territorio y que intervienen en su ordenación.

- Ecosistemas productores, especializados en la producción primaria: agrícola, forestal y ganadera.
- Ecosistemas difusos, intersticiales, con usos indiferenciados, mezclados y superpuestos sin criterio de orden, que reflejan una carencia de planificación y de gestión territorial.
- Ecosistemas urbanos, con multitud de usos y actividades de los sectores secundario y terciario.

Entre estos compartimentos del espacio, existe un flujo de materiales, de energía, de organismos y de información, a través de canales de relación, que debe ser optimizado evitando las interacciones negativas: exportaciones contaminantes o degradaciones de otro tipo.

Separan los ecosistemas citados zonas de transición más o menos amplias, que participan de las características de uno y otro lado y en las que se intensifican los procesos, lo que hace particularmente difícil su gestión; es el fenómeno conocido en la ciencia ecológica como ecotono que se asocia a las zonas que separan ecosistemas diferentes; resulta particularmente conflictiva e interesante la que corresponde a los espacios periurbanos donde se superponen y coexisten aprovechamientos agrícolas, forestales y ganaderos con las actividades que expulsa la ciudad por requerir demasiado espacio, por resultar molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, porque simplemente se desarrollan mejor en un entorno despejado o porque no pueden competir con actividades dispuestas a pagar más por el mismo suelo.

Búsqueda del uso múltiple de los ecosistemas

Todo ecosistema permite distintas formas de uso y aprovechamiento; un bosque puede producir madera, leña, plantas aromáticas y medicinales, hongos y setas, y ser utilizado para la caza, la pesca o el esparcimiento y recreo al aire

libre; un ecosistema fluvial es un elemento singular del paisaje, actúa como refugio para las especies cinegéticas, soporta fauna ictícola, ofrece solaz para los ciudadanos, permite el baño, admite la aportación de aguas residuales por debajo de su capacidad de autodepuración, dispone del recurso agua, en fin, un conjunto de elementos que sugieren un aprovechamiento múltiple del ecosistema; igualmente un campo agrícola crea paisaje, puede soportar especies cinegéticas y ofrece otras posibilidades. La ordenación territorial propicia el aprovechamiento de todas ellas, en la medida en que tales aprovechamientos sean compatibles, complementarios o sinérgicos.

6.2.3. La regulación del comportamiento de las actividades

Regular el comportamiento de las actividades, significa, de acuerdo con el esquema anterior, conseguir una gestión respetuosa con el medio físico en términos de los influentes que utiliza, de los efluentes que emite y de la presencia de los elementos físicos: edificios, terrenos e instalaciones, que la forman.

La utilización racional de influentes o insumos: materias primas, energía y agua, fundamentalmente, se pueden concretar en los siguientes: respeto a las tasas de renovación para los recursos naturales renovables, y respeto a unos ritmos e intensidades de uso para los recursos no renovables.

Respetar el medio ambiente en la emisión de efluentes significa no superar la capacidad de asimilación o, más concretamente, la carga crítica, de los vectores ambientales: agua, aire y suelo; por carga crítica se entiende el umbral de concentración de un efluente en un vector ambiental a partir del cual se producen impactos significativos en los ecosistemas, en los seres vivos o en el patrimonio construido.

Estos conceptos se desarrollan en el capítulo IV, punto 3.1.2, donde se expone el papel del medio físico para las actividades de desarrollo y los criterios ecológicos para la sostenibilidad derivados de ellos.

En cuanto a los elementos físicos —edificios e instalaciones—, la ordenación territorial busca la *coherencia* con el entorno según las siguientes facetas:

- Coherencia *ecológica*, es decir con el clima, los ecosistemas, los hábitats y la biocenosis.
- Coherencia *paisajística*, particularmente visual —formas, materiales, colores, volumen/escala— pero también olfativa y sonora, en cuanto el paisaje es la expresión externa del medio y su percepción polisensorial. La coherencia paisajística puede ser por armonía o por contraste, según se de similitud o discrepancia con el entorno.
- Coherencia *territorial*, es decir con la estructura territorial, de tal manera que la actividad sea una pieza coherente en el entramado de usos del suelo, favoreciendo las relaciones de complementariedad y sinergia y evitando las de disfuncionalidad e incompatibilidad.
- Coherencia *social*, en términos de atención a necesidades, demandas, exigencias, aspiraciones y expectativas de la población, consideración de las preferencias de la población en el diseño y participación de la población en la gestión, en la medida de lo posible.

- Coherencia *institucional*; previsión sobre el comportamiento de las instituciones⁹.

6.3. Utilización del modelo

El modelo se puede aplicar al sistema territorial presente, en cuyo caso se comporta como método de análisis y diagnóstico, o hacia el futuro, en cuyo caso se comporta como metodología para la planificación del sistema territorial en cualquier ámbito.

Asimismo se puede aplicar a otros casos que solo pueden entenderse bajo la idea de la sostenibilidad, como por ejemplo la Evaluación Ambiental Estratégica.

6.3.1. Utilización del modelo para el análisis y diagnóstico territorial

En el primer caso: aplicación al análisis y diagnóstico de la situación actual, opera sobre tres reflexiones básicas:

- ¿Son las actividades humanas existentes coherentes con la problemática, el carácter, los recursos endógenos, la localización y la función de la zona?
- ¿Están localizadas dichas actividades de acuerdo con la capacidad de acogida del medio físico, es decir de los ecosistemas o de las unidades ambientales que lo forman, y de los procesos y riesgos activos? ¿configuran un sistema funcionalmente correcto? ¿hacen un uso múltiple de los ecosistemas?
- ¿Se comportan de tal manera que cumplen los requisitos ecológicos para la sostenibilidad?

6.3.2. Utilización del modelo para la planificación del desarrollo sostenible

En cuanto el modelo territorial es la proyección espacial de una estrategia de desarrollo económico y social, la planificación del desarrollo, en una unidad territorial dada, no es otra cosa que el diseño de un sistema territorial futuro y de la forma en que se puede llegar a conseguirlo. De ahí que se pueda hablar de desarrollo territorial para identificar un desarrollo integral en el que la población dispone de una elevada calidad de vida¹⁰. Porque es en términos de calidad

⁹ Así por ejemplo, en ocasiones se culpa a un ayuntamiento de la falta de conservación de un espacio restaurado; pero el proyectista debió prever tal comportamiento y concebir el diseño de acuerdo con él.

¹⁰ Sin embargo, la ordenación del territorio no suele llegar al nivel de desarrollo de los instrumentos, particularmente de los productivos, a los que llega un plan de desarrollo económico: aquella se suele quedar en la preparación de las bases territoriales favorables para que surjan las iniciativas empresariales, mientras los planes de desarrollo económico dirigen sus propuestas al nivel empresarial directamente.

de vida, como la ordenación del territorio entiende el desarrollo. La calidad de vida de un individuo está determinada por la integración de tres componentes: nivel de renta, condiciones de vida y de trabajo y calidad ambiental, con distinto peso según momento y lugar (figura I.11).

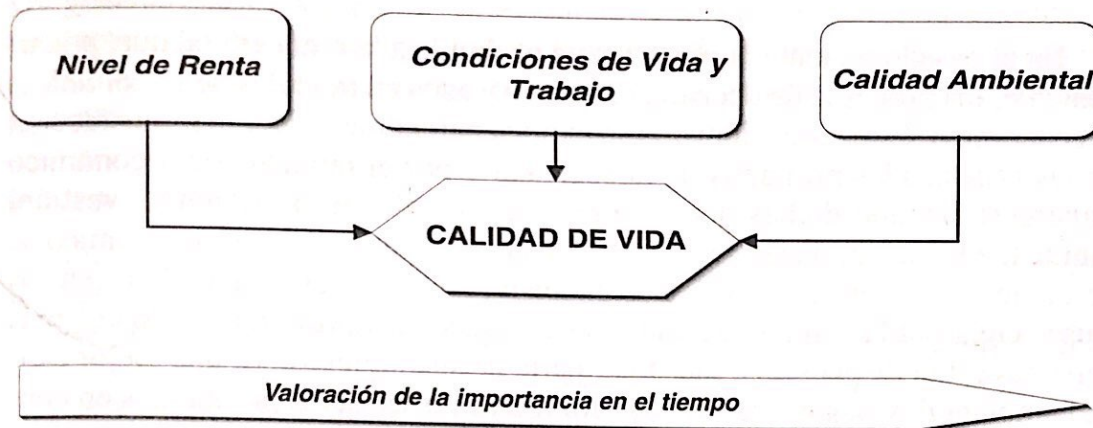


Figura I.11. El desarrollo se entiende en términos de calidad de vida, la importancia de cuyas componentes varían en el espacio y en el tiempo.

...Debe existir un medio ambiente sano y un crecimiento económico sostenible. Nuestra economía va a ser sostenible y en ella la norma será el aumento de la calidad. Esto nos proporciona salud continua y una forma de garantizar el suministro de bienes y servicios a las generaciones venideras.

Visión de Manitoba sobre desarrollo sostenible.
Manitoba, 1992: 3.

El nivel de renta tiene un significado evidente. Las condiciones de vida se asocian a la posibilidad de gozar de aquellos atributos que suelen caracterizar a las sociedades democráticas evolucionadas: garantías de libertad, participación en la sociedad, igualdad de oportunidades, igualdad ante la justicia, acceso a la educación, seguridad social, etc. Las condiciones de trabajo se refieren al ambiente físico ruido vibraciones, contaminación, temperatura, iluminación y la carga mental: consideración, riesgo, iniciativa, apremio de tiempo, atención, minuciosidad, etc.¹¹

La calidad ambiental, que debe ser interpretada en clave humana, se refiere en términos generales al grado de conservación de los ecosistemas y del paisaje, a la pureza del aire, a la calidad del agua, al estado y limpieza del suelo y a las condiciones de la escena urbana.

¹¹ Si se tiene en cuenta que la población pasa la mayor parte de su tiempo en ambiente artificial, en el trabajo o en casa, y la quiebra de la cultura «agorafóbica» prevista por análisis prospectivos como consecuencia de la imparable difusión de la telemática, se comprende la importancia de este ambiente individual, y en consecuencia, de la calidad de los ambientes interiores.

Aquellos que son pobres y están hambrientos destruirán, en su intento por sobrevivir el medio ambiente, talarán los bosques, practicarán el sobre pastoreo, sobreexplotarán las tierras marginales y un número creciente de personas se amontonarán en las ciudades.

Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el desarrollo, 1987: 28.

En el pasado reciente la importancia atribuida a la renta era tal que, prácticamente, los procesos de decisión estaban basados en modelos de factor único: el económico. Este reduccionismo se explica parcialmente por la insatisfacción de las necesidades primarias de la sociedad y por el modelo socioeconómico imperante. Donde dichas necesidades básicas, alimento, vivienda, vestido, sanidad, educación, distan mucho de ser satisfactorias, el factor económico se ve como condición necesaria, casi exclusiva, de acceder a ellas. Pero en los países cuya población ha superado tales necesidades primarias, cada vez más personas están dispuestas a sacrificar parte de sus ingresos por una mejor calidad ambiental, y pagar más por aquellos bienes o servicios producidos en condiciones de compromiso ambiental.

Este modelo explicaría, por ejemplo, por qué son los países más desarrollados los que disponen de políticas más activas en materia ambiental, cómo solo a partir de un umbral de renta se adoptan medidas ambientales eficaces, y por qué se vincula el desarrollo sostenible a la solidaridad en términos de erradicación de pobreza.

La ordenación del territorio, dado su enfoque integral, atiende a los tres aspectos determinantes de la calidad de vida; al nivel de renta en cuanto propone las actividades humanas a través de las cuales ha de canalizarse el desarrollo económico; a las condiciones de vida y trabajo en cuanto mejora el marco de vida cotidiano: vivienda, trabajo, cultura, ocio, relaciones humanas; y el bienestar individual: dotación de empleo y de equipamientos socioculturales localizados de forma fácilmente accesible para toda la población; al medio ambiente, por fin, en cuanto regula y controla la localización y el funcionamiento de las actividades humanas.

6.3.2.1. Las actividades de desarrollo

El modelo señala las que deben ser consideradas. La argumentación anterior permite ampliar lo que tradicionalmente se entiende como actividades de desarrollo para incluir a cualquiera que pueda inscribirse en alguna de las componentes de la calidad de vida; si contribuye al desarrollo la construcción de una industria de automóviles, también lo hace la creación de un centro de cultura, la conservación de un ecosistema importante o la restauración ambiental de un espacio periurbano, por ejemplo. En realidad toda actividad ambientalmente integrada atiende en mayor o menor medida a las tres componentes; algunas se orientan prioritariamente a la producción de bienes y se inscriben plenamente en la primera componente, pero puede tener efectos en las otras dos, como ocurre con una explotación agrícola extensiva que, además de pro-

ducir alimentos, genera externalidades ambientales positivas; el objetivo principal de otras puede ser la promoción cultural de la sociedad, la formación profesional o el fomento de la solidaridad entre los ciudadanos, pero al mismo tiempo genera empleo. Las actividades de conservación, restauración o gestión ambiental en general contribuyen directamente a la calidad ambiental, pero a la vez generan empleo y riqueza y propician la cultura de la corresponsabilidad en productores y consumidores. Y todas ellas se traducen físicamente en edificios e instalaciones a los que entran recursos de su entorno y de los que salen efluentes.

6.3.2.2. Preguntas que plantea el modelo

En este sentido, el modelo expuesto permite planificar el desarrollo en una unidad territorial determinada, sobre las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las actividades a través de las cuales se va a producir el desarrollo, es decir, las que van a soportar la población de la zona, en términos de empleo, renta, equipamientos y servicios?
- ¿Cómo se organizan en el espacio?
- ¿Cómo se comportan con el entorno?
- ¿Cómo se conecta la zona con el exterior, con los ejes y centros de desarrollo de cara a su integración hacia arriba? ¿Cuál es la imagen hacia el exterior? ¿atrae o disuade la localización de actividades exógenas?
- ¿Cómo se integra hacia abajo, es decir, cómo está articulada interiormente la zona? ¿Cuáles son los pueblos viables hacia el futuro? ¿Permite el poblamiento, el sistema de asentamientos, acceder a la explotación de los recursos, proporcionar equipamiento y servicios de forma económica, unas relaciones entre las gentes que lleven a la vertebración?

De acuerdo con lo señalado se puede diseñar la metodología sinóptica que se expone en el capítulo III.

6.3.2.3. Carácter de las respuestas

El modelo sugiere respuestas que dan al desarrollo carácter *endógeno, local y de abajo a arriba, integrado y sistémico, dinámico, flexible, concertado, prospectivo, funcional, continuo y cíclico, sostenible, progresivo o con enfoque incremental, estratégico y planificado*, todo ello en los términos en que se describen en el capítulo III.

En cuanto planificación del sistema territorial en general, y en una determinada unidad geográfica en particular, y en cuanto el modelo territorial es la plasmación de las medidas de desarrollo, la ordenación territorial se aplica a desarrollar diversos espacios definidos por una problemática específica, por ejemplo:

- El medio rural, y en tal caso, se comporta como enfoque para planificar el desarrollo rural, así se puede aplicar para elaborar los programas correspondientes a las Iniciativas Comunitarias LEADER y PRODER.

- Espacios degradados.
- Espacios protegidos: PORN y PRUG.
- Otros espacios definidos por una problemática particular.

6.3.3. Aplicación del modelo al desarrollo rural. El enfoque de ordenación del territorio en la planificación del desarrollo rural

El espacio rural se caracteriza por su heterogeneidad; en este sentido se pueden diferenciar cuatro estereotipos: espacios rurales profundos, espacios rurales desequilibrados por intensificación de actividad, espacios rurales equilibrados, espacios periurbanos, etc.

A todos ellos se puede aplicar el modelo de ordenación territorial ilustrado en la figura I.7, si bien cada uno de ellos enfatiza aspectos diferentes de dicho modelo; en efecto el citado modelo tiene tres partes: la de promoción, caracterizada por la búsqueda de recursos endógenos y de actividad, la de ordenación caracterizada por el respeto a la capacidad de acogida y a la funcionalidad, y la de regulación: caracterizada por el respeto a unos límites en el aprovechamiento de los recursos.

De acuerdo con lo anterior, en los espacios rurales profundos se enfatiza la diversificación económica y por lo tanto la búsqueda de los recursos endógenos que puedan dar origen a nuevas actividades, pero también la creación de condiciones atractivas para la localización de actividades exógenas, si bien cumpliendo los requisitos de localización y de comportamiento que establezca el plan de acuerdo con los criterios de sostenibilidad enunciados. En el extremo opuesto en los espacios rurales desequilibrados por exceso o fuerte dinámica de actividad se ha de enfatizar la localización y la regulación de las actividades, minimizando la búsqueda de recursos que propicien nuevas actividades; este suele ser también el caso de los espacios periurbanos, donde la localización y regulación en orden a insertarse sin estridencias en las demandas urbanas, priman sobre la innovación. Por último en los espacios equilibrados el énfasis ha de ponerse en la continuidad del equilibrio, lo que suele estar asociado a la comercialización de los productos como garantía de rentabilidad, que, a su vez, es garantía de continuidad.

En cuanto a las actividades, parece evidente que en el espacio rural, la agricultura, ha dejado de ser la base económica y social, casi exclusiva, y entran otras muchas actividades demandadas por razones de diversificación o expulsadas o inducidas por los centros de producción: las ciudades.

En los espacios rurales profundos el problema es de falta de actividad, por lo que su desarrollo pasa por movilizar los sectores alternativos al agrario, aunque éste seguirá siendo prioritario en muchas zonas; debe basarse en un enfoque integrado e incremental, que tenga en cuenta la globalización de los mercados, que inserte en un mismo marco el reajuste y desarrollo de la agricultura, la diversificación de la economía (especialmente a través de las pequeñas y medianas empresas y de los servicios rurales), la gestión de los recursos naturales, incluyendo la biodiversidad y el paisaje, el fomento de la cultura, el turis-

mo y las actividades recreativas, y las derivadas de las nuevas funciones que la problemática y sensibilidad ambiental otorga al medio rural, en la medida en que este espacio amplía su histórica función como fuente de recursos naturales y materias primas, con otras dos crecientemente demandadas por una sociedad que adopta un estilo de desarrollo basado en el consumo, en los altos rendimientos y en la competitividad; se trata de la función de soporte para nuevas actividades y de la función receptora de efluentes, ambas indispensables para garantizar la sostenibilidad del desarrollo.

En cuanto soporte, al medio rural acuden actividades exógenas necesarias para las ciudades: generadores de energía eólica, o centrales de energía solar, campos de tiro que requieren áreas despobladas, cementerios de residuos radiactivos u otros peligrosos, centrales térmicas, embalses, etc., ante las cuales, parece inútil la oposición siendo preferible una actitud exigente en términos de seguridad, impacto ambiental y beneficio económico, precisamente por este orden.

Definidas las actividades, se trata después de dar respuesta a las preguntas que se plantean en el punto 6.3.2.2.

6.3.4. Planificación de espacios o áreas degradadas

Aunque el concepto de degradación es relativo, es posible identificar ciertos estereotipos, o espacios problema paradigmáticos:

- Espacios agrícolas marginales.
- Espacios deforestados y erosionados.
- Espacios periurbanos.
- Espacios afectados por la construcción de infraestructuras lineales y otras obras públicas.
- Espacios residuales abandonados por pérdida de uso del suelo.
- Espacios afectados por actividades mineras.
- Espacios degradados por actividades turísticas y recreativas.
- Espacios degradados por acumulación de vertidos.
- Espacios contaminados.
- Espacios ocupados por agricultura bajo plástico.

Restaurar o recuperar un espacio degradado significa, sobre todo, buscar la utilización (o dada su presumible complejidad, utilizaciones) más adecuada a sus características y siempre en concordancia con las expectativas de la población circundante sobre él.

En esta idea encuentra justificación el enfoque de ordenación territorial, de manera que las respuestas que solicita el modelo tienen aquí su aplicación. En efecto, el espacio a tratar, y la actuación que se plantee sobre él, debe ser entendido como una pieza en un ámbito más amplio y su tratamiento ha de venir marcado por la idea de «integración»: adaptación al medio, funcionalidad y regulación:

- ¿Cuáles son las actividades que darán sentido al espacio recuperado justificando una gestión activa?

- ¿Cómo se organizan en el espacio?
- ¿Cómo se comportan con el entorno próximo?
- ¿Cuáles son las redes —viario fundamentalmente— que da funcionalidad al espacio?
- ¿Cómo se conecta la zona con el exterior?

De acuerdo con lo señalado puede diseñarse una metodología cuyo diagrama de flujos y algoritmo de aplicación se representan en el capítulo III.

6.3.5. Utilización del modelo en la gestión ambiental

En la medida en que el modelo va orientado a un desarrollo sostenible presidido por la idea de integración, se comporta como un instrumento preventivo de gestión ambiental; en efecto, el modelo permite identificar las actividades razonables que soportarán el desarrollo, las ubica de acuerdo con la «lectura» del medio en que se ubican y regula su comportamiento en relación con los vectores ambientales, aire, agua y suelo. De esta forma se evitan las degradaciones ambientales asociadas al estilo de desarrollo, a la localización, a la sobreexplotación y a la contaminación.

6.3.6. Utilización del modelo para la Evaluación Ambiental Estratégica

Tal como se describe en el capítulo VI, el modelo es de utilidad para realizar la evaluación ambiental de planes y programas, a la que se denomina estratégica, ya que su aplicación garantiza el objetivo de integración ambiental y de sostenibilidad, como repetidamente se ha indicado, porque establece las actividades razonables, las distribuye de forma coherente con el medio y consigo mismas y las regula para que tengan un comportamiento comprometido con su entorno.

6.3.7. Otras utilizaciones

El modelo, por fin, es útil en todos aquellos desafíos en que haya que identificar, localizar, concebir y desarrollar actividades en el territorio, sea en el nivel de política, de plan, de programa o de proyecto.