

1.4 MARCO CONCEPTUAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Tomado de: “ORDENACIÓN DEL TERRITORIO” Páginas 1-17, 25-32 INSTITUTO TECNOLÓGICO GEOMINERO DE ESPAÑA. Domingo Gómez Orea. Editorial Agrícola Española. S. A.

Marco conceptual de la ordenación del territorio

1. Concepto moderno de ordenación territorial

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

Conceptualmente la ordenación del territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad. El estilo de desarrollo determina, por tanto, el modelo territorial, expresión visible de una sociedad, cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo del cambio en la escala de valores sociales. De forma paralela la ordenación territorial, cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal.

Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. Se esta haciendo 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.

La ordenación del territorio utiliza, de forma interdisciplinar, conocimientos científicos en el diseño técnico del modelo territorial y en su gestión. De acuerdo con la Carta Europea de Ordenación del Territorio, ésta "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", Dicho texto señala .que la ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos, global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales, funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y prospectiva lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio.

Desde un punto de vista más técnico, la ordenación del territorio tiene tres objetivos básicos:

- La organización coherente, entre sí y con el medio, de las actividades en el espacio, de acuerdo con un criterio de eficiencia.
- El equilibrio en la calidad de vida de los distintos ámbitos territoriales, de acuerdo con un principio de equidad.
- La integración de los distintos ámbitos territoriales en los de ámbito superior, de acuerdo con un principio de jerarquía y de complementariedad.

Desde el punto de vista administrativo, la ordenación del territorio es una función pública, que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, fundamentalmente en el sentido de evitar los problemas y desequilibrios que aquél provoca: entre zonas y entre sectores, optando por una suerte de justicia socioespacial y por un concepto de calidad de vida que trasciende al mero crecimiento económico. Tal función es de carácter horizontal, se ejerce por organismos públicos y condiciona a la planificación sectorial y a otras dos funciones públicas también horizontales: una de nivel inferior, el urbanismo, y otra superior: la planificación económica.

1.2. Los planes como instrumento ineludible de la ordenación territorial.

Tanto desde planteamientos conceptuales como políticos, se coincide en señalar al nivel regional como el más adecuado para la puesta en práctica de una política territorial y a la planificación como mecanismo técnico ineludible para llevarla a cabo. En este sentido, el proceso de ordenación del territorio regula la distribución de actividad en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de planificación territorial; pero también es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial.

Las figuras de ordenación del territorio, que varían con el sistema político de cada país, se encuentran reguladas en España, con especificidad, en el nivel autonómico regional, al haber sido transferidas las competencias en esta materia a las comunidades autónomas. En el nivel nacional no existe legislación específica siendo sustituida, de forma poco satisfactoria, por la legislación urbanística, la comunitaria relativa a la planificación regional (Fondos Estructurales) 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; a lo que se añaden las decisiones de planificación económica y las relativas a la distribución de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Situados en un plano conceptual pero técnicamente operativo, y con independencia de lo especificado en la legislación, el conjunto de planes que sirven de cauce y definen la ordenación territorial en una región genérica, han de proponer (figura 1.2.):

a. Una estrategia de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, expresada en términos de un conjunto de actividades a localizar y diseñada a partir de:

- Su capacidad endógena de desarrollo, en términos de fuerza de trabajo, recursos y medios.
- El papel que le corresponda en relación con las otras regiones de su mismo rango, de acuerdo con criterios de equilibrio, funcionalidad y complementariedad
- Las directrices emanadas de niveles de decisión superiores. correspondientes a ámbitos administrativos y geográficos más amplios.
- Las acciones previstas en niveles de decisión inferiores, responsables de ámbitos administrativos y geográficos de menor entidad

b. La distribución ordenada de dichas actividades en el espacio según un triple principio:

- Adaptación a la capacidad de acogida del medio físico, es decir, del territorio y sus recursos naturales.
- 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.
- Uso múltiple del territorio. superponiendo las actividades compatibles en tiempo y espacio, aproximando las complementarias y separando las incompatibles.

Los planes de ordenación del territorio no deben ser cerrados y rígidos, sino abiertos y flexibles aunque sin dar opción a la arbitrariedad en su gestión. Operan tanto por la cultura que generan (sobre administradores, técnicos y público en general) cuanto por sus

propias determinaciones, de tal manera que su eficacia no depende estrictamente del fiel cumplimiento de su normativa y

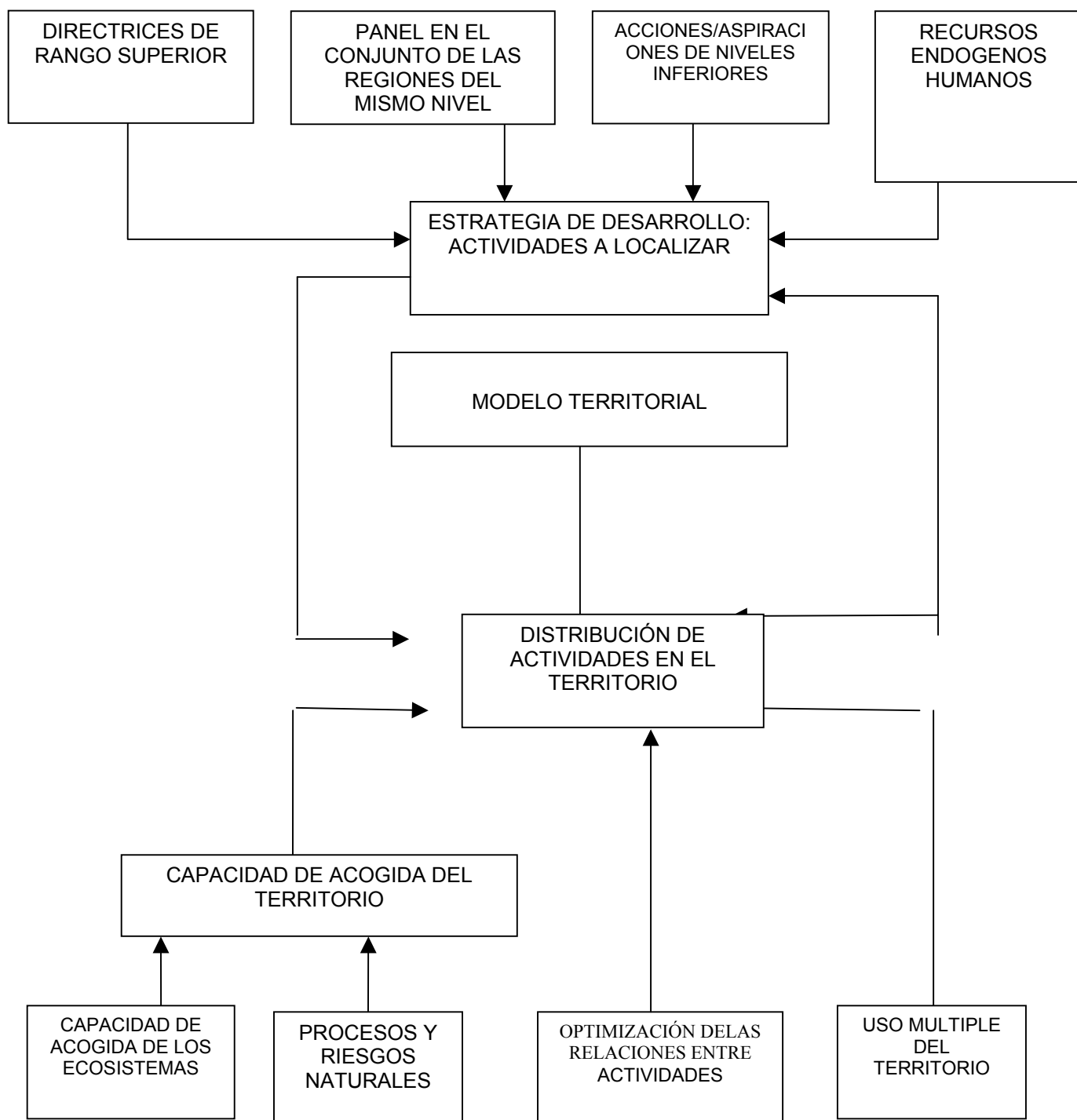


Figura 1.2. Determinantes de la Ordenación Territorial

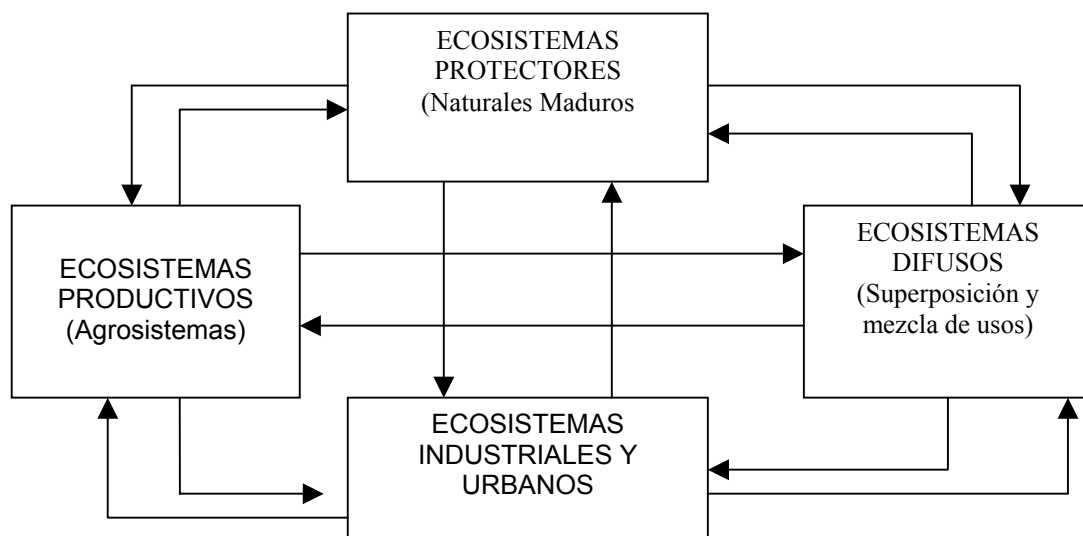


Figura 1.3 Ecosistemas que intervienen en la ordenación del territorio

programa de actuaciones; antes bien la evidencia que proporcionan sobre la racionalidad y prioridad de los objetivos a conseguir y sobre la existencia de coordinación entre sectores y agentes sociales, muy particularmente los de la administración pública, los hace completamente justificables.

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 poco deseable penetración difusa del territorio; resultan paradigmáticos los siguientes, figura 1.3.

- Ecosistemas protectores, sin función productora directa de bienes, aunque sí de servicios. Son los ecosistemas más o menos naturales, diversos, que albergan las especies silvestres, la reserva genética, que crean suelo y paisaje, solaz para la población, regulan el ciclo del agua, etc.
- Ecosistemas productores, especializados en la producción primaria, forestal, agrícola y ganadera.
- Ecosistemas difusos, con usos indiferenciados, mezclados y superpuestos sin criterio, que reflejan una carencia de planificación y de gestión territorial.
- Ecosistemas urbanos, propios de los asentamientos humanos que cobijan multitud de usos y actividades de los sectores secundario y terciario.

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

No existen líneas frontera que separen nítidamente los ecosistemas citados, sino zonas de transición más o menos amplias, que participan de las características de los ecosistemas que separan y donde se produce una intensificación de actividades que hacen particularmente difícil la ordenación y gestión de estos espacios; 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.

1.3. Desviaciones corporativistas

El carácter interdisciplinar de la ordenación del territorio y la relativa imprecisión de su significado, facilita una interpretación diversa y parcial desde cada uno de los campos de conocimiento que intervienen en ella, de tal manera que el concepto y, en consecuencia, la praxis en esta materia, aparece deformada por el punto de vista de los profesionales que intervienen en los planes y en la gestión territorial (figura 1.4.).

Los economistas, preocupados por la cohesión económica y social del sistema e influidos por la ciencia regional, suelen vincular la ordenación territorial, casi con exclusividad, a la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales.

En su práctica de la ordenación territorial priorizan fuertemente el diagnóstico económicosocial, otorgando un papel menor a los aspectos primigenios del territorio, cual son los relativos al 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 aquellos elementos y procesos naturales no sometidos a las reglas del mercado resultan ignorados. La tala de un bosque aparecería en su contabilidad como un incremento de producción no compensada, por el lado de los costes, por la merma 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.

El sentido de equilibrio y desequilibrio se reduce con frecuencia a la proporción con que contribuyen a la economía de una región los sectores productivos o las distintas zonas, diagnosticándolos en función de los indicadores que se dan en otras regiones tipo de referencia, sin dar opción a la idea de que puede haber formas diferentes de entender el desarrollo, incluso dentro de regiones concretas. y que una especialización en este sentido puede ser conveniente cuando implica una mejor adaptación a la especificidad de los recursos naturales y a las características del medio físico.

Figura 1.4. Puntos focales de atención según campos de acceso a la práctica de ordenación territorial



Este enfoque tiende a propiciar patrones homogéneos de desarrollo, contrapuestos a la idea de diversidad que, desde el punto de vista del medio físico, se interpreta como un valor en sí misma.

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 pueden ser muy diversas y que entre ellas tienen cabida las que valoran la función social de los elementos y procesos naturales en un doble sentido: en cuanto fuente de ingresos derivados de la aplicación de un principio que se abre campo en la sociedad moderna, "el que conserva, cobra", y en términos de su aportación a la calidad ambiental en cuanto componente importante de la calidad de vida.

Con la emergencia y generalización de la conciencia 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 de forma progresiva, bienes anteriores 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 dos formas principales: atribuyendo un valor de mercado mediante la imputación de un coste a la utilización del bien ambiental o demandando 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 dirigidos a valorar conceptos tan etéreos como la "disposición al pago" por parte de los consumidores o los ingresos generados de forma indirecta por elementos naturales no responsables en sí mismos de ellos. Sin embargo la experiencia demuestra que se trata de sistemas metrológicamente muy discutibles y que, en general, arrojan resultados de dudosa fiabilidad. Más adecuadas resultan medidas que intentan relacionar el valor ambiental con el valor de mercado mediante relaciones simples y directas: en algunos casos los factores ambientales tienen ya un valor de mercado perfectamente definido, en otras ocasiones 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 o corrección de su deterioro.

Los urbanistas, desenfocan el concepto de ordenación territorial desde su punto de mira, la ciudad, haciéndolo coincidir con la clasificación y calificación urbanística del suelo. En sus planes y realizaciones el suelo rústico queda como un espacio residual (suelo no urbanizable), y sólo se trata con detalle el urbano o aquel que va a ser convertido en urbano (suelo urbanizable).

Han 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 las oportunidades y condicionantes de aquél para acogerlas.

No obstante planteamiento 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 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 en materia de colonización o transformación económicosocial de zonas rurales, apenas han utilizado la expresión ordenación del territorio a pesar de haber practicado intensa y tradicionalmente el concepto. Implícitamente la asimilan a un conjunto de proyectos orientados a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria ya la dotación de infraestructuras y equipamientos a los núcleos rurales.

Adolecen de la rigidez inherente al enfoque de proyectos y, paralelamente, de la flexibilidad que proporciona la consideración dinámica del sistema territorial propia del enfoque de planificación que exige la ordenación territorial. Esta 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 CE y la consiguiente adaptación de la agricultura al mercado establecida por la nueva política agrícola comunitaria. 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.

Por último emerge la idea entre los conservacionistas de vincular la ordenación del territorio a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales.

La ordenación territorial participa de estas y otras aproximaciones sectoriales, pero las supera envolviendo a todas ellas: adopta un enfoque global y sistémico en lo temático, espacialmente amplio, que integra en un modelo conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físicos naturales. Este enfoque integral es más difícil de concebir y de gestionar, pero resulta más racional y ajustado a la realidad que los enfoques sectoriales.

2. La justificación de la ordenación territorial

La ordenación territorial se justifica desde su propio contenido conceptual, como método planificado de ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan insuficientes. Parte de la idea de que como todo sistema, el territorial requiere mecanismos de control y regulación; estas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión implicados en el proceso de ordenación territorial.

Para ello los planes de ordenación territorial utilizan dos tipos de instrumentos en sus determinaciones (figura 1.5.):

- La normativa, orientada, prioritaria pero no exclusivamente, a mantener lo que de positivo tiene la situación actual y a prevenir los problemas futuros.
- El programa de actuaciones dirigido fundamentalmente a aprovechar las oportunidades y a corregir los problemas actuales.

Cuatro conflictos resultan paradigmáticos y recurrentes en la práctica actual de la ordenación del territorio.

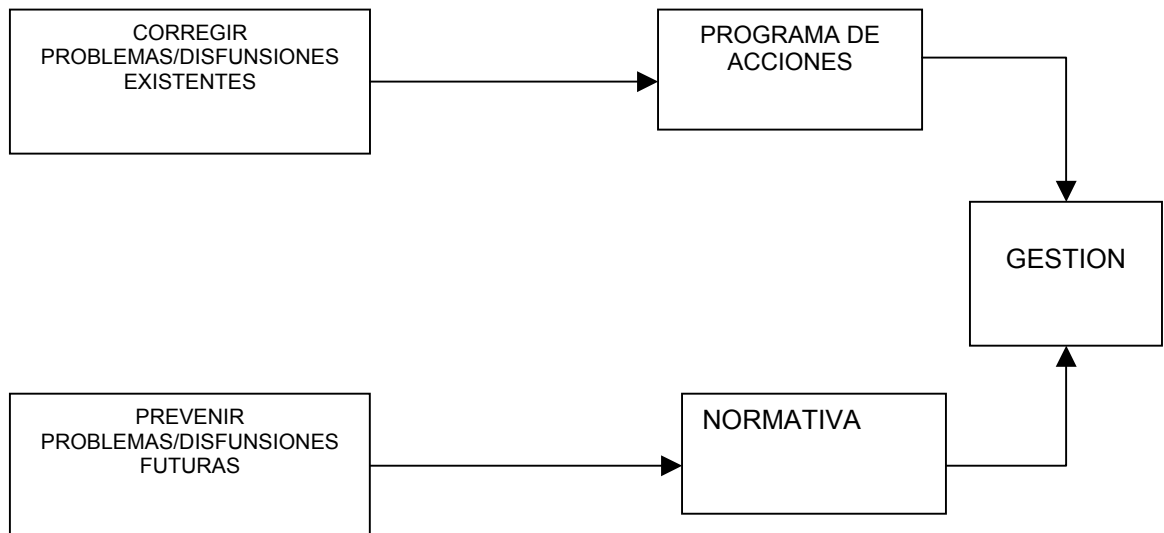


Figura 1.5 Funciones y elementos propositivos de un plan.

- La aparente contradicción entre conservación y desarrollo.
- La existencia de sectores conflictivos entre si.
- La pugna entre interés público y privado.
- La diferencia entre visión local e intereses globales de ámbitos superiores.

Estos conflictos se manifiestan y concretan en los siguientes tipos de problemas:

1. Desequilibrio territorial: mientras en unas áreas se concentra la población hasta el paroxismo. en otras se producen desiertos poblacionales.

El crecimiento espontáneo y excesivo de las ciudades proporciona al individuo un marco vital deplorable, tan poco deseable como la paralela desertización del agro.

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 1.7.): en el medio urbano faltan dotaciones de equipamientos e infraestructuras por congestión, en el medio rural, por el declive tal como manifiesta el denominado efecto sumidero (círculo vicioso motivado porque la escasez de población justifica la falta de inversiones y ésta es a su vez causa de aquella, figura 1.8.) propio de las áreas rurales en declive; 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 las causas contrarias: escasez y dispersión de la población; las dificultades de desplazamiento en las

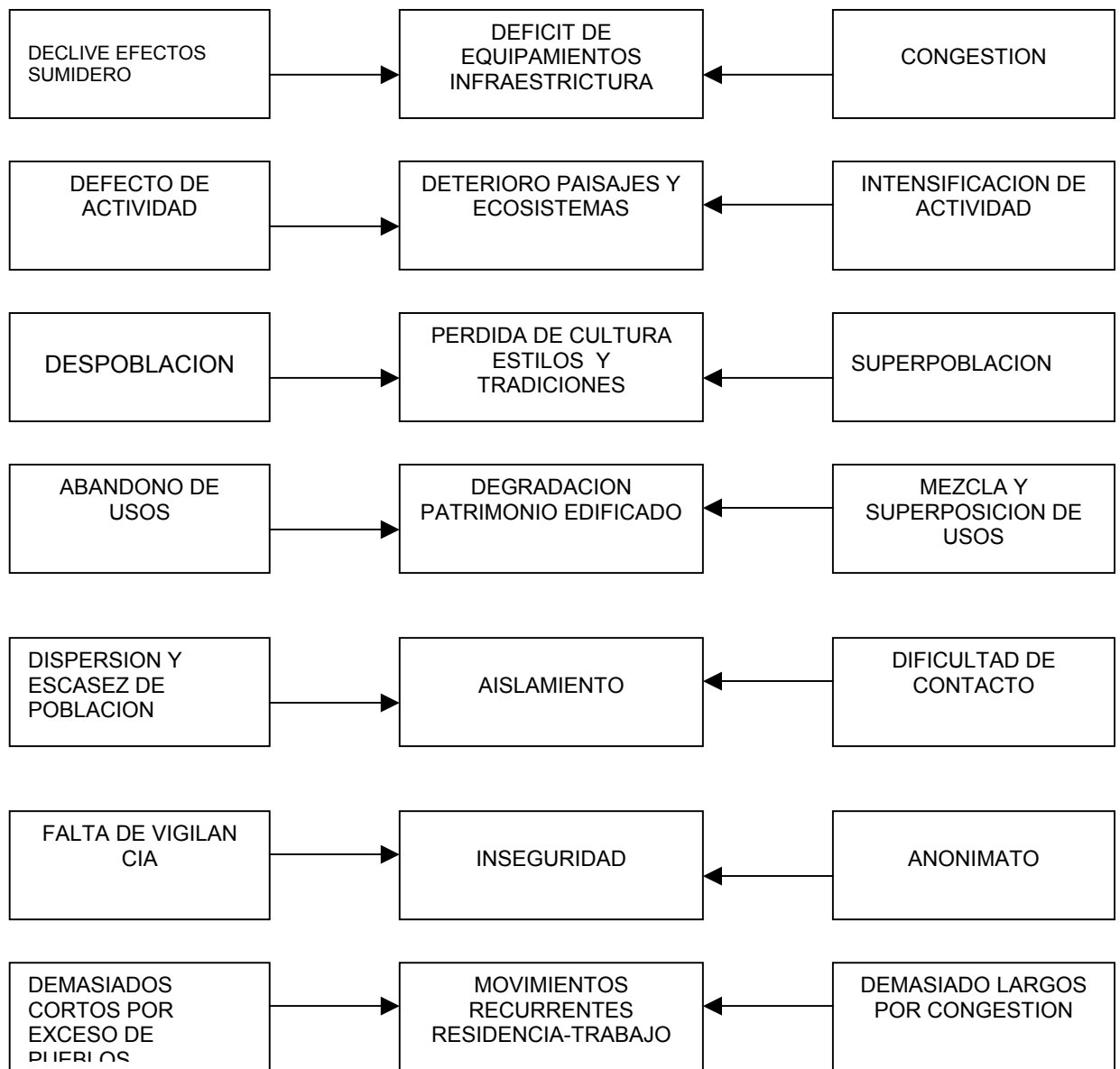


Figura 1.7 El crecimiento excesivo de las ciudades produce efectos indeseables similares a la paralela desertización del medio rural

ciudades, tienen su paralelo en el campo por la falta y baja 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 la falta de vigilancia.

2. Impactos ecológicos y paisajísticos debidos a localización incompatible con el medio.

La gestión ambiental es indisociable de la ordenación territorial, hasta el punto de que ésta constituye un instrumento preventivo, "sine qua non", de aquella: una mala localización de una actividad agresiva para el medio, sólo admite, en el mejor de los casos, medidas correctoras de tipo curativo que resultan caras, difíciles y escasamente eficaces (figura 1.9).

La primera precaución de gestión ambiental consiste en localizar las actuaciones después de una evaluación de los ecosistemas y paisajes, de acuerdo con la Estrategia Mundial para la Conservación. Esta evaluación no es taxativa sino que permite un amplio margen de maniobra en el que la compatibilidad de una actividad en el territorio puede conseguirse controlando la forma en que se ejerce: los procesos de producción, las materias primas que utiliza, los residuos que produce y su destino, etc.

3. Despilfarro de recursos naturales. tanto por falta como por exceso de actividad.

Tal como se señaló, 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. 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 y/o magnifican si no se interviene.

4. Ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades.

La relación uso 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 las 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 un riesgo para la actividad.

5. Mezcla y superposición desordenada de usos.

La evolución espontánea produce paisajes de alta entropía negativa que requieren ordenación y gestión, para corregir, de un lado, los desequilibrios existentes y para prevenir los futuros, de otro. El objetivo consiste en distribuir las actividades de acuerdo con sus relaciones de complementariedad, neutralidad, disfuncionalidad y/o incompatibilidad, para luego generar los canales de relación que permitan el intercambio de organismos/personas, energía, mercancías e información. Esta integración entre actividades completa la integración de éstas con el medio, en el sentido descrito en el punto anterior.

6. Incoherencia entre localización de residencia y empleo y déficit de infraestructuras y equipamientos colectivos.

La lejanía de residencia y empleo. la insuficiente dotación de infraestructuras y servicios y la concentración de la oferta recreativa y de ocio vacacional, además de problemas en sí mismos, producen fuertes impactos directos y originan graves problemas de tráfico.

Este hecho, que se asocia al funcionamiento de las ciudades, tiene su paralelo en el campo pero, en éste, por un problema de "exceso de proximidad-", en el sentido de que existe. una .nube de asentamientos rurales cuya localización se explica por la accesibilidad a las áreas de explotación y cultivo en épocas en que el desplazamiento se realizaba a pié o con caballerías y en que la mecanización era mínima o no existía. Con la llegada del tractor y la generalización del automóvil los tiempos de desplazamiento se han reducido considerablemente, de tal manera que es posible la, explotación primaria del medio desde distancias mucho mayores.

Si a lo anterior se une la necesaria reducción de mano de obra en la agricultura, provocada por la mecanización y por la evolución de las técnicas de cultivo; 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.

7. Conflicto entre actividades y sectores

El enfoque sectorial de los problemas y la falta de perspectiva espacial, ocasionan conflictos resolubles mediante el enfoque global, 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 global de aquellos objetivos entre los que pueden producirse relaciones de disfuncionalidad o de incompatibilidad.

Estos conflictos no sólo se derivan de la incompatibilidad o disfuncionalidad relativa a la localización espacial, sino que a la competencia del 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 ya la inversión urbana de capitales de extracción rural, que si hoy parece no tener vigencia (incluso ocurre a la inversa), sí fue un factor de depresión rural en momentos históricos no demasiado lejanos.

8.Descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintas niveles administrativos

La inercia y la falta de voluntad administrativa, unida a la deficiencia de mecanismos legales para el reparto de cargas y beneficios entre los distintos departamentos administrativos y demarcaciones territoriales, permite, cuando no estimula, la apropiación de los beneficios comunes y el desentendimiento de las cargas y servidumbres también comunes. Todo ello resulta favorecido por la falta de un instrumento racionalizador, cual puede ser el plan inherente a todo proceso de ordenación territorial.

Resulta interesante resaltar el papel de la planificación en cuanto generadora de una cultura que pone énfasis en la racionalidad y la coordinación (figura 1.13). Frecuentemente los efectos de un plan no están tanto en el cumplimiento taxativo y rígido de sus determinaciones, cuanto en el hecho de denunciar y exigir la coordinación entre los múltiples entes administrativos, tanto de carácter sectorial y rango similar como de índole territorial y diferente nivel.

Dicha coordinación se hace extensiva a la iniciativa privada, como forma de garantizar la coherencia de las realizaciones y la consecución de objetivos a largo plazo.

Los problemas descritos no son independientes entre sí sino que existe una estrecha relación entre ellos, como corresponde al carácter de sistema del territorio; dicha relación se percibe por las siguientes circunstancias:

- La existencia de causas compartidas por varios problemas
- La producción de efectos comunes o superpuestos por distintos problemas.
- La coincidencia de agentes implicados en problemas diversos
- La polivalencia de las soluciones

El papel del medio físico en la ordenación del territorio

Medio físico viene a ser una expresión sinónima de territorio, procesos y recursos naturales; constituye, por tanto, el soporte de las actividades, la fuente de recursos naturales, y el receptor de residuos o productos no deseados. Se define como el sistema formado por los elementos del ambiente natural, en su situación actual, y los procesos que los relacionan. Se trata del soporte físico del medio ambiente. Si éste tal como indica la Directiva 85/337 CEE sobre Evaluación de Impacto Ambiental, es -el hombre, la fauna y la flora; el clima, el aire, el agua y el suelo; el paisaje; las interacciones entre ellos; los bienes materiales y el patrimonio cultural., el medio físico sería todo eso exceptuando al hombre pero no su huella histórica, y ciertos aspectos de los dos últimos factores. El medio físico está constituido, en consecuencia, por una serie de elementos y procesos que determinan el uso del suelo, tal como muestra la figura 1.16:

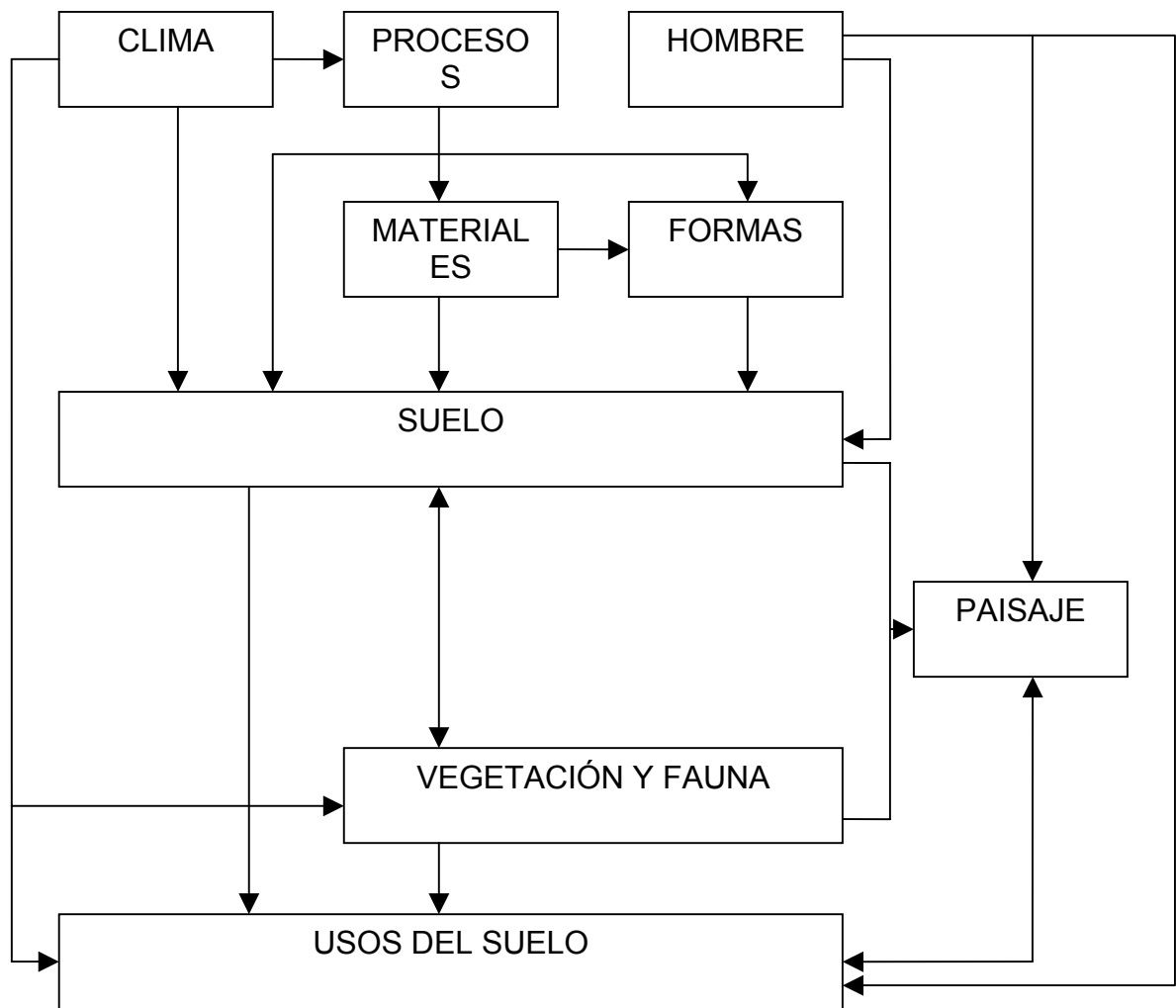


Figura 1.16. El medio físico determinante de los usos del suelo.

- El Clima y el Aire
- Los materiales, procesos y formas del sustrato inerte
- Las biocenosis animal y vegetal o medio biótico
- Las interacciones entre los aspectos anteriores y con la actividad humana
- El paisaje en cuanto percepción del medio;

y todo ello entendiendo la situación actual como resultado de un proceso evolutivo que sigue hacia el futuro.

Además el estudio del medio físico añade a estos factores, que podrían denominarse intrínsecos, otros tres elementos de información determinantes para la comprensión de este subsistema:

- Las degradaciones existentes motivadas por un uso inadecuado del suelo, por un aprovechamiento abusivo de los recursos o por la emisión de agentes contaminantes.
- Las amenazas previsibles en función de las expectativas de desarrollo existentes.
- Las afecciones legales o administrativas que condicionan su destino.

Así definido el medio físico es un concepto aplicable a cualquier punto del territorio; sin embargo la expresión, desde que comenzó a usarse en el campo de la planificación, se refiere al suelo rústico, no utilizándose generalmente, ni la expresión ni el concepto ni los métodos de estudio, en el espacio urbano.

El medio físico es uno de los cuatro subsistemas en que este libro considera dividido el sistema territorial:

- medio físico-natural o territorio y recursos naturales
- población y actividades de producción, consumo y relación social
- subsistemas de núcleos e infraestructuras de relación
- marco legal e institucional

A efectos de la ordenación territorial, el medio físico debe entenderse y analizarse en términos de relación con las actividades humanas. En este sentido el medio físico es *fuentes de recursos, soporte de actividades y receptor de residuos* (figura 1.17). Todo punto del territorio cumple o puede cumplir en mayor o menor medida, estas funciones y debe ser enjuiciado desde esos tres puntos de vista. A ellos hay que añadir otras funciones menos relevantes desde el punto de vista de la ordenación del territorio, cual son sus funciones como elemento de investigación científica y cultural, como indicador de cambios ambientales, como regulador del equilibrio natural (filtración de radiaciones cósmicas, amortiguación de fluctuaciones climáticas...). etc.

En cuanto *recurso* el medio físico es fuente de materias primas que utilizan y/o transforman las actividades humanas en beneficio del hombre. Este aprovechamiento requiere conocer cuales son tales recursos (elementos y procesos, renovables y no renovables) y donde se localizan, tareas que suelen incluirse bajo la denominación de inventario; por otra parte el aprovechamiento ha de ser racional lo que implica que debe hacerse respetando los siguientes criterios:

- De acuerdo con la *capacidad de renovación* para los recursos renovables, es decir, con la tasa de renovación anual o interanual.
- Dando prioridad a los aprovechamientos que admitan la reutilización de los recursos sobre aquellos que supongan un consumo definitivo de ellos.
- Jerarquizando aquellos aprovechamientos en los que no es posible la reutilización para priorizar los más nobles y, en todo caso, reduciendo al mínimo las tasas de consumo; criterios estos aplicables también a los recursos no renovables.

		CRITERIO BÁSICO DE UTILIZACIÓN	INTERVENCIÓN PRIORITARIA PARA LA ACTIVIDAD	INTERÉS PUNTO DE VISTA DEL PROMOTOR	INTERÉS PUNTO DE VISTA DEL MEDIO
MEDIO FÍSICO		CAPACIDAD DE RENOVACIÓN: TASA DE RENOVACIÓN INTERANUAL			
		RENOVABLES			
		REUTILIZACIÓN			
	FUENTE DE RECURSOS		FASE DE FUNCIONAMIENTO	PRIMERO	TERCERO
		MINIMIZACIÓN TASAS DE CONSUMO			
	NO RENOVABLES				
		JERARQUIZACIÓN DE LOS POSIBLES APROVECHAMIENTO			
		PROPICIAR REUTILIZACIÓN			
	SOPORTE DE ACTIVIDADES	CAPACIDAD ACOGIDA DEL TERRITORIO	FASE DE LOCALIZACIÓN	SEGUNDO	SEGUNDO
		PROCESOS Y RIESGOS NATURALES			
	RECEPTOR DE RESIDUOS	CAPACIDAD DE ASIMILACIÓN	FASE DE FUNCIONAMIENTO	TERCERO	PRIMERO
		CAPACIDAD DE AUTODEPURACIÓN			

Figura 1.17. Funciones, criterios de utilización y propiedades en la consideración del medio físico

En cuanto *soporte* de actividades, el medio físico ha de ser utilizado de acuerdo con su *capacidad de acogida*; ésta se deduce de la interacción actividades-medio en una doble dirección, tal como muestran las figuras 1.18 y 1.19:

- *aptitud* o medida en que el medio cumple los requisitos locacionales de una actividad. Esta incluye los riesgos (inundaciones, movimientos del terreno, erosión, etc.) del medio para la actividad.
- *impacto* o efecto de la actividad sobre el medio.

También podría entenderse y expresarse esta función distinguiendo entre “capacidad de acogida de los ecosistemas” y “capacidad de acogida del territorio”. La primera se deduce de los conceptos de impacto y aptitud y la segunda se forma añadiendo a aquella los riesgos naturales, tal como ilustra la figura 1.19.

En cuanto *receptor* de desechos o productos no deseados, el medio físico ha de ser utilizado de acuerdo con su *capacidad de asimilación*; ésta debe entenderse como capacidad de autodepuración para el caso de los vectores agua y suelo, y se refiere a la medida en que son capaces de procesar en sus circuitos biológicos los elementos que se le incorporen; en el caso del aire la capacidad de asimilación debe ser entendida en el sentido de capacidad para dispersar y diluir los contaminantes que se le incorporen hasta mantenerlos por debajo de los niveles de inmisión considerados como aceptables.

Estas tres condiciones determinan el concepto de *desarrollo sostenible*. Aunque hay que considerar otros aspectos, sería desarrollo sostenible aquel que utilizase los recursos naturales por debajo de su capacidad de renovación, distribuyese actividad en el territorio de acuerdo con su capacidad de acogida y practicase tales actividades de tal manera que la emisión de contaminantes fuese inferior a la capacidad de asimilación.

Según todo lo expuesto, la relación actividades-medio, puede ser entendida en términos de “oferta” y “demanda”: el territorio y sus recursos naturales constituyen la oferta, mientras las actividades a implantar por los agentes sociales, públicos o privados, determinan la demanda. La ordenación territorial ha de buscar la concertación entre ambas. El razonamiento puede ser enfocado desde dos puntos de vista, si no encontrados, sí dialécticamente contrapuestos, en cuanto representan opciones con muy diferentes intereses; se trata de dos puntos de vista muy contrastados, presentes en toda actividad ambientalmente conflictiva, que, en caricatura, podrían hacerse corresponder con el del “*promotor/desarrollista*” y el del “*conservador/ecologista*”.

El promotor se pone del lado de la actividad; contempla el medio físico en términos de las oportunidades y condicionantes que presenta para las actividades a desarrollar sin que le preocupe el coste ambiental en que incurre. Con este criterio establece prioridades entre las distintas zonas del territorio en relación con las funciones antes indicadas, las cuales, a su vez, jerarquiza en el sentido de conceder mayor importancia a la posibilidad del aprovechamiento como materia prima y como soporte que a su papel en cuanto medio receptor; en la determinación de la capacidad de soporte, pues, da mayor importancia a la aptitud y a la ausencia de riesgos que al impacto. El promotor pone el medio al servicio de la actividad y no considera las alteraciones que ésta produce en aquel, excepto en el caso de que afecte a su propio funcionamiento y, aún así, cuando tal afección se produzca a corto plazo.

El *conservacionista*, ante la contraposición medio físico-actividades, toma partido por este último con el objetivo de procurar una utilización que garantice la conservación de sus valores ecológicos, productivos, paisajísticos y científico-culturales y, en consecuencia, la producción sostenida (indefinida) de los bienes y servicios que pueda prestar en beneficio del hombre.

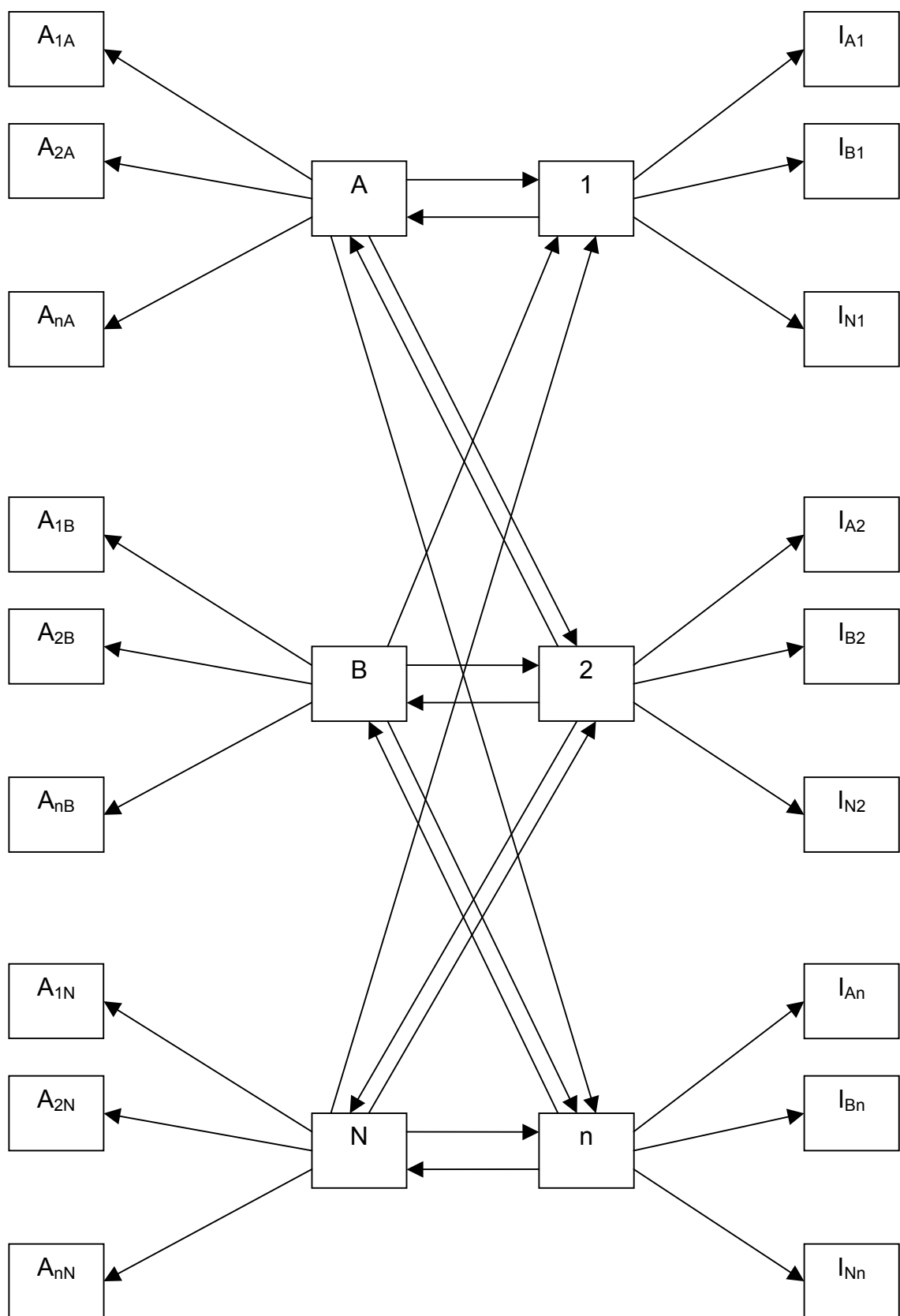


Figura 1.18. Ilustración de los conceptos de impacto y aptitud.

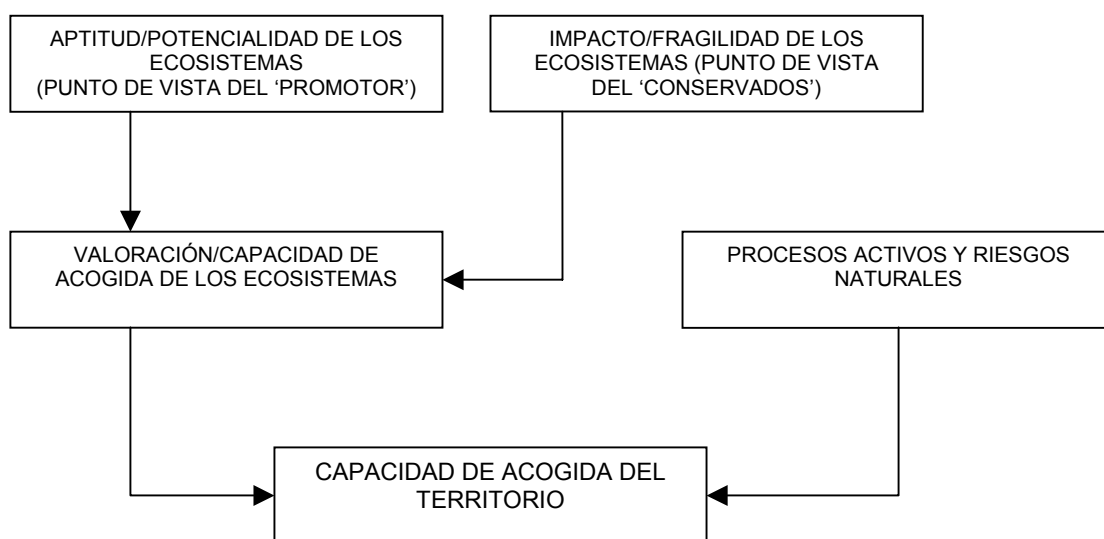


Figura 1.19. Formación del concepto de capacidad de acogida.

De acuerdo con ello, el medio físico para el “ecologista” opera en la triple condición antes citada pero con prioridades distintas a las del “promotor”. Le interesa más la capacidad de asimilación del medio en cuanto receptor, que su papel como materia prima; dentro de esta función atiende primordialmente a su tasa de renovación interanual, para los renovables, y a la reutilización para los no renovables. La capacidad de acogida no le interesa tanto en términos de su aptitud para satisfacer los requerimientos del proyecto, cuanto en relación con los efectos que la localización de aquél pueda producir en el medio.

Por tanto entre ambos puntos de vista existe una diferencia de objetivos que exige un acuerdo, una especie de concertación entre dichos intereses en conflicto. Ese acuerdo es el que intenta instrumentar la determinación de la *capacidad de acogida* y su expresión cartográfica con que concluye el análisis del medio físico. Tal expresión constituye un cañamazo en el que insertar las propuestas territoriales correspondientes a poblamiento, actividades productivas e infraestructuras; en la medida en que se consiga un mayor acuerdo entre éstas y la capacidad de acogida se estará haciendo una ordenación más integrada con el medio. La importancia del modelo de capacidad de acogida (que lleva implícitas la capacidad de asimilación y las tasas de renovación), siendo siempre elevada, varía en función de la finalidad del plan de que se trate: resulta absolutamente prioritaria en los planes de protección u ordenación del medio físico y se reduce en la medida en que la finalidad del plan se desplaza hacia otros sectores.

Por otra parte la determinación de la capacidad de acogida del medio no puede ser taxativa, sino que caben alternativas en función del mayor o menor rigor conservacionista que se adopte y de las demandas sociales en un determinado tiempo y lugar. No obstante el modelo de capacidad de acogida que finalmente se adopte, ha de asegurar que no se superan unos umbrales máximos de impacto negativo y que se sobrepasan unos mínimos de aptitud (figura 1.20), que salvaguarden, de un lado, la conservación de los elementos, procesos y ecosistemas valiosos y, de otro, el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio.

		RANGOS DE APTITUD				
		MUY BAJA	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA
	MUY BAJO	EXCLUYENTE		MEDIA(1)	ALTA(1)	MÁXIMA
	BAJO			BAJA(1)	MEDIA(1)	ALTA(2)
	MEDIO			MUY BAJA	BAJA	MEDIA(2)
	ALTO					
	MUY ALTO					

UMBRALE

DE

IMPACTO

UMBRAL DE APTITUD

		RANGOS DE APTITUD					
		EXCLUYENTE	MUY BAJA	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA
MUY POSITIVO POSITIVO NULO NEGATIVO MUY NEGATIVO EXCLUYENTE	UMBRALES DE IMPACTO	MUY BAJA			ALTA(1)	MUY ALTA	
					ALTA		
					MEDIA	ALTA(2)	
					BAJA		
		EXCLUYENTE					

UMBRALE DE APTITUD

Figura 1.20. Deducción de clases de capacidad de acogida a partir de niveles de impacto y aptitud

El modelo territorial a proponer como imagen objetivo en un plan, procura la mayor coincidencia posible entre la demanda social y el modelo que consigue la máxima capacidad de acogida; en su diseño interviene, además, el estado legal del suelo y las posibilidades de recuperación de las degradaciones y amenazas existentes, aspecto este implícitamente recogido en la propia capacidad de acogida.

Generalmente no es posible atribuir a cada punto del territorio la actividad para la que es más capaz, porque la capacidad de acogida alta se suele concentrar en ciertos lugares privilegiados para actividades que pueden no ser compatibles entre sí en tiempo y/o espacio y porque la demanda social no suele cuadrar con la "oferta ambiental", es decir, con el modelo óptimo que proporciona la capacidad de acogida máxima.

En lo que respecta al medio físico resulta útil organizar esta imagen objetivo sobre categorías territoriales definidas en términos de la actividad vocacional más característica, tal como se describe en el capítulo IV. Parte de dicha imagen objetivo coincidirá con la situación actual; ésta debe ser conservada dirigiendo las propuestas del plan hacia la prevención de cambios que la desvíen del objetivo. Otra parte de la situación actual no coincidirá con el modelo previsto y para ellas el plan habrá de plantear actuaciones positivas orientadas a alcanzarlo.

Esta argumentación justifica los dos principales instrumentos con que cuenta un plan: la normativa y el programa de actuaciones. La normativa tiene carácter fundamentalmente previsor, indicando, a los efectos que aquí interesan, para cada categoría de ordenación, los proyectos o actuaciones propiciados, tolerados y prohibidos.

El programa de actuaciones plantea propuestas de acción positiva en materia de protección, conservación, mejora, recuperación, rehabilitación, potenciación y puesta en valor de recursos ociosos.

La mayor parte de los proyectos previstos en el programa de actuación serán de naturaleza pública aunque no necesariamente todos; para ellos el plan aportará especificaciones que orienten su concepción y diseño, así como formas de control, entre las que resulta ambientalmente relevante la Evaluación de Impacto Ambiental, por ejemplo. El resto de los proyectos, generalmente de iniciativa privada, deben quedar contemplados en la normativa del plan, en términos de las posibilidades de localización y de su control, para lo que, también resulta de gran interés la vinculación a Evaluación de impacto Ambiental.

Sin embargo otros proyectos, generalmente de iniciativa privada, no estarán contemplados en dicho programa de actuaciones; es el caso de un inversor que desea localizarse en la zona. Estos quedarán regulados en la normativa del plan, debiendo localizarse y plantearse de acuerdo con sus determinaciones.

De esta forma el plan proporciona una estructura en la que insertar los proyectos y las actuaciones que les siguen, garantizando su integración ambiental y en la imagen objetivo establecida.