

# **III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

POLÍTICA REGIONAL, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE



**Presentación**

**Síntesis de las conclusiones**

**Conclusiones de los relatores**

## Indice

Presentación y Síntesis de las Conclusiones.....	3
Introducción.....	4
Del Primer al Tercer Congreso Internacional de Ordenación del Territorio.....	6
Una propuesta personal de síntesis de las conclusiones del tercer congreso internacional de ordenación del territorio, política regional, urbanismo y medio ambiente.....	11
Consideraciones iniciales.....	11
Estructuración y contenido de las ponencias recogidas.....	11
Síntesis de conclusiones .....	13
Propuesta de conclusiones de los relatores.....	19
Experiencias, políticas, planes y directrices con incidencia en la ordenación del territorio en el ámbito español.....	20
Introducción .....	20
Marco institucional y reparto de competencias.....	20
Aspectos normativos .....	22
La ordenación del territorio a escala regional.....	23
La Ordenación del Territorio a escala subregional.....	24
La planificación sectorial y su proyección territorial .....	26
Ordenación Territorial y Planeamiento Urbano .....	26
Experiencias, políticas, planes y directrices sobre la ordenación del territorio en el ámbito internacional.....	28
El aspecto jurídico y normativo de la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Derecho comparado .....	32
Sobre los aspectos ambientales de la ordenación del territorio: agua, paisaje y espacios naturales.....	34
Los usos del agua y el territorio.....	34
La gestión del agua integrada en estrategias de desarrollo territorial.....	34
Acciones para un desarrollo sostenible en materia de agua y territorio.....	34
La ordenación del territorio como instrumento de prevención de riesgos del agua.....	34
Paisaje y territorio.....	35
La gestión de los recursos naturales y la ordenación del territorio.....	35
Sobre la perspectiva económica de la ordenación del territorio, la competitividad y la organización territorial.....	37
Conclusiones genéricas y de contexto .....	37
El suelo industrial y sus repercusiones en la Ordenación del Territorio .....	37
Sistemas de ciudades y cohesión territorial.....	38
Desarrollo, Turismo y Medio Ambiente en la Ordenación del Territorio .....	39
Sobre las infraestructuras y su efecto territorial .....	41
Desarrollo y cohesión social. El medio rural y los aspectos sociales, culturales e históricos en la integración social y espacial .....	43
La sostenibilidad local.....	44
Teoría o metodologías y aportaciones epistemológicas en el campo de la Ordenación del Territorio, Urbanismo y del Medio Ambiente .....	45

# Presentación y Síntesis de las Conclusiones

Antonio Serrano Rodríguez<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Presidente del Comité Técnico del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente. Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Valencia. Presidente de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT

## Introducción

La Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, nació hace aproximadamente un cuarto de siglo con el objetivo de aglutinar y promover la formación de todos aquellos profesionales preocupados por los procesos de transformación del espacio y por la consecución de una sociedad más cercana al “ecodesarrollo”, donde la calidad de vida de la persona se produzca en armonía con la naturaleza y sin desequilibrios significativos económicos, sociales, ambientales o espaciales. Hoy en día diríamos que la Asociación nació para la defensa de una sociedad con un desarrollo más sostenible, con menos desigualdades y más armónica con el espacio.

Para la consecución de estos Objetivos de promoción y formación hacia una sociedad más sostenible y menos desigual, la Asociación ha promovido tres Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio dirigidos a favorecer un acercamiento tanto al estado de conocimientos sobre la materia como a las prácticas más frecuentes entre los especialistas más significados en la misma. Con este Objetivo, y ofreciendo siempre la participación en la Organización de los Congresos a la Administración Central, a todas las Administraciones Autonómicas y a las Administraciones Locales del ámbito en que se celebraba el Congreso, así como a distintas Instituciones directamente relacionadas con la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Medio Ambiente, se han convocado estos en tres ocasiones hasta la actualidad: los dos primeros en Valencia, con la destacada colaboración de la Generalitat Valenciana y de la Universidad Politécnica de Valencia, en 1988 y 1991, y con la satisfacción de contar en la Presidencia de Honor con SM. El Rey de España D. Juan Carlos de Borbón y Borbón; y el tercero en Gijón, con la destacada participación del Principado de Asturias y la Presidencia de Honor de SAR. El Príncipe de Asturias, D. Felipe de Borbón y Grecia, en el 2001.

Si en el Segundo Congreso fueron dieciséis las entidades organizadoras o patrocinadoras, en este Tercer Congreso se ha podido contar con la participación de veinte entidades en la organización del Congreso, destacando la permanencia en la misma, además de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, del organismo encargado de la Ordenación del Territorio en la Administración Central (Ministerio de Medio Ambiente, en la actualidad), del Principado de Asturias, de la Junta de Andalucía, del País Vasco, del Consejo Superior de Arquitectos y del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Igualmente, hay que señalar que en el primer Congreso, celebrado a finales de junio de 1988, se reunieron 312 expertos y se presentaron 136 ponencias y comunicaciones, que dieron lugar a unas Conclusiones entre las que merece la pena destacar la llamada al “ecodesarrollo” (entendido como forma de encuadrar los procesos sociales desde una perspectiva integrada y equilibrada respecto a los procesos naturales) como núcleo central de lo que debería ser la pauta que guiara la transformación social; en el segundo Congreso, celebrado en junio de 1991, se contó con la presencia de 386 expertos y 187 ponencias y comunicaciones, donde los aspectos fundamentales a destacar entre las Conclusiones elaboradas<sup>2</sup> se encuentran en la llamada a la necesidad de coordinación y concertación entre las distintas administraciones en materia de planificación ambiental, territorial y urbana, y en la necesidad de subordinar la planificación sectorial a la planificación integral. En este III Congreso, con 347 expertos y 171 ponencias y comunicaciones, las Conclusiones de síntesis personalmente elaboradas, y las Conclusiones propuestas por los nueve relatores de cada

---

<sup>2</sup>Las Conclusiones del II Congreso fueron publicadas en Estudios Territoriales nº 37. Septiembre-diciembre 1991. MOPT. Madrid. Págs: 205 a 218.

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

una de las áreas en que se organizó el Congreso, se recogen en los correspondientes epígrafes de las páginas que siguen.

Con la convocatoria de este III Congreso se ha pretendido también celebrar los 25 años transcurridos desde que, en 1975, se puso en marcha el Primer Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (COT), hoy en día en su vigésimo séptima edición, y retomar el proceso de reuniones congresuales de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, que, atendiendo a sus objetivos fundacionales, trata de buscar el desarrollo, conocimiento y potenciación de la Ordenación del Territorio como disciplina científica y como práctica social dirigida a la mejora de la calidad y del nivel de vida de las personas, y a la búsqueda de la permanencia y valoración de los recursos y ecosistemas naturales que todavía persisten en la Tierra.

La elección del municipio de Gijón como lugar de celebración del III Congreso se encuentra asociada a razones íntimamente ligadas a los propios Objetivos de la Ordenación del Territorio del siglo XXI español. En primer lugar, Gijón se encuentra en una Comunidad Autónoma, el Principado de Asturias, que no sólo es Objetivo 1, sino que es una de las Regiones españolas con menor incremento relativo en su nivel de cohesión hacia la media europea, como consecuencia de haber sido un espacio fuertemente afectado por los procesos de reconversión de la industria minera y siderometalúrgica; que es un puerto de mar y un municipio costero implicado en los procesos de planificación y gestión integral de zonas costeras; que tiene en marcha una Agenda 21 local, y que ha sido objeto de reconocimiento por el programa de Buenas Prácticas de Naciones Unidas, aspectos que hacen del Principado de Asturias y de Gijón un marco idóneo para la constatación directa de muchos de los procesos que habían de ser objeto de tratamiento en el III Congreso.

Por último, hay que destacar en esta Presentación que, como en los Congresos anteriores, se realizó simultáneamente una Exposición de iniciativas, planes, proyectos o documentación de los Organismos organizadores o patrocinadores sobre la temática del Congreso, a algunos de cuyos contenidos se hace referencia en la presente publicación.

## **Del Primer al Tercer Congreso Internacional de Ordenación del Territorio**

Desde el Primer y Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrados en Valencia en 1988 y 1991, respectivamente, muchos han sido los cambios que se han producido en esta materia en el seno de la sociedad española e internacional. En primer lugar, y de forma destacada, hay que citar la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, que puso en marcha la adopción de dos Convenios internacionales (Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio sobre el Cambio Climático, cuya materialización práctica hay que situarla en el Protocolo de Kyoto, firmado en 1997) de importancia trascendental desde la perspectiva de la globalización ambiental.

La Declaración de Río adoptada en el seno de esta Conferencia introduce el término de desarrollo sostenible como elemento central y, a lo largo de sus 27 Principios y del Programa 21 o Programa de Acción, configura el marco de desarrollo de una política ambiental global a medio y largo plazo que, aunque no tiene carácter vinculante, si presenta una indudable trascendencia política y consolida un enfoque demandado cada vez de forma más perentoria desde instancias científicas preocupadas por la evolución ambiental y socioeconómica del conjunto del planeta.

En desarrollo de estos principios van a ser numerosos los Convenios, Reuniones y Acuerdos que se van a producir con distinta incidencia y materialización. Así, cabe citar que en París, en 1994, se firma la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, con claro interés e incidencia territorial sobre España, América Latina y el Caribe entre otros ámbitos. Y en 1997, en la Conferencia de Río+5, ante la clara constatación de los escasos avances conseguidos sobre el Programa 21, las partes signatarias de la Declaración de Río se comprometieron a formular estrategias concretas de desarrollo sostenible para su presentación en la Cumbre Mundial de Río + 10, a celebrar en septiembre del 2002 en Johannesburgo (Sudáfrica).

En segundo lugar, y de manera claramente ligada a la dinámica anterior, hay que citar que también en 1997 el nuevo Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea de los quince, incluye el desarrollo sostenible entre sus principios fundamentales en su artículo 2, señalando que la Unión Europea tendrá como objetivos “promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante el fortalecimiento de la cohesión económica y social”, reforzando así la consideración de la cohesión económica y social como Objetivo en el seno de la Unión, aspecto ya definido como tal desde los años setenta.

Como plasmación práctica de este Objetivo, el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, pidió a la Comisión Europea elaborar una propuesta de estrategia a largo plazo que integrara políticas de desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico; como resultado se produce la Comunicación de la Comisión Europea COM(2001)53 “Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002”. En mayo de 2001, en Estocolmo, se aprueba el documento “Una Europa Sostenible para un Mundo Mejor”, que contiene la Propuesta de la Comisión Europea de una Estrategia de Desarrollo Sostenible, sobre la que el Consejo Europeo de Gotemburgo, de junio de 2001, adoptó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea. Hay que destacar en este sentido que la Comisión de la Unión Europea ha mantenido y promovido una postura que puede considerarse vanguardista a escala mundial, tanto en el análisis de las repercusiones de las políticas europeas sobre la dimensión ambiental, o en el establecimiento y control que la Agencia Europea de Medio Ambiente mantiene en materia de informes sobre el estado ambiental de la Unión y en el diseño de indicadores precisos, como en la promoción de Programas Comunitarios en materia de

medio ambiente y desarrollo sostenible. En este marco, en España, a finales del 2001, el Ministerio de Medio Ambiente presentó el Documento de Consulta de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), como elemento para la discusión, aunque a la fecha del día de hoy (junio de 2002) se desconocen los resultados de dicha consulta.

En tercer lugar, en el marco general del proceso anterior también hay que señalar, según se recoge en la Ponencia de Maguelonne Dejeant-Pons, que el Consejo de Europa, un ámbito que ya comprende 44 Estados, adopta en 1998 un acuerdo para la presentación de unos Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, que son aprobados en Hanover en septiembre del 2000. En enero del 2002 el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Recomendación Rec(2002) que transmitía dichos Principios a los Estados miembros que, aunque no son vinculantes, constituyen un referente político de primera magnitud que será presentado oficialmente en el seno de la Conferencia Río+10, en Johannesburgo. En paralelo, la OCDE también ha publicado una Estrategia Ambiental para la Primera Década del siglo XXI, en Mayo del 2001, con "orientaciones claras para políticas ambientalmente sostenibles".

En cuarto lugar, junto a esta preocupación creciente en el seno de las Naciones Unidas, OCDE y Unión Europea por la problemática de un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, hay que destacar el intento de realizar planes nacionales de desarrollo territorial en distintos países iberoamericanos y el propio proceso de elaboración de la Estrategia Territorial Europea, cuyo subtítulo (Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE) es aclaratorio de sus objetivos. Documentos como el "Europa 2000", o el "Europa 2000+"<sup>3</sup>, o distintos documentos de distintas Direcciones Generales de la Comisión, muestran claramente la preocupación por un desarrollo más sostenible, que también se encuentra presente en el Capítulo 10 (Reflexiones sobre un nuevo modelo de desarrollo) del Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo presentado por Delors<sup>4</sup>, cuya primera conclusión es la de que «los serios problemas económicos y sociales que afronta actualmente la Comunidad son el resultado de deficiencias fundamentales: una infrautilización cualitativa y cuantitativa de la mano de obra, unida a una sobreutilización de los recursos naturales». También es conclusión de este Documento la necesidad de sustituir este modelo de desarrollo por otro alternativo basado en el «desarrollo sostenible». Con estas bases y enfoques, en Lieja, en 1993, se realiza la propuesta de elaborar una Estrategia Concertada de Ordenación del Territorio para Europa; en Corfú, en junio de 1994, se refuerzan los principios inherentes a esa Estrategia. En agosto de 1993 los alemanes elaboraron un documento donde recogían las propuestas a desarrollar durante su presidencia de

---

<sup>3</sup>La Reunión Informal de Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, celebrada en Turín el 23 de noviembre de 1990, encarga a la Dirección General XVI de la Comisión de la Comunidad Europea la realización del Documento «Europa 2000: previsión del desarrollo del territorio de la Comunidad». La principal preocupación que anima a la realización de este Documento queda clara en las Conclusiones de dicha reunión, donde se señala que "de no existir una política de ordenación del territorio integrada dentro de una política regional, la realización del mercado único y de la unión económica y monetaria podría agravar en el futuro las divergencias actuales y generar otras nuevas (entre las distintas regiones)". En 1991 se encuentra disponible dicho Documento que se publica en castellano en 1992 («Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad». Dirección General de Políticas Regionales. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. Luxemburgo. 1992). No obstante, las observaciones e insuficiencias del Documento, planteadas por distintos países miembros, llevan a la citada Dirección General a considerar el citado Documento como un punto de partida -a perfeccionar con el concurso de todos los países- que es culminado con la edición del Documento 2000+. En septiembre de 1994 se realiza la edición del Documento "Europe 2000+: Coopération pour l'aménagement du territoire européen". Communication de la Commission Européenne, que va a servir de base para la elaboración de la "Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio", origen de la citada Estrategia Territorial Europea..

<sup>4</sup>Comisión de las Comunidades Europeas. «Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI". Libro Blanco. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93. Bruselas. Luxemburgo. 1993. p. 159-166.

la Unión, a partir de julio de 1994; el documento se titulaba "Políticas de Reordenamiento Territorial en el Contexto Europeo. Bases de discusión", y fue enviado a los distintos países de la Unión Europea para su discusión, sirviendo para materializar el acuerdo de los Ministros responsables de Ordenación del Territorio sobre las directrices de la política de desarrollo territorial de la UE. En este documento se incidía en la necesidad de una política activa de la Comisión Europea en materia de ordenación del territorio<sup>5</sup> y fue discutido en Leipzig en diciembre de 1994. Tras esta reunión se suceden las presidencias de Francia, España, Italia, Irlanda y Holanda. Bajo esta última presidencia se presenta el primer borrador de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, en Noordwijk, en junio de 1997, sobre cuya base se va a aprobar, tras amplios procesos de difusión, discusión y adaptación, la señalada Estrategia Territorial Europea, en Potsdam, bajo la presidencia alemana, en mayo de 1999. En estos dos años que trascurren entre Noordwijk y Potsdam se suceden las presidencias de Luxemburgo, Gran Bretaña y Austria, teniendo que destacar el importante acuerdo, desde la perspectiva de los Objetivos de este III Congreso, de la puesta en marcha de una posible "Red de Observatorios del Desarrollo Territorial Europeo (ORATE)"<sup>6</sup>, cuyo funcionamiento está en ciernes en la actualidad pero en el que no queda nada clara, en la práctica, la posición y participación de España.

En este amplio proceso es de justicia destacar el importante papel desarrollado por Alemania y lamentar el escaso y marginal papel que, salvo en el período 1991-93, ha desempeñado España, pese a las claras ventajas que se podrían derivar para este país de una potenciación de políticas ligadas a los Objetivos de Ordenación del Territorio para Europa, dada su posición periférica, de enlace con Hispanoamérica y África, y de país con regiones con renta muy inferior al 75% de la media europea. Porque, en efecto, no es ajena a la preocupación europea por la Ordenación del Territorio la existencia de los Fondos Estructurales y de Cohesión dirigidos a la consecución de la cohesión en el seno de la Unión. Así, los Planes de Desarrollo Regional para el periodo de programación, 2000-2006 se han adaptado a las exigencias de los nuevos Reglamentos (incluida la exigencia de evaluación ambiental, con indicadores homogéneos para las Regiones Objetivo nº 1) incorporando la propuesta de un determinado modelo de ordenación del territorio para las regiones correspondientes, y reconociendo la importancia de las políticas ligadas a los Fondos Estructurales para la cohesión europea en el marco de los Objetivos asumidos en la Agenda 2000.

En quinto lugar, hay que señalar las políticas también europeas de potenciación de la búsqueda de Estrategias de Gestión Integrada de distintos ámbitos territoriales (Gestión Integrada de Costas, Programas de Gestión Integrada de Espacios Fronterizos, etc.) que también han encontrado su correlato en similares políticas en ámbitos iberoamericanos, africanos, asiáticos, etc. La preocupación por la necesaria superación de la visión sectorial en procesos territoriales y ambientales ha cobrado carta de naturaleza general.

En sexto lugar, ciñéndonos al ámbito español, hay que señalar que desde la instauración de la democracia en España, con la aprobación de la Constitución de 1978, se han producido multitud de procesos significativos con indudable influencia directa o indirecta en la ordenación del territorio de este país, como la entrada en la Comunidad Económica Europea, en 1986, los importantes cambios registrados hasta 1994, año que marca la entrada en vigor del Tratado de La Unión Europea, el cambio de la etapa de Gobiernos socialistas a Gobiernos del PP, en 1996, o el actual año 2002, caracterizado por el comienzo de una nueva época, con la implantación de la moneda única europea (el euro).

En este intervalo de tiempo se constata la existencia de numerosas transformaciones socioeconómicas y políticas, que también han afectado al conjunto de la sociedad española desde

---

<sup>5</sup>Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo (1994).- "Principios de una política europea de desarrollo territorial". MFOTCU. Bonn. 1995.

<sup>6</sup>Ministerio de Ordenación del Territorio de Luxemburgo. Echternach. 1997.

el punto de vista infraestructural, urbano y territorial, en un marco caracterizado por una progresiva globalización e internacionalización de las relaciones económicas y sociales. Estas transformaciones han ido definiendo las bases de distintas formas de desarrollo, en las que las Comunidades Autónomas han empezado a jugar un papel importante en la ordenación y gestión territorial, a través de la incidencia en los fondos y en las inversiones que se realizan sobre su territorio. No obstante, y pese al destacado impulso que la Ordenación del Territorio debería haber alcanzado en España a partir de la instauración del Estado de las Autonomías, y tal y como se recoge en algunas de las Ponencias incluidas en este documento, lo cierto es que el desarrollo de la normativa autonómica vigente y su incidencia real sobre las transformaciones espaciales dista mucho de ser óptima. Como tampoco pueden considerarse de mucho valor algunos de los documentos de Ordenación del Territorio elaborados, donde prevalecen las generalidades y la estética formal, pero carecen de un compromiso concreto por un desarrollo territorial social y económicamente más sostenible, concertado y consensuado en el ámbito estatal, autonómico, local y con los agentes sociales del territorio, del que el documento de ordenación del territorio pueda convertirse en marco coordinador.

No obstante, prosiguen los avances en materia de investigación nacional e internacional sobre las actividades ligadas a esta disciplina, con una creciente preocupación por la sostenibilidad ambiental, socioeconómica y, consecuentemente territorial del planeta, siendo de destacar la existencia de trabajos en las distintas Administraciones, Universidades y centros de investigación, que son base para las discusiones existentes en la actualidad sobre aspectos fundamentales para el territorio iberoamericano, europeo o español.

Por desgracia, en España, tras una breve etapa en que hubo un intento de realizar una planificación integral, ligada a un determinado modelo de ordenación ambiental y territorial, desde el principal organismo inversor incidente en el medio ambiente y en la ordenación del territorio de la Administración General del Estado (como era el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente), que se concretó en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, lo cierto es que se ha vuelto, con posterioridad, a la primacía de las visiones y planificaciones sectoriales y no interrelacionadas, con un conjunto de planes teóricamente vigentes en la actualidad (Plan Hidrológico Nacional, Plan Director de Infraestructuras, Plan de Residuos 2000-2005, Plan Forestal, Plan de Vivienda 2002-2005, etc.) cuyos contenidos distan en muchos casos de ser coherentes con los principios ambientales o territoriales presentes en los Objetivos de la Estrategia Territorial Europea o de la Estrategia Europea para el Desarrollo Sostenible a las que antes nos hemos referido; e iguales dudas nos plantea su viabilidad en términos económicos dada su escasa correlación con la programación real de las inversiones que posteriormente se recogen en los Presupuestos anuales correspondientes. Estos Planes se convierten así en documentos propagandísticos que poco tienen que ver con la realidad práctica de intervención de la Administración sobre el territorio, que viene condicionada por compromisos electorales o partidistas que impiden analizar con un enfoque integral la incidencia real de los mismos sobre el territorio y el ambiente. Lamentablemente, la incidencia teórica de estos Planes y la incidencia práctica de las actuaciones que realmente se llevan a cabo es trascendental para la ordenación del territorio, pero estas actuaciones, al plantearse desde presupuestos exclusivamente sectoriales, no tienen en cuenta muchas de las externalidades asociadas, por lo que es frecuente que los perjuicios generados sean de significativa incidencia espacial. Adicionalmente, hay que destacar que esta problemática no se produce sólo en el ámbito de la Administración General del Estado, sino que muchas Administraciones Autonómicas y Locales reproducen estas deplorables prácticas de intervención territorial predominantemente sectorial y de escaso respeto a los contenidos de la planificación integral que se realiza, cuando se realiza.

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

La Unión Europea ha establecido la necesidad de realizar una Evaluación Ambiental Estratégica de los planes en su conjunto y algunas Comunidades Autónomas incorporaron la Evaluación de Impacto Territorial (Asturias, por ejemplo) o están en proceso de incorporación de este tipo de medidas, que solventaría, en parte, la primacía de lo sectorial sobre lo integral, si bien no hay que olvidar que el mecanismo más adecuado sería que los planeamientos sectoriales se subordinaran a planeamientos integrales de ordenación del territorio.

## **Una propuesta personal de síntesis de las conclusiones del tercer congreso internacional de ordenación del territorio, política regional, urbanismo y medio ambiente**

### **Consideraciones iniciales**

Las Conclusiones propuestas por los distintos Relatores de cada una de las Nueve Áreas en que se estructuró el III Congreso se recogen en el Anexo a esta Presentación. Dichas Conclusiones fueron objeto de discusión en cada uno de los tres días que duró el Congreso y se trataron de sintetizar en un documento breve que recogiera los aspectos fundamentales contenidos en las mismas y a las que se incorporaran los principales aspectos derivados de las Conferencias y Mesas Redondas complementarias a las Ponencias y Comunicaciones que se celebraron en el Congreso. Lamentablemente, por motivos de tiempo, esas Conclusiones no se pudieron presentar ni discutir en el Congreso ni posteriormente se han podido hacer llegar a los participantes en el mismo para que alegaran lo que consideraran pertinente, por lo que aquí se recogen como mera propuesta personal de Conclusiones que se presentan a la comunidad científica, a las administraciones y a la población, para que sirvan como objeto de discusión y de reflexión. Serán expuestas y sometidas a discusión y corrección en la Jornada de Presentación del presente Documento de Actas del Congreso y esperamos que puedan concretarse en un Documento de Conclusiones representativo de los contenidos y estado de la cuestión reflejada en el mismo. Adicionalmente se recogerán en la página [www.fundicot.org](http://www.fundicot.org) de la Asociación para que puedan ser objeto de alegación o ampliación, intentando mantener de esta forma viva su adecuación a los procesos internacionales reales de ordenación del territorio que se produzcan.

### **Estructuración y contenido de las ponencias recogidas**

Como se ha señalado anteriormente, en el Congreso se plantearon 171 intervenciones entre conferencias, aportaciones a mesas redondas, ponencias y comunicaciones. Las Ponencias principales y las invitadas para cada una de las nueve áreas definidas que finalmente han sido aportadas por los Ponentes se recogen en este Documento junto a aquellas otras seleccionadas por su aportación específica a las Conclusiones generales asumidas. Para el resto de Ponencias recibidas se han recogido los Resúmenes que ya se distribuyeron en el Congreso, incluyendo el de aquellas otras Ponencias y Comunicaciones que, por distintos motivos, no pudieron incorporarse a dichos Resúmenes. En todo caso, el texto completo de todas las Ponencias y Comunicaciones que se han recibido en condiciones adecuadas por parte de la Organización puede consultarse en FUNDICOT (C/ General Arrando, nº 38. 28010 MADRID) y está disponible en la web de la Asociación (<http://www.fundicot.org>).

Atendiendo al material disponible y seleccionado, las Ponencias se han estructurado en seis grupos temáticos diferenciados, que se corresponden con la estructura final adoptada para la Síntesis de Conclusiones realizada.

El primer grupo de contenidos se centra SOBRE LA CONCEPCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL SIGLO XXI. En él se han recogido, en primer lugar, aportaciones sobre el concepto de desarrollo sostenible como Objetivo político del siglo XXI, atendiendo a un doble enfoque: la sostenibilidad del desarrollo como objetivo para Europa y distintos países iberoamericanos, y la función de la Ordenación del Territorio en el logro de un desarrollo más sostenible. En segundo lugar, se ha atendido a la Estrategia Territorial Europea como documento que trata de coordinar, desde una perspectiva no vinculante, las pautas de transformación y los Objetivos de Ordenación del Territorio de los países y regiones de la Unión, ligando esta perspectiva general con la local a través del análisis y consideración de nuevas formas

de planificación y gestión regional y local. Desde esta perspectiva, la consideración de las Agendas 21 y del papel de la Sociedad del Conocimiento, de la Información y de la Comunicación en la Ordenación y Gestión Territorial del presente siglo, culminan los contenidos de las ponencias recogidas en este capítulo.

El segundo grupo de Ponencias se centra SOBRE LA REGULACIÓN Y NORMATIVA URBANÍSTICA Y TERRITORIAL, realizando una valoración contemporánea de las regulaciones y normativas urbanísticas y territoriales existentes, así como sobre el desarrollo de las leyes de ordenación del territorio en España, las nuevas propuestas normativas de distintas autonomías y los límites a la normativa espacial vigente. Hay que señalar, adicionalmente, que en las Conclusiones recogidas para este epígrafe han sido de especial interés las discusiones desarrolladas en el propio Congreso y las aportaciones y acotaciones puntuales provenientes de Ponencias recogidas en otros apartados de la publicación.

El tercer grupo de Ponencias se centra SOBRE ANÁLISIS DE MODELOS TERRITORIALES Y DE PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, considerando el papel de las Ciudades y de los Sistemas Urbanos en el territorio, tanto a escala nacional como transnacional, considerando la distribución de Áreas Urbanas, Intermedias y Rurales en España, Andalucía o Extremadura. A un segundo nivel cabe considerar las propuestas de organización administrativo-institucional territorial, con la exposición del Modelo de Comarcalización en Aragón. Y a un nivel más directamente ligado a la planificación territorial, hay que citar el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los Instrumentos de Ordenación del Territorio en Castilla y León, la referencia a las Directrices de Ordenación del Territorio en la Comunidad del País Vasco, las Estrategias de Ordenación del Territorio del Área Central de Asturias, el Plan de la Costa Asturiana o las referencias concretas al Tratamiento de los Espacios Naturales en la Ordenación del Territorio de Andalucía o a la grave incidencia de la Segunda Residencia sobre el Modelo de Ordenación Litoral Andaluz.

El cuarto grupo de Ponencias se centra SOBRE PLANES Y ANÁLISIS TERRITORIALES SECTORIALES considerando, por un lado, las Políticas de Ordenación del Territorio con relación a la Gestión del Agua y las relaciones entre Riesgos de Inundaciones y regulación de los usos en el territorio; y, por otro, haciendo referencia a Planeamientos y Análisis sectoriales en el campo energético, ferroviario, portuario o de grandes infraestructuras de transporte por carretera.

El quinto grupo de Ponencias se centra en LAS AGENDAS 21 como proceso y mecanismo básico para entrelazar el nivel de la sostenibilidad local con la sostenibilidad global; y como instrumento fundamental para potenciar la participación, conocimiento, concienciación y corresponsabilización de la sociedad local en la necesidad de obtener un desarrollo más sostenible. Los ejemplos de Corvera, Gijón, Segovia o Huelva sirven de marco para la reflexión sobre lo que debe ser o no debe ser en esta línea de intervención.

El sexto grupo de Ponencias se centra SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO CON RELACIÓN AL DESARROLLO LOCAL, propugnando un acercamiento entre los escenarios del Planeamiento Territorial y del Urbanístico que nos lleve a pensar el Territorio desde la idea de la Sostenibilidad e Integración Medioambiental, reflexionando sobre las Experiencias y Retos Europeos de la Ordenación del Territorio en relación con la Ciudad, sobre la adecuación para los Objetivos perseguidos de los nuevos planes con un carácter más estratégico y de fomento del desarrollo local, y sobre la incidencia de las planificaciones específicas, ya sean del Suelo Industrial o de la Alta Velocidad Ferroviaria u otro tipo de Infraestructuras, como mecanismos de desarrollo territorial y crecimiento económico, o sobre la consideración de los recursos endógenos, o del Paisaje, como recursos para el desarrollo local y la generación de renta y empleo en el siglo XXI.

Por último, el séptimo grupo de Ponencias se centra en LOS INSTRUMENTOS Y MÉTODOS PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, destacando, por una parte, la importancia de los INDICADORES y de determinadas metodologías, como la determinación de la HUELLA ECOLÓGICA o la determinación de la CAPACIDAD DE ACOGIDA DEL TERRITORIO para usos concretos, en la evaluación de la sostenibilidad de los modelos territoriales vigentes. La Evaluación del Impacto Territorial (EIT) como herramienta útil para lograr el impulso hacia un desarrollo territorial más sostenible y el cuestionamiento de los procedimientos y metodologías de prevención del Impacto Ambiental ligado al Planeamiento Urbanístico, son un segundo grupo de problemáticas que nos introducen en las limitaciones prácticas de la aplicación que se está desarrollando en España de las Evaluaciones de Impacto Ambiental como forma de control y paliativo real de los impactos que las obras o proyectos generan sobre el territorio. El tercer grupo de Ponencias recogidas en este apartado se centra en destacar la utilidad y el carácter prácticamente imprescindible que han adquirido en la actualidad los SISTEMAS DE INFORMACIÓN TERRITORIAL como instrumentos de análisis, ordenación, gestión y seguimiento de la Ordenación del Territorio de un espacio determinado. Igualmente, por último, se hace referencia al carácter también imprescindible de la PARTICIPACIÓN CIUDADANA en los procesos de Ordenación del Territorio y a la utilidad indiscutible que al respecto proporciona el disponer de fuentes de información sobre BUENAS PRÁCTICAS aplicadas a casos concretos.

#### **Síntesis de conclusiones**

El enunciado sintético que se propone para las Conclusiones del III Congreso se resumiría en los apartados que a continuación se señalan, cada uno de los cuales se desarrolla con mayor extensión en el Anexo en las Conclusiones elaboradas por los Relatores.

1. La Ordenación del Territorio aparece como una disciplina científica capaz de integrar las perspectivas ambientales, sociales, económicas, infraestructurales y dotacionales que caracterizan a un espacio determinado, y útil para proponer mecanismos de intervención y regulación que posibiliten, de forma práctica, el camino hacia un desarrollo más sostenible y la prevención de riesgos de inundación o la reducción de las consecuencias de catástrofes para cada territorio concreto.
2. La globalización de los procesos ambientales, financieros, económicos y sociales en el mundo actual, en fuerte cambio tecnológico, social y político, se produce con una incidencia creciente en la transformación del conjunto del planeta y en el marco de un proceso de organización social y de una forma de producir y ocupar el territorio (lo que denominamos “modelo territorial”) sobre el que necesariamente tendremos que intervenir si realmente se desea mejorar las pautas de sostenibilidad en nuestro desarrollo. Esta intervención exige una forma distinta de enfocar los procesos de transformación y organización espacial y que la sociedad tome conciencia de la verdadera naturaleza de los problemas a que nos enfrentamos (incluida la oposición entre globalización e identidad cultural) concierte los objetivos de futuro y se corresponsabilice en la consecución de los mismos. No hay que olvidar la fuerte relación existente entre mayores niveles de pobreza y peores condiciones ambientales de la población ni que las nuevas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) han penetrado en el sistema productivo, en la competitividad y en la gestión del territorio, pero sin embargo no han resuelto los problemas de integración social.
3. En una sociedad en la que domina la iniciativa privada y sus intereses a corto plazo, las pautas de evolución hacia una mayor sostenibilidad del desarrollo exigirían que la ordenación territorial y urbana se cimentaran sobre puntos de partida deliberadamente críticos, sustentados en procesos que deben ser ampliamente democráticos, y que persigan

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

la modificación de los condicionantes sociales y materiales de las poblaciones como punto de partida para la construcción de una nueva cultura territorial, sobre la base de:

- la regulación (a través de la ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente) de aquellos aspectos que deban preservarse o desarrollarse en el marco de unos cauces preestablecidos (restricciones a la localización de usos o actividades, potenciación de determinados procesos, etc.) bajo el principio de que es mejor prevenir que curar,
  - la penalización de actuaciones no sostenibles internalizando los efectos externos generados (bajo principios del tipo de que el que contamina paga),
  - el establecimiento de incentivos e instrumentos complementarios económicos que activen comportamientos sostenibles en la iniciativa privada,
  - la modificación de las pautas de consumo, dirigiendo ésta hacia comportamientos cotidianos que colaboren a la sostenibilidad del desarrollo y se opongan a comportamientos incompatibles con la misma.
4. La Estrategia Territorial Europea (ETE) busca la consecución de un desarrollo territorial y urbano más sostenible, que sea compatible con una mayor competitividad territorial y con una mayor cohesión económica, social y espacial. La Estrategia Territorial Europea debe considerarse como una Buena Práctica recomendable para entidades como el Mercosur, Centroamérica o, en general, cualquier otro ámbito internacional que aspire a un desarrollo armónico y sostenible para su territorio.
  5. La Estrategia Territorial Europea debe ser también el marco en el que se coordinen las pautas de transformación y los objetivos de ordenación del territorio de los países y regiones de la Unión Europea, lo cuál requiere la puesta en marcha de Estrategias Territoriales al nivel de los distintos estados y regiones, que estén coordinadas con las Estrategias de Desarrollo Sostenible que se elaboren, y que sirvan de marco real de coordinación a los planes e intervenciones sectoriales que en cada territorio se desarrollen.
  6. Los objetivos fundamentales de la Ordenación del Territorio en el ámbito regional se sintetizarían en los siguientes aspectos:
    - La cohesión social y la vertebración territorial como base para el acceso equivalente de todos los ciudadanos a los servicios públicos, a las infraestructuras, al conocimiento y a las oportunidades de desarrollo individual y colectivo.
    - El uso racional de los recursos, cada vez más escasos y no por ello más valorados socialmente.
    - La preservación o adaptación conveniente de las culturas históricas territoriales, cuya principal manifestación son los paisajes rurales actuales, y la promoción de modelos de asentamiento urbano más racionales y menos extensivos territorialmente y agresivos ambientalmente.
    - La cooperación territorial en la escala subregional, cuya necesidad proviene de nuevas formas de desarrollo económico y de gestión territorial que superan el ámbito municipal.
  7. La ordenación y gestión de los recursos naturales debe integrarse en los procesos de ordenación del territorio. En particular, las medidas encaminadas a la gestión integrada del medio físico hídrico, en el marco de una estrategia de desarrollo territorial sostenible, se pueden clasificar en cuatro grandes tipos:

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

- Medidas dirigidas a la prevención de riesgos como inundaciones, erosión, sequía, desertificación, etc.
  - Medidas dirigidas a mejorar la prevención de los impactos negativos sobre los ecosistemas.
  - Medidas dirigidas a mejorar la gestión de la demanda de agua para el abastecimiento de la población.
  - Medidas dirigidas a mejorar el acceso racional al uso del agua para los procesos productivos.
8. El análisis territorial lleva a la definición de la idoneidad de ámbitos funcionales supramunicipales en el territorio, lo que genera el debate sobre la pertinencia de la instauración de niveles administrativos supramunicipales para la gestión del territorio. Áreas metropolitanas en el medio urbano y comarcas en el medio rural, son los entes que funcionalmente parecen más adecuados; aunque plantean los problemas de cómo trasladar las competencias municipales de funcionalidad territorial a entes supramunicipales mientras se mantiene la representatividad política en el ámbito municipal. Instrumentos de gestión supramunicipal como los consorcios y mancomunidades (transporte, abastecimiento, residuos...), están mostrándose muy eficaces, pero insuficientes para una consideración y gestión integral del territorio.
  9. En el momento actual hay que apostar por el desarrollo policéntrico, que corrija las situaciones heredadas de políticas desarrollistas de los años sesenta y setenta. Un instrumento para alcanzar este tipo de desarrollo policéntrico es una nueva organización político-administrativa en el territorio que genere economías de escala para la provisión de bienes públicos en zonas despobladas. Las organizaciones supramunicipales e infraprovinciales pueden ser este instrumento, que, dadas las diferencias culturales, pueden recibir diferentes denominaciones, aunque la más extendida es la de Comarca.
  10. En muchos ámbitos, la actual ausencia de políticas e instrumentos de ordenación y gestión supramunicipal, las dificultades del planeamiento urbanístico para controlar por sí solo los procesos de crecimiento urbano, y por último, la trascendencia que dicho planeamiento adquiere como inductor del citado crecimiento urbano, dan lugar a que los criterios económicos basados en el máximo beneficio inmediato sean los principales responsables de una expansión urbanística poco sostenible. Las soluciones tendrían que apoyarse en el desarrollo de actuaciones en materia de ordenación territorial que garanticen la creación de un modelo equilibrado y adaptado a cada realidad económica, social, y espacial, al tiempo que permitan la imprescindible coordinación supramunicipal.
  11. Experiencias desarrolladas en países de Hispanoamérica ponen de relieve que se considera prioritario disponer de un régimen de administración local con el adecuado marco jurídico institucional y administrativo que le dé cobertura legal y operativa para conseguir que la ordenación territorial constituya un modelo viable. La carencia de políticas urbanas y la falta de planeamiento como marco para la gestión de las ciudades, hacen que las plusvalías generadas por las dotaciones infraestructurales y viales, y en última instancia la producción de lo urbano, sean cedidas a la especulación de los promotores privados urbanísticos. En la reflexión que se plantea sobre la expansión física descontrolada y creciente de las ciudades latinoamericanas, ya no se discute la necesidad de densificar la periferia, ya que ésta es la única manera de sustentar los servicios e inversiones que se reclaman.
  12. El crecimiento urbano ha de apoyarse en los núcleos urbanos existentes, con planteamientos de densidad de ocupación residencial que persigan desarrollos menos extensivos como factor determinante de un crecimiento urbano más adecuado ambiental y

económicamente. El tratamiento del sistema rural debe ser complementario con las propuestas de crecimiento del sistema urbano, evitando la proliferación de tensiones excesivas sobre los suelos no urbanizables. Las propuestas para el sistema rural están asociadas a la política agraria, ganadera, forestal y ambiental como principales ordenadoras del desarrollo económico y de la protección del paisaje, pero la ordenación del territorio debe servir como elemento catalogador y protector de entornos naturales no acogidos a protecciones especiales de la legislación medioambiental, y también de los elementos arquitectónicos e ingenieriles tradicionales poco considerados por la legislación de protección del patrimonio histórico.

13. Disponer de una buena red de transporte es un factor clave sin el cual los territorios no pueden desarrollar adecuadamente sus potencialidades, quedando relegados de los grandes centros de decisión política y económica, y por tanto en peligro de recesión y declive. Más aún, las redes de transporte no solo deben estar ajustadas a las necesidades actuales, sino que deben estar dimensionadas de forma que permitan la expansión del desarrollo territorial, para lo cual es fundamental prever y anticipar acertadamente las necesidades futuras. Sin embargo, en las infraestructuras de transporte y telecomunicación se tienen depositadas las principales expectativas de desarrollo de muchos territorios, olvidando que las infraestructuras por sí solas no constituyen motores de la actividad local. El exceso de algunas propuestas raya en duplicidades en los modos de transporte de personas y mercancías, frente a complementariedades más adecuadas para la sostenibilidad ambiental y económica de la propia infraestructura, así como en propuestas injustificadas para las demandas reales o potenciales previsibles.
14. Las infraestructuras "blandas" son infraestructuras históricas, de origen natural o antrópico, cuya nueva función es facilitar el acceso de la población a espacios caracterizados por su atractivo ambiental, natural o paisajístico. En ellas el medio es parte inseparable de la función, y constituyen una opción inmejorable para la conservación ambiental y para la ordenación de los procesos de cambio en los espacios rurales. En particular, las vías pecuarias constituyen una riqueza patrimonial de un valor extraordinario en este sentido, corredores ecológicos públicos que aúnan los usos tradicionales con los de servir de comunicación entre espacios de interés natural y permiten conseguir los objetivos de desarrollo territorial antes señalados.
15. La Ordenación del Territorio debe ser el marco en el que se coordinen las actuaciones de las distintas administraciones y agentes sociales relevantes para la consecución de unos objetivos previamente consensuados y concertados con el conjunto de la población del territorio afectado. Aunque la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas son las titulares de las competencias en materia de Ordenación del Territorio, no se puede olvidar que la Administración General del Estado ostenta competencias con fuerte incidencia en la Ordenación del Territorio que condicionan y limitan en gran medida los planteamientos de las Comunidades Autónomas. En las relaciones entre Autonomías y Ayuntamientos se aprecian tensiones en la definición de hasta dónde llega el interés municipal y dónde comienza el interés supramunicipal de coordinación territorial. La aplicación de los instrumentos de Ordenación del Territorio debe servir para definir los límites de la autonomía local y de las potestades de la Administración regional. Planes, Directrices o Estrategias de Ordenación del Territorio y Urbanismo concertadas deben, por lo tanto, ser el marco para la necesaria coordinación de las distintas políticas con incidencia territorial o urbana.
16. La experiencia existente hasta la actualidad en la práctica de la ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico dista mucho de poderse considerar como totalmente satisfactoria, siendo necesario el promover una mayor información, participación e

implicación del conjunto de la población en los correspondientes procesos para viabilizar su operatividad. Las administraciones deben asumir un compromiso directo para conseguir una población bien informada, concienciada, participativa en la definición de los objetivos concretos a alcanzar en su ámbito de influencia, y comprometida con sus actuaciones en el logro de los objetivos que se definan. Promover la información, concienciación y creación de una cultura urbanística, territorial y de la sostenibilidad ambiental, debe ser el primer y más urgente objetivo para las administraciones públicas.

17. La perspectiva global territorial ha de ligarse con la local a través del análisis y consideración de nuevas formas de planificación y gestión regional y local. Desde esta perspectiva, la consideración de las Agendas 21 y la integración de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en la ordenación y gestión territorial, son fundamentales. Las Agendas 21 locales son procesos muy adecuados para potenciar la participación, conocimiento, concienciación y corresponsabilización de la sociedad local en la necesidad de lograr un desarrollo más sostenible; no obstante, en la práctica real muchas Agendas locales 21 están siguiendo las pautas de Planes del Estado y de Planes Regionales, convirtiéndose más en documentos técnicos y propagandísticos que en procesos reales para la participación y cohesión social.
18. El planeamiento urbanístico debe integrarse en sus objetivos y gestión con los contenidos de las Agendas 21 y con las necesidades de un desarrollo local más sostenible. Los escenarios del planeamiento territorial y del urbanístico han de ser comunes y coordinados con el objetivo de un territorio coherente con un desarrollo más sostenible e integrado medioambientalmente. La constatación de que los procesos de producción del espacio urbanizado, la edificación y consolidación urbana, generan escenarios de larga pervivencia, con posteriores dificultades físicas y económicas de regeneración o corrección, convierten a la preocupación por la calidad ambiental y urbana en otro de los elementos fundamentales que han de ser tenidos en cuenta, no ya sólo en la planificación y actuación urbanística y territorial, sino, por supuesto, en la planificación y gestión ambiental del espacio urbano.
19. Los nuevos planeamientos deben tener un carácter más estratégico y flexible, pensados para la gestión y el seguimiento de sus efectos a través de los correspondientes Observatorios territoriales, y ser coherentes con un desarrollo local más sostenible que aproveche los recursos endógenos, incluidos los ambientales o el paisaje, como recursos básicos para la generación de renta y empleo en el siglo XXI. Se debe pensar globalmente y analizar, informar, diagnosticar, concienciar, concertar objetivos, planificar, corresponsabilizar a los agentes sociales, actuar y gestionar localmente.
20. Desde la perspectiva metodológica, cada vez cobra mayor importancia la referencia a los indicadores territoriales y ambientales para el análisis, ordenación, gestión y seguimiento de las transformaciones espaciales, así como determinadas metodologías específicas para la evaluación de la sostenibilidad de los modelos territoriales vigentes (como la determinación de la huella ecológica o la determinación de la capacidad de acogida del territorio para usos concretos, etc.). Por el contrario, se manifiestan las limitaciones e insuficiencias de otras metodologías como las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) para controlar y corregir los impactos reales que las obras o proyectos generan sobre el territorio. La llamada a nuevos mecanismos, como la evaluación del impacto territorial (EIT) o la evaluación ambiental estratégica (EAE), cuyas bases conceptuales y metodológicas habrán de ser concretadas específicamente, o la referencia a que un buen planeamiento territorial o urbanístico concretaría los proyectos o actuaciones que necesitaran dicha evaluación, evitando errores o procesos actuales poco recomendables, parecen conclusiones lógicas a la vista de la experiencia acumulada sobre las EIA.

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

21. Las estrategias, planes o directrices de ordenación del territorio que se elaboren deben contar con una Red de Observatorios Territoriales en los distintos países, que asegure el seguimiento, control y en su caso modificación de los objetivos o pautas de ordenación del territorio asumidos, cuando se produzcan divergencias graves entre los Objetivos buscados y la realidad producida.
22. Se destaca la utilidad y el carácter prácticamente imprescindible que han adquirido en la actualidad los Sistemas de Información Territorial (SIT) como instrumentos de análisis, ordenación, gestión y seguimiento de la ordenación del territorio de un espacio determinado. E igualmente se destaca la importancia del intercambio de experiencias positivas (Buenas Prácticas) como herramienta eficaz para abordar problemas ambientales, urbanísticos o territoriales comunes.

# **Propuesta de conclusiones de los relatores**

*Julio de 2001*

## **Experiencias, políticas, planes y directrices con incidencia en la ordenación del territorio en el ámbito español**

*Gonzalo Acosta Bono y José Javier Izquierdo Roncero*

### **Introducción**

La edición anterior de este Congreso se celebró hace 10 años. Sus conclusiones constataban una serie de preocupaciones sobre una materia escasamente desarrollada, inmadura, pendiente de los necesarios y adecuados desarrollos legales que definiera su actividad. Se apreciaba un “tono” de esperanza en que una nueva cultura planificadora, de carácter integral, contribuiría a resolver los problemas que se verificaban en nuestro territorio y nuestras ciudades.

Diez años no son pocos, y desde entonces, asistimos a un proceso muy rico en experiencias e iniciativas; de hecho, algunas que entonces eran meras expectativas, hoy han concluido sus largos procesos y constituyen referentes importantes, como puede ser la “Estrategia Territorial Europea”; la dimensión ambiental de la planificación territorial, que en la actualidad impregna de manera consciente la orientación completa de la OT; la combinación de los entonces novedosos “planes estratégicos” y los instrumentos de OTU también han dado algunos resultados, entre otros aspectos.

También la realidad ha evolucionado, y mucho, y no siempre precisamente en la dirección deseada, constatándose que los problemas enunciados, hoy, se multiplican en valores absolutos y relativos. La lentitud con la que operan los mecanismos de control público es divergente con las dinámicas de construcción real del territorio. Existe un abismo cercano a la retórica entre la realidad y el deseo.

Por consiguiente, esta propuesta de conclusiones tiene que reunir un conjunto de valoraciones que se refiere a la trayectoria más reciente de la OT en España.

### **Marco institucional y reparto de competencias**

La Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas son las titulares de las competencias en materia de Ordenación del Territorio, tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo. No obstante, no se puede olvidar que la Administración General del Estado ostenta competencias determinantes para la Ordenación del Territorio: grandes infraestructuras de transporte y comunicaciones, política básica medioambiental, planificación hidrológica, de costas...

De este reparto competencial se obtienen dos consecuencias:

- Que el Estado no tenga competencias específicas en materia de Ordenación del Territorio genera falta de coordinación entre las ordenaciones territoriales de las autonomías, ya que en muchos casos éstas se ven como espacios aislados, sin relación con territorios circundantes, lo que produce efectos de frontera contrarios a la cohesión territorial que persigue la Ordenación del Territorio.
- Las competencias estatales con fuerte incidencia en la Ordenación del Territorio condicionan y limitan en gran medida los planteamientos de las regiones, al tratarse de elementos de gran impacto en la vertebración del territorio.

En ese sentido conviene reafirmar la idea expresada por el Tribunal Constitucional de que la OT es más una política que una concreta técnica y que, en dicha política, concurren distintas

competencias y Administraciones, que están llamadas a la coordinación y a la concertación para una congruente acción pública sobre el territorio.

Es necesario un foro de coordinación de las distintas políticas regionales de Ordenación del Territorio, junto con las políticas estatales con incidencia sobre el mismo, basado en mecanismos de solidaridad y cohesión territorial. En ese sentido, es necesario abordar las iniciativas necesarias para la constitución de un ámbito de reunión y debate entre las Administraciones concernidas para acometer, entre otras cuestiones, el desarrollo y aplicación de la Estrategia Territorial Europea y que ante las Instituciones europeas esté representada una posición compartida ente el Estado y las Comunidades Autónomas. Una previsible reforma del Senado podría hacer de éste, como verdadera Cámara de representación territorial, el ámbito óptimo para el establecimiento y concertación de las políticas con incidencia territorial.

Los problemas de coordinación detectados entre las distintas regiones españolas suelen verse agravados en aquellas que comparten frontera con regiones de otros Estados de la Unión Europea. Consciente de esta situación, la Comisión Europea aprobó la Estrategia Territorial Europea, documento no vinculante que persigue la coordinación transfronteriza y transnacional entre las regiones de los Estados miembros y de éstos con terceros países. Así, mediante la Iniciativa Comunitaria INTERREG y Proyectos Piloto como TERRA han sido el marco idóneo para iniciativas transfronterizas de Ordenación del Territorio y deben servir de referente a la generalización de estas actuaciones. Al presente, dichos programas e iniciativas están insuficientemente aprovechados desde la perspectiva de la coordinación entre regiones y Estados.

En las relaciones entre los entes regionales y los municipales se aprecian tensiones en la definición de hasta dónde llega el interés municipal en las estrategias y propuestas de urbana y dónde comienza el interés supramunicipal de coordinación territorial de las actuaciones residenciales, productivas, dotacionales... La aplicación de los instrumentos de Ordenación del Territorio debe servir para definir los límites de la autonomía local y de las potestades de la Administración regional.

Las experiencias actuales están dando lugar, mediante la definición de ámbitos funcionales del territorio, al debate sobre la pertinencia o no de la instauración de niveles administrativos supramunicipales para la gestión del territorio desde la perspectiva de la participación y colaboración entre los municipios. Estas opciones surgen, no vinculadas a una determinada opción política, sino a la percepción de problemas y oportunidades que rebasan la escala municipal. Si bien el Área metropolitana encuentra más apoyos, es la comarca en el medio rural el ente que despierta más recelos, aunque cuenta con sólidos apoyos en regiones con sistemas urbanos desestructurados, dispersos y de baja densidad. No obstante, instrumentos de gestión supramunicipal como los consorcios y mancomunidades (transporte, abastecimiento, residuos...), están mostrándose muy eficaces y representan una experiencia que hace madurar las oportunidades y conveniencia de dicha gestión supramunicipal.

Fruto de las experiencias actuales, puede afirmarse que el éxito de las políticas y propuestas de Ordenación del Territorio se sustenta en tres pilares:

- La participación: la consideración del papel de los ciudadanos y de los agentes sociales durante la elaboración de los instrumentos de Ordenación del Territorio es determinante para la aceptación social de las propuestas.
- La coordinación: no sólo entre todas las administraciones con competencias territoriales, sino también en el seno interno de cada una de ellas, evitando duplicidades, disfunciones e, incluso, rivalidades orgánicas.

- La concertación: como mecanismo de gestión territorial compartido por los distintos agentes públicos que actúan sobre el territorio en el que, a su vez, pueda contemplarse la colaboración de la iniciativa privada.

#### **Aspectos normativos**

La consolidación del Estado autonómico en España ha hecho que, desde inicios de los años ochenta, comenzara una paulatina elaboración de leyes regionales en materia de Ordenación del Territorio, proceso fuertemente acelerado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que definió claramente los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia. Casi todas las CCAA han aprobado sus respectivas legislaciones sobre Ordenación del Territorio como función pública diferenciada del Urbanismo. También es significativo que cuatro CCAA hayan procedido, en este período, a revisar o modificar sus respectivas leyes y otras que han optado por formularla de manera integrada con la legislación urbanística.

Básicamente, dichas legislaciones regulan los instrumentos de ordenación, distinguiéndose dos denominaciones distintas para dichos instrumentos: Directrices / Plan de Ordenación del Territorio; en la que se ha querido ver, respectivamente, un menor o mayor afán intervencionista o planificador, así como una menor o mayor vinculación con la política económica regional. No obstante, cabe afirmar que, en la práctica, el alcance de ambas figuras es similar en sus objetivos y determinaciones.

El desarrollo de estas legislaciones se produce a través de los planes, siendo una exigencia básica de esta política, sin los cuales es difícil entender la ordenación del territorio; es más no existe ordenación del territorio, en toda su dimensión operativa, sin su expresión a través de planes concretos. Durante esta década hemos asistido a la aprobación de significativos planes / directrices de ordenación del territorio de alcance regional, y un número indeterminado de planes de escala subregional. A ello sólo se puede haber llegado por un proceso de maduración que ha permitido definir los contenidos, alcance y operatividad de estos instrumentos. Proceso desigual, en todo caso, y que sería deseable evaluar en toda su dimensión.

De las diversas legislaciones autonómicas en materia de Ordenación del Territorio se observa la siguiente gradación de los instrumentos de planificación territorial:

- Instrumentos omnicomprensivos y de coordinación: las Directrices o Planes de Ordenación del Territorio, con dos escalas de actuación: la regional y la subregional.
- Instrumentos parciales de plasmación de políticas (Planes Sectoriales), o de proyección física de éstas (Planes o Proyectos Territoriales).
- En determinadas legislaciones se han incorporado los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como instrumentos propios de Ordenación del Territorio.

Por último, hay que valorar positivamente la incorporación de otros instrumentos complementarios que pueden contribuir a la gestión integral del territorio: las Evaluaciones de Impacto (Ambiental y/ o Territorial), y los Sistemas de Información Territorial como herramientas de apoyo.

En cuanto al rango normativo, existe coincidencia en la aprobación de los instrumentos subregionales mediante Decreto del gobierno regional; las diferencias surgen con el instrumento de Ordenación del Territorio de toda la región: en algunas Comunidades su aprobación requiere una Ley del Parlamento regional, en otras es suficiente con un Decreto y, por último, otras regiones optaron por aprobar la parte esencial como Ley y el resto como Decreto.

## La ordenación del territorio a escala regional

Los objetivos fundamentales de la Ordenación del Territorio en el ámbito regional se sintetizarían para todas las legislaciones en los siguientes aspectos:

- La cohesión social y la vertebración territorial como base para el acceso equivalente de todos los ciudadanos a los servicios públicos, a las infraestructuras, al conocimiento y a las oportunidades de desarrollo individual y colectivo.
- El uso racional de los recursos, cada vez más escasos y no por ello más valorados socialmente.
- La preservación o adaptación conveniente de las culturas históricas territoriales, cuya principal manifestación son los paisajes rurales actuales y modelos de asentamiento urbano más racionales y menos extensivos territorialmente e intensivos ambientalmente.
- La cooperación territorial, principalmente, en la escala subregional, cuya necesidad proviene de nuevas formas de desarrollo económico y de gestión territorial que superan el ámbito municipal.

Sin embargo, estos objetivos a veces han de enfrentarse con las propias propuestas de Ordenación del Territorio, generando conflictos cuya solución pasa por la coordinación, complementariedad y concertación de los distintos intereses. Si no se adoptan las precauciones adecuadas podemos encontrarnos con los siguientes binomios que en muchos casos pueden resultar antagónicos:

- Las propuestas de mejora de la competitividad económica de las ciudades y territorios frente a la cohesión social y vertebración territorial.
- El desarrollo basado únicamente en lo económico frente a la sostenibilidad.
- El desarrollo urbano mediante modelos importados frente a la preservación de las culturas territoriales y del patrimonio natural.
- Las propuestas estructurantes regionales o subregionales frente a mecanismos administrativos de gestión limitados o ineficaces en la escala territorial correspondiente.

Las distintas propuestas de los instrumentos de Ordenación del Territorio regional se plasman en los tres componentes básicos del modelo territorial: el sistema urbano, el sistema relacional constituido por las infraestructuras y, por último, el sistema rural, territorio que debe preservarse de los desarrollos urbanos o que requiere una especial protección por sus valores naturales o culturales.

En cuanto al sistema urbano, se constata una mayor complejidad y riqueza de organización, conducente a la formulación de modelos policéntricos y mallados, con núcleos urbanos que ofrezcan del mejor modo sus potenciales y atractivos, que conviven con otras propuestas de sistemas de asentamientos jerarquizados con funciones urbanas asignadas a cada uno de los rangos. La tendencia es la de flexibilizar las propuestas, adaptándose a las realidades y a las potencialidades urbanas de muchos núcleos para mejor cumplir con la función de centros difusores del desarrollo y el conocimiento.

En los sistemas relacionales, especialmente en las infraestructuras de transporte y telecomunicación se tienen depositadas las principales expectativas de desarrollo de muchos territorios, olvidando que las infraestructuras por sí solas no constituyen motores de la actividad local. El exceso de algunas propuestas raya en isotropías imposibles para el territorio, en duplicidades en los modos de transporte de personas y mercancías, frente a complementariedades más adecuadas para la sostenibilidad ambiental y económica de la propia infraestructura, así como

en propuestas injustificadas por las demandas reales o potenciales. Al margen de la necesidad de resolver déficits atávicos, se constata el interés por poner el acento en la mejora de la gestión integrada de los distintos modos de transporte, haciendo de la intermodalidad un valor añadido.

El sistema rural se convierte en el sustrato del urbano y del relacional y es el que sufre los efectos perniciosos del desarrollo de estos últimos. Sobre este sistema es preciso enfocar convenientemente, entre otras, las siguientes políticas:

- La ordenación de los espacios naturales protegidos y su adecuada conexión, persiguiendo su funcionamiento en red y no como bolsas aisladas en el territorio.
- La búsqueda de nuevas finalidades sociales para la agricultura que ayuden a preservar y recuperar los paisajes tradicionales rurales frente a agriculturas extensivas que empobrecen el paisaje, aprovechando la cada vez menor relevancia económica de la explotación agraria. Se corre el riesgo de abandono de las explotaciones como consecuencia de la competencia de los mercados, lo que derivaría en la pérdida de paisajes y en la falta de mantenimiento del principal componente de cualquier modelo territorial.
- Políticas hidrológicas sostenibles social y ambientalmente donde los consumos agrarios resulten más racionales y eficaces y los urbanos se adapten a las posibilidades reales de abastecimiento.
- Modelos de crecimiento urbano adaptados a los valores culturales heredados y no a propuestas de otras latitudes que se han demostrado altamente insostenibles por su alto consumo de recursos (principalmente suelo), su alta degradación del medio y sus costes económicos y de exclusión social.

El paisaje, como expresión sintética de la relación entre medio ambiente y sociedad, adquiere cada vez mayor protagonismo, siendo un concepto que alberga numerosas posibilidades operativas, desde la contemporaneidad y la consideración respetuosa con los valores culturales y ambientales. En este sentido, no debe considerarse como un hecho aislado o restringido a los ambientes rurales o naturales, sino que comporta una intencionalidad de la actuación humana interpretando las condiciones del lugar y su integración armoniosa, como un valor añadido de la calidad de vida.

### **La Ordenación del Territorio a escala subregional**

Desde la coincidencia de objetivos con la escala regional, la Ordenación del Territorio a escala subregional se encuentra con un problema de partida que aquella no tiene: la delimitación del ámbito de ordenación. Para las áreas metropolitanas reales o potenciales, el crecimiento de la accesibilidad hace que los límites crezcan y se hagan difusos; para los ámbitos rurales donde los procesos son menos intensos, el medio físico y las relaciones culturales e históricas de los poblamientos pueden servir de base; en algunos casos, ligados a funciones específicas, se opta por delimitaciones coincidentes con límites administrativos (comarca, provincia...), obviando las relaciones del territorio bajo la óptica exclusiva de la gestión sectorial de los entes administrativos. En cualquier caso, las situaciones varían desde áreas altamente urbanizadas a otras fuertemente ruralizadas.

Para las áreas más urbanas el diagnóstico suele ser el de la competencia local que daña al conjunto; la atomización y dispersión de los equipamientos y del tejido productivo, renunciando a la complementariedad; los crecimientos residenciales dispersos e intensivos asociados a modos de transporte privados muy contaminantes y congestionantes del sistema; y la gran presión sobre el sistema rural por la mayor rentabilidad económica de los usos urbanos.

En cuanto a las áreas rurales, los problemas se asocian más al despoblamiento, a la falta de actividades productivas alternativas a la agricultura, a la pérdida de los paisajes tradicionales, a la sustitución de las arquitecturas autóctonas, a la falta de infraestructuras, servicios y equipamientos...

El sistema de asentamientos en las áreas más urbanizadas ha de ser capaz de presentar una oferta unitaria y complementaria de todos sus municipios en cuanto a tejidos residencial y productivo, así como en equipamientos. El crecimiento ha de apoyarse en los núcleos urbanos existentes, con planteamientos de densidad de ocupación residencial que persigan desarrollos menos extensivos como factor determinante de un crecimiento urbano más adecuado ambiental y económicamente

En las áreas rurales la dificultad estriba en crear o potenciar centralidades territoriales para reforzar los sistemas urbanos en su escalón más bajo, buscando o manteniendo la cohesión territorial. Las políticas urbanas han de perseguir la dotación y prestación de servicios en condiciones equivalentes, que no iguales, a las de las áreas urbanas. Con carácter general, pero especialmente en áreas poco pobladas, las políticas urbanísticas y residenciales han de complementarse para fomentar más la recuperación y mantenimiento del patrimonio arquitectónico que los nuevos crecimientos que, a largo plazo, generan altos costes económicos para los municipios y abandono de los cascos históricos.

El sistema relacional debería planificarse convenientemente para que la infraestructura sea previa al desarrollo urbano y no una necesidad generada por éste. Para ello es necesario preservar las infraestructuras de desarrollos no planificados que se apoyan en ellas y que comprometen su viabilidad presente y futura, lo que suele conducir a su sustitución una vez cercenadas las posibilidades de ampliación, produciendo costes económicos y ambientales evitables.

Para las áreas urbanas debe garantizarse, en el ámbito regional, su adecuada conexión hacia el exterior con las otras áreas nacionales e internacionales y, hacia el interior, promover sistemas de transporte colectivo menos contaminantes, menos congestionantes y con menor coste económico: trenes de cercanías, tranvías urbanos...

Para las áreas rurales el problema radica en déficits históricos de infraestructura que deben resolverse mediante propuestas acordes a las demandas reales, sin comprometer el medio físico como fuente de desarrollo, de manera que pueda evitarse el abandono de territorios históricamente humanizados.

El tratamiento del sistema rural en las áreas urbanas debe ser complementario con las propuestas de crecimiento del sistema urbano, evitando la proliferación de tensiones excesivas sobre los suelos no urbanizables. La protección de suelos por sus valores naturales, culturales, paisajísticos..., el tratamiento de las vías pecuarias, los parques metropolitanos, la recuperación de las construcciones tradicionales etc. se encuentran en todas las propuestas de ordenación de los ámbitos más urbanizados.

En los entornos rurales, las propuestas para el sistema rural vienen más asociadas a la política agraria, ganadera y forestal en el ámbito regional como principal ordenador del desarrollo económico y de la protección del paisaje. Sin embargo, desde los instrumentos subregionales se puede aportar una adecuada ordenación de los crecimientos urbanos y de las nuevas actividades turísticas que no alteren el medio físico. Asimismo, han de servir como elemento catalogador y protector de entornos naturales no acogidos a protecciones especiales de la legislación medioambiental, así como de elementos arquitectónicos e ingenieriles tradicionales poco considerados por la legislación de protección del patrimonio histórico.

## **La planificación sectorial y su proyección territorial**

En cuanto a estos instrumentos de intervención más directa en la planificación territorial, es preciso reafirmar la necesidad de que sus metodologías de formulación atiendan más a la necesaria coordinación de las distintas actuaciones con incidencia territorial. El sometimiento al marco de referencia que da la Ordenación del Territorio es imprescindible para alcanzar los objetivos deseados y no los contrarios por falta de coordinación y aislamiento de cada política sectorial.

La preocupación por el medio ambiente ha sido una constante en la OT, y ha ofrecido múltiples argumentos teóricos y prácticos para hacer visibles y prácticos los vínculos entre uno y otro. Incluso los organigramas administrativos reflejan una creciente aproximación entre ambas materias, aunque todavía no exentas de algunos cambios conceptuales que despejen viejas discrepancias. En este sentido, hay que constatar la reafirmación que de la perspectiva ambiental viene haciéndose desde la OT, y al mismo tiempo una trayectoria desde la esfera política y técnica del medio ambiente que se va alejando de una concepción excesivamente lastrada por la parcialidad de una gestión muy centrada en los ENP, y en el control externo de los impactos ambientales (EIA). El punto de inflexión lo marca el entendimiento más global de los recursos naturales, y de la sostenibilidad como paradigma que afecta al conjunto de las actividades humanas y como responsabilidad compartida entre todos los sectores de las políticas públicas. A ambas cuestiones no son ajenos los marcos territoriales amplios y la perspectiva integral que ofrece la OT. De tal manera que hoy no es concebible una preocupación ambiental desligada del espacio, que perpetúe una visión dicotómica entre ámbitos valiosos y protegidos y otros que quedan fuera de su preocupación. Como tampoco puede concebirse una OT que no se interroge sobre la sostenibilidad global del modelo territorial en su conjunto.

Otras políticas adquieren, igualmente, un valor estratégico en el desarrollo territorial. Las relativas a las infraestructuras, las políticas de suelo y vivienda, las de dotación de equipamientos y servicios, la promoción y desarrollo económico, las del patrimonio cultural, entre otras, tienen que encontrar su reflejo en el marco de la planificación territorial, que debe concebirse como un proceso de toma de decisiones colegiadas, del cual han de derivar efectos multiplicadores y sinérgicos.

Ello requiere metodologías de participación e implicación activa de todos los sectores de la administración. Frecuentemente, una de las mayores dificultades con que se encuentra la OT es un modelo organización administrativa heredado de una concepción vertical, departamentalizada, nada acorde con las exigencias de una cultura de gestión más integrada. Ello requiere una amplia reflexión para superar este tipo de limitaciones en las prácticas de la planificación y gestión del territorio.

## **Ordenación Territorial y Planeamiento Urbano**

Uno de los aspectos que merecen más detenimiento es la relación entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico. Sabido es, que la OT ha perseguido desvincularse del urbanismo para reclamar una identidad propia, como también lo ha pretendido, por motivos diferentes, de la planificación económica. Ha sido parte de una trayectoria dubitativa, de maduración, en la que se puede constatar los inevitables vínculos con uno y otra. De hecho las últimas leyes se plantean de forma integrada, volviéndose a una situación similar a la de la LS76.

Lo importante es señalar que ordenación del territorio y urbanismo son parte de un debate común, de una estrategia común, en el que cada una de estas funciones juegan un papel propio y complementario a la vez, de escalas diferentes, pero entendiendo por escala un factor de relación

por el cual la realidad es percibida desde ópticas distintas pero que se nutren mutuamente enriqueciendo el proyecto que requieren ciudades y territorios.

Un caso significativo de la necesidad de un marco territorial adecuado para el análisis y planificación urbana lo constituyen los intercambios de energía, materiales y recursos alimentarios, tanto como abastecimiento y como eliminación de residuos. No cabe la menor duda que nuestras ciudades son un elemento clave en los problemas de insostenibilidad global, y por consiguiente deben serlo en su solución.

Frecuentemente el planeamiento urbanístico acaba siendo el receptor de la mayor parte de las directrices, medidas y recomendaciones de la OT, es decir, parte de su concreción operativa pasa por una adecuada adaptación del planeamiento urbanístico, que tiene gran parte de los mecanismos de gestión necesarias para materializar las estrategias territoriales.

Ello equivale a que se requiere de la concurrencia y el compromiso de las administraciones locales en las estrategias territoriales, dinamizando cauces de participación estables entre las administraciones autonómicas y locales, de coordinación y concertación sobre las propuestas de desarrollo territorial.

## Experiencias, políticas, planes y directrices sobre la ordenación del territorio en el ámbito internacional

*Fernando Ceballos-Zúñiga Rodríguez*

En primer lugar señalar la diversidad del ámbito geográfico sobre el que se realizan las aportaciones. Se extiende desde el ámbito global mundial, a ámbitos supranacionales (las reflexiones que se hacen sobre la Estrategia Territorial Europea ó MERCOSUR y Sudamérica), nacionales (Cuba, Argentina y Colombia), áreas metropolitanas (San Miguel de Tucumán en Argentina y Valle de Aburrá en Colombia), ecorregiones urbanas (Medellín en Colombia), Valles (Valle de San Andrés en la República del Salvador, y Valle de Zapolitlán de las Salinas en México), áreas transfronterizas (Alentejo y Extremadura), ciudades (Chillán en Chile, Bolívar en Colombia, y Santa Fe de Bogotá D.C. en Colombia) y zonas de una ciudad o área metropolitana (Parque tecnológico San Martín en Argentina, megaproyecto residencial en municipio de Tafi Viejo en Argentina).

La variedad temática que se contempla en las aportaciones es variada. Los temas que más se repiten son los relacionados con el desarrollo sostenible y la sostenibilidad. Tratándose otros que se refieren al desarrollo equilibrado, a la cohesión, a la competitividad, al desarrollo económico (o desarrollo simplemente), a la pobreza (también índice de pobreza), a la calidad de vida, al bienestar, a la ciudad, a los ecosistemas estratégicos, a la ecorregión urbana, a la huella ecológica, a la ordenación del territorio, al paisaje, a la contaminación (también luminosa), a los indicadores ambientales y territoriales, al transporte, a la participación ciudadana en los procesos de planificación, a la vivienda y a la globalización.

La oposición entre la globalización e identidad está dando forma a nuestro mundo y a nuestras vidas. La sociedad red, se difunde por todo el mundo sacudiendo a las instituciones, transformando a las culturas, creando riqueza e induciendo pobreza.

El desarrollo vuelve a ser hoy una preocupación central de la sociedad mundial, pero el desarrollo será si es sustentable. En consecuencia, desarrollo sustentable y desarrollo territorial son aspectos inseparables.

Es fundamental que los gobiernos incorporen en sus políticas públicas la dimensión territorial del desarrollo.

El deterioro de la vida urbana, la desindustrialización, la concentración de la riqueza, la pauperización y la pobreza, la baja calidad de la infraestructura, el subempleo y el desempleo, y el deterioro ambiental reconocen una base en los fuertes desequilibrios y desigualdades, consecuencia de políticas que se formulan desconociendo la diversidad del territorio.

La Estrategia Territorial Europea (E.T.E.) tiene su razón de ser y su origen en la necesidad de establecer en el ámbito europeo un cauce director de las acciones / actuaciones que favorecen un desarrollo regional equilibrado, sostenible y duradero. La sostenibilidad y la cohesión son dos condicionantes del modelo actual de desarrollo económico. El objetivo primordial de la Unión es la búsqueda del equilibrio social y económico en todas las regiones y los territorios de la Unión Europea mediante el diseño de acertadas políticas territoriales y en un marco de cooperación entre los diferentes Estados.

El proyecto de ampliación de la Unión Europea a los países de la Europa Central y Oriental y a Chipre conducirá nuevamente a un aumento de la diversidad de los problemas económicos, políticos, sociales y territoriales del espacio comunitario. La entrada de estos países exigirá una revisión de la política regional comunitaria, de la reglamentación de los fondos estructurales y la revisión de la E.T.E.

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

El territorio aparece como una nueva dimensión de la política europea. Es entendido no solo como espacio físico, sino también como espacio económico y social, caracterizado por una gran diversidad cultural.

El desarrollo sostenible y equilibrado de los territorios se ha constituido en una demanda social.

En el ámbito latinoamericano, la ordenación del territorio a escala del MERCOSUR, mediante la concepción de la planificación estratégica no vinculante, puede ser definida como una forma sistemática de guiar el cambio y de crear el mejor futuro posible para la sociedad con relación a su ambiente y su territorio.

Se hace imprescindible una visión global del territorio común de MERCOSUR, su posible evolución y los escenarios de futuro para diseñar las redes de infraestructura, identificar los proyectos estratégicos, volver más humana la vida en las grandes ciudades, disminuir los problemas de pobreza, hacer atractivo en términos de competitividad sus territorios y proteger el medio ambiente.

Desde otro punto de vista se señala que ante la ausencia de políticas de Estado y marcos reguladores sobre Ordenación del Territorio, desarrollo urbano y regional, la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental aparece en las actuales circunstancias como el único instrumento disponible para incidir sobre la cuestión territorial y ambiental, aunque se reconoce el carácter limitativo y casuístico de su aplicación. La escala de la microrregión aparece como la vía operativa más propicia para establecer estrategias de gestión integradas, de Ordenación del Territorio, fundadas en el empoderamiento de la sociedad local.

El proceso de ordenación del territorio es una atribución pública moderna. Este dominio de la ciencia es nuevo y, por eso, anda operando en conceptos no totalmente sedimentados y no consensuados.

La ordenación del territorio relaciona, racionalmente, al hombre con el territorio.

Uno de los problemas fundamentales de la gestión del territorio es identificar las competencias, pues es un proceso intersectorial en el ámbito horizontal e interjurisdiccional en el ámbito vertical.

La ordenación del territorio es una tarea en la que todos tenemos que estar implicados, pero tiene que crecer la importancia de la participación pública en su proceso concretizador, cuyo objetivo último es garantizar el desarrollo sostenible, actual y futuro, y la correspondiente calidad de vida.

Uno de los componentes fundamentales de cualquier proceso de planificación que afecte los intereses de la comunidad debe ser la participación de los miembros de dicha comunidad.

Por otro lado, se apunta también que más que de un ordenamiento territorial, deberíamos hablar de lograr progresivamente las condiciones adecuadas que permitan ir transformando e ir adecuando críticamente las circunstancias sociales y materiales en busca de mejor territorialidad, de mejores condiciones de habitabilidad y de consolidación de una cultura urbana y del territorio. El desarrollo sostenible es el objetivo último de la ordenación del territorio.

El desarrollo sostenible conceptualizado por el informe Brundtland de las Naciones Unidas con la siguiente propuesta: "satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas", implica no solo un crecimiento económico que respete el medio ambiente, sino además una ordenación territorial equilibrada. El desarrollo sostenible se constituye en la línea maestra de la E.T.E.

Su viabilidad o no está en que el hombre sea el fin y no el medio. Se tiende a olvidar que el desarrollo sostenible es una empresa presente y universal, con perspectivas futuristas, no una filosofía romántica y utópica para el mañana lejano y desconocido.

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

Es una aspiración global de cambio estructural hacia un nuevo orden de crecimiento y solidaridad. Si el desarrollo sostenible tiene una escala natural global, la sostenibilidad ecológica tiene una escala local posible.

La implementación de la sostenibilidad ecológica, como criterio de planificación, tiene un protagonismo urgente y decisivo en las escalas inferiores, fundamentalmente local urbana.

La sostenibilidad o sustentabilidad es un concepto de solidaridad intemporal sobre el futuro del planeta. Exige como logro indispensable la equidad interregional.

El desarrollo podría definirse como la materialización de las utopías colectivas de una sociedad.

Cada región debe diseñar su propio modelo de desarrollo, adaptado a las características de su entorno.

Las ciudades son el hábitat humano por excelencia, y por tanto, el escenario de las crisis de todo orden, así como de los mayores logros de nuestra especie. Las ciudades son las mayores contribuidoras al producto global económico, también son las mayores consumidoras de recursos y productoras de desechos.

La ciudad “importa” su sostenibilidad ¿Desde dónde lo hace? Ó ¿dónde pisa la huella ecológica? A aquellos lugares se le pueden denominar Ecosistemas estratégicos.

La Ecorregión Urbana puede definirse como el espacio geográfico que contiene a la propia ciudad y a los ecosistemas que le abastecen y liberan de sus desechos, mediante flujos permanentes, no compensados de bienes y servicios de naturaleza, de baja sustituibilidad local. Lo “urbano” no coincide con la ciudad, del mismo modo que lo “rural” no incorpora necesariamente utilización del suelo en actividades de producción primaria. Los espacios rururbanizados ofrecen graves dificultades de planificación.

La tendencia es a incrementar la huella ecológica, a incrementar la carga robada y en suma a alejarse cada vez más de la sostenibilidad ecológica.

Desde otro punto de vista y desde la óptica territorial las ciudades han cobrado un mayor protagonismo y se ha renovado y ampliado el marco de atención y de intervención. El logro de un sistema urbano más equilibrado y sostenible constituye la condición fundamental para el desarrollo territorial.

La desestructura es uno de los signos que caracteriza a las ciudades latinoamericanas, esto se expresa en la falta de relación armónica entre las partes, producto de su proceso de conformación.

La carencia de políticas urbanas en los municipios hace que los mismos terminen gestionando los proyectos y las soluciones a los impactos negativos generados por la ausencia de la planificación en su accionar.

Al no existir el planeamiento como marco para la gestión de las ciudades, las plusvalías generadas por las dotaciones infraestructurales y viales y en última instancia lo que es urbano, son cedidas a la especulación de los promotores urbanísticos.

En la reflexión que se plantea sobre el desarrollo físico descontrolado y creciente de las ciudades latinoamericanas, ya no se discute la necesidad de densificar la periferia, única manera de sustentar los servicios e inversiones que se reclaman. La misma debe hacerse en un marco que contemple: densidades razonables de población, estructuras funcionales que respondan a los modos de vida locales, que puedan adaptarse a las disponibilidades de áreas vacantes urbanas, con la estructura parcelaria existente, sin producir problemas de incompatibilidad tipológica con los tejidos existentes.

Se constata una fuerte relación entre los mayores niveles de pobreza y peores condiciones ambientales de la población.

El gran propósito común de ir ordenando la ciudad y el territorio es posible cimentarlo en unas tecnologías deliberadamente críticas y sustentadas en procesos ampliamente democráticos que persigan la modificación de los condicionantes sociales y materiales de las poblaciones como punto de partida para la construcción de una nueva cultura territorial.

El transporte constituye un elemento clave en la región metropolitana, por cuanto condiciona, junto a otras variables, el funcionamiento eficaz de la región y el bienestar de sus habitantes. La complejidad funcional de una región metropolitana se manifiesta en los flujos de personas y mercancías que discurren y se canalizan por su red de transportes independiente de los límites jurisdiccionales.

La Universidad puede constituirse en un agente de promoción de desarrollo local, produciendo una importante transferencia de conocimiento hacia la sociedad. Una sociedad basada en el conocimiento estará en mejores condiciones de alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y cohesión social y lograr una mayor autonomía en sus decisiones. En la construcción de un proceso de desarrollo económico y social sustentable, la Ciencia, la Tecnología y la Innovación deben contribuir a crear más oportunidades para el empleo y la calificación de los recursos humanos, acrecentar el nivel educativo y cultural de la población, favorecer una mejor calidad de vida, aumentar la competitividad de la economía, disminuir los desequilibrios regionales y propiciar un mayor cuidado del medio ambiente y de nuestros recursos naturales.

En la ordenación de los recursos naturales de un ámbito determinar la calidad y fragilidad visual del paisaje puede contribuir a la solución de los problemas de la zona, a asegurar su protección, conservación y mejora, así como establecer un marco de referencia para las posibles actuaciones encaminadas a la utilización racional y el desarrollo económico del área.

El paisaje tiene un valor intrínseco, y su calidad se puede definir en función de su calidad visual intrínseca, de la calidad de vistas directas que desde él se divisan y del horizonte escénico que lo enmarca.

El concepto de calidad es clave en toda ordenación paisajística. La fragilidad visual se puede definir como la susceptibilidad de un territorio al cambio cuando se desarrolla un uso sobre él. La calidad visual es una función intrínseca del territorio que se analiza, la fragilidad depende del tipo de actividad que se piensa desarrollar.

La relación naturaleza-sociedad es desequilibrada, con ventaja para el ser humano y sus actividades, que se llevan a cabo de manera desordenada, espontánea, incontrolada e irracional. La degradación de los recursos está dando muestras del poder de destrucción que el hombre origina, con el avance de la urbanización, de los cultivos, con la contaminación, la deforestación, el turismo destructivo, etc. y a lo cual el sistema natural responde con inundaciones y erosión.

Llevar a cabo una planificación es el paso fundamental si se pretenden superar los desequilibrios existentes. La misma debe englobarse dentro de una política general de Ordenación del Territorio que marque las líneas a seguir para alcanzar el desarrollo local, regulando la realización de las actividades y el uso racional de los recursos de toda el área que se considera. Se hace necesario restablecer el equilibrio en la relación naturaleza-sociedad.

## **El aspecto jurídico y normativo de la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Derecho comparado**

*Rosario Alonso*

El texto normativo de la futura Ley del Suelo del Principado de Asturias, en estos momentos en fase de tramitación parlamentaria, presenta novedades significativas respecto al procedimiento elegido, al integrar en el mismo texto no sólo la regulación de la entera actividad urbanística y acometer simultáneamente las imprescindibles reformas de la legislación urbanística y de ordenación territorial asturiana ya existentes, intentando que la reforma ocasione los menores problemas posibles a quienes desarrollan su actividad en este ámbito, tanto Administraciones Públicas como particulares.

Mantiene en lo posible la propia terminología del Derecho estatal, a fin de evitar dificultades innecesarias, y recoge el principio de que el urbanismo es una función pública en sentido estricto de lo que se deriva la indeclinable responsabilidad de la Administración pública, no sólo respecto a planeamiento, sino también respecto a la producción de suelo urbanizado (residencial o industrial) en cantidad suficiente para satisfacer las demandas existentes, a la edificación de los solares, a la rehabilitación de los espacios urbanos, o a la contribución a una regulación del mercado inmobiliario. Igualmente, se sustenta con el principio de que, sin desatender las necesidades de nuevos desarrollos urbanísticos y su integración con los espacios urbanos ya consolidados, el suelo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural que identifica al territorio asturiano, especialmente rico y con valores propios, paisajísticos, ambientales y culturales, espacio que es necesario preservar sujetándolo a una ordenación incompatible con una transformación que ponga en riesgo su propia existencia, de acuerdo con un adecuado modelo territorial que deben establecer las Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias puesto que son estos instrumentos de ordenación territorial la instancia idónea para asumir estrategias de desarrollo regional, enmarcando el desarrollo urbanístico de los concejos.

La Ley reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana establece un sistema de planeamiento urbanístico muy flexible, en el que el principio de jerarquía entre los distintos niveles queda difuminado, frente al sistema de la legislación urbanística estatal y al de la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas que cuentan con legislación al respecto.

La oferta de suelo industrial fruto de una planificación previa en su localización y volumen ejerce una influencia destacada en la atracción y fijación de empresas, en la consolidación de la actividad dentro de la región, y en la vertebración del territorio, contribuyendo de forma manifiesta a paliar los desequilibrios intrarregionales, dado que crea oportunidades sobre la base de un racional uso del suelo.

Los estudios de impacto ambiental constituyen el instrumento jurídico idóneo para llevar a cabo un juicio ponderador de los plurales intereses públicos en presencia en un mismo ámbito territorial. Sobre ellos debería fundamentarse también la apreciación del interés público en virtud del cual las Comunidades Autónomas otorguen las autorizaciones de usos permitidos en los suelos no urbanizables.

El sistema español de distribución de competencias en materia de ordenación territorial se caracteriza por configurar un cuadro ciertamente complejo, tendencialmente inestable, y propicia los conflictos competenciales. Básicamente por la dificultad de identificar y aislar los títulos competenciales materiales estatales o autonómicos, que con frecuencia se entrecruzan, dando lugar a conflictos ante el Tribunal Constitucional, quien debe decidir en última instancia cuál es el título prevalente.

Notable entrecruzamiento competencial sobre los recursos hidráulicos. La Legislación sectorial diseña técnicas jurídicas directamente encaminadas a armonizar las plurales competencias implicadas en su gestión. En particular, la planificación hidrológica, para ser operativa como instrumento de coordinación, precisa de un deslinde previo entre lo que le es propio y lo que es objeto específico de la ordenación del territorio.

La protección de la fauna silvestre requiere la fijación de un marco concreto de actuación que no se base únicamente en la adopción de medidas tendentes a la conservación de especies singularmente consideradas sino que actúe dentro de una política de preservación más amplia, que incluya todos los aspectos que el desarrollo vital de las mismas conlleva, a través del establecimiento de una ordenación espacial adecuada de los hábitat faunísticos y naturales.

La planificación de la actividad turística tiene que estar presente en la ordenación territorial. Las previsiones que al respecto incorporan las leyes autonómicas de turismo son todavía un esbozo pendiente de desarrollo, por lo que su potencialidad está aún por demostrar. Frente a ellas, el modelo de planificación turística diseñado por la recientemente aprobada Ley de Turismo de Asturias se define por su carácter ambicioso al incorporar en su texto la totalidad de técnicas de conexión con la ordenación del territorio conocidas.

## **Sobre los aspectos ambientales de la ordenación del territorio: agua, paisaje y espacios naturales**

*Fernando Esteban*

### **Los usos del agua y el territorio**

La situación hídrica de partida de cada territorio es un condicionante para satisfacer las demandas de agua. Un planteamiento territorial realista de la disponibilidad de recursos hídricos es esencial, pues a pesar del carácter renovable de este recurso, su disponibilidad no es ilimitada.

Un proceso de planificación de los usos del agua en el marco de una estrategia integrada de desarrollo territorial debe tener como objetivos generales el conseguir la mayor satisfacción de las demandas reales de agua, armonizar y equilibrar el desarrollo regional y sectorial, garantizando las disponibilidades de cantidad suficiente, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio.

### **La gestión del agua integrada en estrategias de desarrollo territorial**

La estrecha relación entre territorio y agua exige una íntima relación entre la planificación y la gestión de ambos recursos. Las soluciones exclusivamente estructurales para combatir el déficit hídrico, además de no ser siempre abordables desde el punto de vista económico y territorial, pueden distorsionar la relación del agua con el territorio al no tener en cuenta otros aspectos importantes como la preservación de ecosistemas o de conservación del paisaje.

Las estrategias de ordenación del territorio ofrecen la posibilidad de impulsar la integración de las medidas sectoriales de gestión de los recursos hídricos con los objetivos de protección y preservación de los ecosistemas. Es asimismo, el marco de referencia y de coordinación con el resto de las políticas sectoriales (agrícola, transportes, industria, urbanismo, etc.) y con los diferentes ámbitos de responsabilidad administrativa (nacional, regional y local).

### **Acciones para un desarrollo sostenible en materia de agua y territorio.**

Las medidas encaminadas a la gestión integrada del medio físico hídrico, en un marco de una estrategia de desarrollo territorial sostenible, deberían estar clasificadas en CUATRO grandes tipos: Medidas dirigidas a la prevención de riesgos como inundaciones, erosión, sequía, desertificación, etc. Medidas dirigidas a mejorar la prevención de los impactos negativos sobre los ecosistemas. Medidas dirigidas a mejorar la gestión de la demanda de agua para el abastecimiento de la población. Medidas dirigidas a mejorar el acceso racional al uso del agua para los procesos productivos.

La importancia del intercambio de experiencias para abordar problemas comunes se constituye en una herramienta eficaz, especialmente en el ámbito de la ordenación del territorio y en la planificación estratégica de los usos del agua.

### **La ordenación del territorio como instrumento de prevención de riesgos del agua**

Las crecidas catastróficas más recientes en Europa demuestran que las presas y otras medidas técnicas de prevención no garantizan la seguridad al cien por cien. El emplazamiento de construcciones y de otros usos en zonas amenazadas por las inundaciones engendra un potencial de daños muy considerable, que no deja de aumentar. Incluso en las regiones más secas de la UE,

donde la lluvia ocurre sólo de manera esporádica, pero con mucha fuerza, sufren en los últimos años inundaciones con una frecuencia más elevada.

Una gestión integrada y sostenible del territorio y de las aguas en el conjunto de las cuencas de los ríos representa una respuesta clara a este problema. La prevención de los daños causados por tales acontecimientos exige, desde el punto de vista de la política territorial, una explotación del suelo que permita reducir la escorrentía, así como un uso y ocupación adecuado en las posibles zonas de inundación.

#### **Paisaje y territorio**

El paisaje como recurso, patrimonio cultural colectivo y factor de la calidad de vida de la población es una cualidad referida a la totalidad del espacio o territorio, por tanto la ordenación del territorio debe coordinar la gestión del paisaje.

A pesar de la importancia de la consideración del paisaje en términos de estrategias para el territorio, este reconocimiento está escasamente recogido en los documentos de planificación vigentes en la actualidad.

Con independencia de que el paisaje sea objeto de tratamiento en todos los niveles políticos y en los diferentes departamentos de la Administración, las políticas del paisaje pueden encontrar su base de aplicación en las prácticas de ordenación y desarrollo territorial sostenibles.

El paisaje como recurso, patrimonio cultural colectivo y factor de la calidad de vida de la población es una cualidad referida a la totalidad del espacio o territorio, por tanto la ordenación del territorio debe coordinar la gestión del paisaje

La conservación del paisaje, en general, no sólo mantiene la riqueza y diversidad paisajística, sino que, al mismo tiempo, contribuye a la preservación de otros valores ambientales

Los sistemas de información geográfica (SIG) son eficaces para la gestión de la información que conduce a la determinación de la fragilidad de un paisaje. En la mayor parte de los casos el estudio puede realizarse con las capas temáticas ya creadas que tan solo deben depurarse y reclasificarse.

El empleo de las unidades fisiográficas de referencia debe ser revisado en la dirección de obtener unidades realmente homogéneas respecto del paisaje y de extensiones comparables. Su combinación con una cartografía adecuada de la vegetación y usos del suelo es la clave para obtener unidades de paisaje y no debe suponer ningún problema la posible fragmentación elevada del territorio.

#### **La gestión de los recursos naturales y la ordenación del territorio**

Dada la singularidad de los espacios de montaña, la utilización del enfoque geocológico podría ser de gran utilidad. En especial como base o criterio de partida para el establecimiento de una serie de unidades ambientales homogéneas, a partir de las cuales realizar una adecuada zonificación sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad espacial. Lo que puede permitir abordar programas de actuación, ordenación y gestión territorial adecuados a la realidad del espacio de montaña y a la conservación de sus valores naturales.

La gestión forestal debe equilibrar la existencia de bosques autóctonos, con una producción regulada, equilibrada y con repoblaciones de las mismas especies; con la existencia de bosques especializados de mayor productividad. El desarrollo territorial de las zonas rurales ha de diversificarse, en un equilibrio entre los sistemas tradicionales que combinan la agricultura, la ganadería y la explotación de los recursos forestales con otras alternativas basadas en los productos de la zona, la artesanía, la pequeña industria de transformación y el turismo rural. Todo

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

ello promovido por el conocimiento y la información sobre el valor añadido de la protección ambiental y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural.

Las iniciativas locales para la protección del patrimonio natural y cultural son instrumentos básicos para una utilización del espacio físico de manera sostenible.

Las actuaciones deben estar materializadas en planes y programas específicos, delimitados en su ámbito de aplicación, con objetivos bien definidos e identificados los agentes responsables de llevarlos a cabo.

La sensibilización de la población, la participación pública en las propuestas y tomas de decisión, y la cooperación en los planes locales y regionales ayuda a lograr los objetivos previstos

Las vías pecuarias, en cualquiera de sus dimensiones y tamaños, constituyen una riqueza patrimonial de un valor extraordinario. Este dominio público no es sólo válido para los usos tradicionales sino también como elementos de comunicación de los grandes espacios naturales por donde atraviesan. En definitiva las vías pecuarias son corredores ecológicos públicos que aúnan los usos tradicionales con los de servir de comunicación entre espacios de interés natural

Los planes de ordenación del territorio pueden constituirse en herramientas adicionales para la protección de espacios naturales, estableciendo medidas de protección ambiental y de regulación urbanística sobre los usos posibles

## **Sobre la perspectiva económica de la ordenación del territorio, la competitividad y la organización territorial**

*Pablo Vázquez*

### **Conclusiones genéricas y de contexto**

Las integraciones económicas generan procesos de concentración de la actividad, de la población, de la renta, etc., en procesos acumulativos que pueden generar importantes desequilibrios territoriales. A mayor amplitud del mercado, más intensa es la integración económica y más pronunciados los desequilibrios espaciales. Y, por tanto, más necesarias las políticas que traten de compensar las tendencias concentradoras del mercado.

En lo referente al contexto europeo comunitario, tras el fuerte impulso de las políticas de cohesión regional entre 1987 (firma del Acta Única Europea) y 1999 (Consejo Europeo de Berlín), se aprecia un freno a esta tendencia reflejado en la Agenda 2000. Los tratados de Ámsterdam y Niza no han supuesto un nuevo impulso a la política social y de cohesión.

Las perspectivas en el marco de la Unión se centran en el proyecto de ampliación a 27 países miembros como principal objetivo de futuro. En este contexto, el éxito del proceso de ampliación dependerá, en gran medida, de que se recuperen los esfuerzos para reforzar la cohesión económica, social y territorial, y en particular de un aumento en términos absolutos y relativos, de los recursos dedicados a acciones estructurales.

Por tanto, una ordenación territorial de los recursos económicos y humanos es condición indispensable para asegurar la competitividad de los territorios en un mercado abierto; este factor puede incluso ser determinante en el bienestar, el desarrollo e incluso en la propia viabilidad futura de los territorios.

En este sentido, la configuración espacial de los recursos y la ordenación de explotación y desarrollo se convierten en factores claves de la planificación económica y territorial. El uso eficiente de los recursos escasos implica una distribución territorial de los mismos basada en un proyecto de ordenación que determine la organización espacial a partir de criterios de rentabilidad económica pero también social y de respeto al medio ambiente, contribuyendo a la conciliación de intereses contrapuestos y favorezca al máximo el bien común. Las estrategias de futuro de un territorio deben estar necesariamente ligadas a un plan de ordenación de sus espacios.

En particular, adquiere una importancia estratégica la dotación adecuada de infraestructuras de transporte y comunicaciones, en una disposición de red que debe asegurar tanto la fluidez de las relaciones internas como, de forma sobresaliente, la conectividad con las grandes redes de transporte que unen los centros internacionales de producción, innovación e intercambio. La existencia de una buena red de transporte constituye un factor clave sin el cual los territorios no pueden desarrollar adecuadamente sus potencialidades, quedando relegados de los grandes centros de decisión política y económica, y por tanto en peligro de recesión y declive. Más aún, las redes de transporte no solo deben estar ajustadas a las necesidades actuales, sino que deben estar dimensionadas de forma que permitan la expansión del desarrollo territorial, para lo cual es fundamental prever y anticipar acertadamente las necesidades futuras.

### **El suelo industrial y sus repercusiones en la Ordenación del Territorio**

La dotación de suelo, y en particular de suelo industrial, constituye otro de los imperativos para un desarrollo armónico de los territorios que permita competir adecuadamente en un mercado abierto con otras regiones más desarrolladas. Es indudable que una oferta atractiva de suelo

industrial ejerce una importante influencia en la dinámica inversora, mientras que la carencia de suelo suele derivar en la pérdida de oportunidades de inversión y desarrollo, tanto de las industrias productivas como de establecimientos de servicios logísticos, terciario avanzado y dotaciones ligadas al ocio, que también se desarrollan frecuentemente asociados al suelo industrial.

En el contexto español actual, el planeamiento del suelo industrial se efectúa a través de los organismos encargados de la ordenación del territorio, si bien son las agencias de desarrollo regional las entidades que, en la mayoría de los casos, gestionan de forma efectiva la producción de estos espacios. Existen oportunidades para lograr una mayor imbricación entre ambos niveles de decisión, de forma que se puedan generar planes integrados de suelo industrial que atiendan no solo a su producción, sino también a su promoción, comercialización, mantenimiento y mejora.

En España, la producción de este tipo de suelo se ha visto caracterizada, en términos generales, por una insuficiente planificación, que ha derivado en situaciones carenciales endémicas, tanto de oferta de suelo en sí mismo ante una demanda creciente, como de redes de transporte adecuadas y de servicios complementarios a los polígonos. Producto de este desarrollo histórico heredado, persisten numerosas situaciones irregulares o inadecuadas que repercuten en la baja calidad urbanística de muchas áreas industriales y en problemas funcionales de todo tipo. Ante el futuro, se pone de manifiesto la necesidad de proceder a una planificación territorial mucho más rigurosa, que permita la atracción de inversiones productivas a los territorios, desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental y respeto al medio ambiente. Además, se pone de manifiesto una amplia área de trabajo destinado a corregir las carencias actuales en materia de mantenimiento y servicios comunes, necesarios para el adecuado funcionamiento de las áreas industriales.

Por otro lado, el mismo concepto de ‘polígono industrial’ está cada vez siendo sustituido cada vez en mayor medida por el de ‘área de servicios logísticos’, con nuevas necesidades en materia de conectividad, acceso a redes telemáticas, calidad urbanística y ambiental, etc. El futuro de las áreas industriales está cada vez más ligado a los conceptos de innovación, logística y servicios complementarios, sobre todo en las coronas de las áreas urbanas de mayor magnitud. Se aprecia una importante tendencia de futuro hacia la especialización y cualificación del suelo productivo.

En los últimos años se han empezado a implantar herramientas y sistemas integrados que permiten planificar con el máximo rigor las necesidades de suelo industrial, así como intermediar en el mercado de compra-venta y alquiler de espacios industriales, suministrando información a medida a los usuarios del sistema.

### **Sistemas de ciudades y cohesión territorial**

Los sistemas de poblamiento del sur de Europa, y en particular los sistemas urbanos, se caracterizan por un alto grado de complejidad y heterogeneidad. Se trata de un territorio diverso en el que coexisten diferentes modelos territoriales. Los desequilibrios son patentes, en ocasiones en territorios geográficamente muy próximos, pero poco permeables y desconectados entre sí.

La presencia en un territorio de una aglomeración urbana consolidada a escala europea es una condición cada vez más indispensable para la competitividad de ese territorio en los mercados internacionales, como polo privilegiado para la atracción de inversiones, desarrollo, innovación y cultura. Las regiones que no cuentan con una aglomeración de carácter urbano suficientemente integrada se encuentran en condiciones desfavorables con respecto a las áreas centrales europeas que marcan la pauta del desarrollo en la Unión. A esta realidad suele estar unida la ya mencionada carencia estructural de redes de transporte adecuadas.

Mientras que en las últimas décadas se ha consolidado en España el proceso de concentración de la población en zonas urbanas, el fenómeno urbano se está haciendo cada vez más complejo, afectando a áreas de influencia de enorme extensión y con límites espaciales cada vez más difusos. En paralelo al proceso de crecimiento de las ciudades y sus áreas de influencia, se ha modificado de forma sustancial el sistema de relaciones funcionales, jerarquías y flujos entre los sistemas urbanos de primer, segundo y tercer orden, estableciendo nuevas relaciones de interdependencia y complementariedad. Estos nuevos modelos de realidad urbana deben ser examinados y analizados en detalle, hoy por hoy, desde un contexto regional (aunque sin perder la perspectiva de globalidad), ya que la escala de trabajo nacional se ve afectada por importantes carencias de fuentes documentales comunes para todo el territorio estatal, así como datos poco actualizados, series temporales incompletas, numerosos campos sin cubrir, etc.

Los desequilibrios territoriales pueden ser corregidos, al menos parcialmente, a través de la acción de las administraciones públicas. Estas actuaciones suelen encaminarse, en primer orden de prioridad, a la dotación de infraestructuras de transporte y comunicaciones que permitan un mayor conectividad de los territorios tradicionalmente más alejados de las redes principales de intercambio.

Otro tipo de actuación, a menudo encaminada a preservar el tejido de soporte de ciudades medias y pequeñas, consiste en la dotación descentralizada de servicios y recursos públicos de carácter local o comarcal, que aportan facilidades a la población local en su territorio y atraen asimismo inversiones privadas en el sector terciario: comercio, profesionales, servicios personales, etc.

Con relación a este último aspecto se aprecia un interesante debate entre el modelo de desarrollo polar, que propone la concentración de los recursos en un solo centro (o un número muy reducido de ellos), frente al modelo policéntrico que propone un reparto más homogéneo de riqueza y recursos en el territorio. Se trata, en gran medida, de no desperdiciar recursos escasos, tanto por su excesiva concentración como por su excesiva dispersión. El debate apunta a un difícil equilibrio entre eficacia económica y equidad social, que supone un reto para todos los planes de ordenación del territorio.

Se detectan asimismo problemas administrativos para la gestión de las áreas urbanas, por lo que se aprecia la necesidad creciente de contar con planes e instrumentos de gestión de carácter supramunicipal. Se plantea la definición de un nuevo modelo territorial más integrado, basado en principios de cooperación, para la constitución de redes de ciudades que superen los ámbitos funcionales tradicionales. Para ello será imprescindible un alto grado de coordinación interinstitucional y la superación de rivalidades locales o regionales para la construcción de un espacio de desarrollo conjunto.

### **Desarrollo, Turismo y Medio Ambiente en la Ordenación del Territorio**

El turismo de masas se ha convertido en el elemento distintivo de determinadas áreas españolas, particularmente de la vertiente mediterránea y en los archipiélagos. Este modelo de desarrollo, que atrajo un enorme incremento de la renta local en sus primeras fases, ha llegado a un punto de relativo estancamiento, debido en gran parte a una sostenibilidad ambiental más que dudosa, derivada del consumo ingente de espacio y recursos, que puede llegar a repercutir negativamente en la pérdida de calidad de vida de la población residente.

Por otro lado, en determinadas áreas del litoral la expansión desenfrenada de la segunda residencia puede convertirse en un freno al crecimiento del sector turístico de masas, que genera renta con mayor intensidad por unidad espacial que la mera construcción y mantenimiento de segundas residencias, poniendo en peligro el modelo turístico tradicional.

Otros modelos de desarrollo turístico, más respetuosos con el medio ambiente, pueden convertirse en alternativas válidas para el desarrollo de pequeñas áreas, particularmente de reducidas áreas rurales deprimidas, siempre que la estrategia de desarrollo empleada conjugue la sostenibilidad ambiental con la diversificación de la actividad económica, aprovechando la sinergia del turismo: desarrollo de agroindustria de calidad, servicios complementarios a los visitantes, redes de comercialización, etc.

Otras alternativas, como determinadas políticas de reforestación de antiguas tierras agrarias, pueden repercutir de forma notable en la recuperación del medio ambiente, garantizando asimismo recursos económicos suficientes para una población viable.

## Sobre las infraestructuras y su efecto territorial

*Juan Ignacio Izeta*

La alta velocidad ferroviaria se va consolidando como el medio de transporte más eficiente en la conexión de ciudades mas o menos próximas e incluso en aquellas en la que media una distancia mayor. La alta velocidad se presenta como la nueva llegada del ferrocarril a la ciudad y por tanto debe contemplarse como un medio de transporte moderno y no una mera adaptación de un sistema ferroviario anclado en el siglo XIX y que difícilmente podrá resolver adecuadamente las necesidades de los ciudadanos del siglo XXI.

El nuevo sistema ferroviario capaz de unir ciudades en poco tiempo nos ofrece la posibilidad de plantearnos una nueva estructuración del territorio extendiendo la accesibilidad con otros ámbitos del territorio de escala local mediante otros medios de transporte. Las estaciones con frecuencia son además intercambiadores y por ello su ubicación merece una especial atención donde la ordenación del territorio.

El espectacular incremento de los tráficos portuarios y aeroportuarios nos obligan a tener en cuenta estas infraestructuras como elementos de primer orden dada su incidencia territorial. Para su adecuado funcionamiento deberán al menos tenerse en cuenta las siguientes cuestiones:

La disponibilidad espacial para establecer dimensión necesaria para el cumplimiento de sus funciones. El dimensionamiento debe hacerse con carácter prospectivo y no sólo considerando los espacios necesarios para el desenvolvimiento de barcos o aeronaves sino también las grandes áreas productivo-logísticas asociadas a estas infraestructuras.

Respecto a los aspectos medioambientales además la nueva afección posible a los recursos naturales debe tenerse en cuenta el rendimiento óptimo en la recuperación del suelo y la accesibilidad en medios de transporte públicos.

Desde un planteamiento de nueva organización espacial los puertos y fundamentalmente los aeropuertos podrán adquirir una gran importancia al crear grandes focos de actividad económica que en mayor o menor medida (dependiendo de su tamaño) puedan dar lugar a:

- La creación de poderosos focos de atracción, que puedan ubicarse en zonas deprimidas atendiendo a estrategias de revitalización e impulso económico de zonas con bajos niveles de rentas.
- La creación de nuevos corredores de articulación territorial.
- La descongestión de áreas de actividad saturadas o en vías de saturación.

Junto a las infraestructuras convencionales, orientadas a satisfacer las necesidades de transporte, agua o energía, comienza a aparecer un nuevo tipo de infraestructuras cuyo calificativo de "blandas" responde a las siguientes consideraciones:

- Como criterio general no se desarrollan "ex novo", sino que utilizan elementos de origen humano o natural preexistentes para desarrollarse sobre ellos. Su función esencial es facilitar el acceso de la población a espacios caracterizados por su atractivo ambiental, natural o paisajístico, se trata por tanto de acondicionar estas infraestructuras con la menor agresión posible al entorno.
- A diferencia de las infraestructuras convencionales cuyo objetivo es superar las limitaciones que impone la naturaleza a la actividad humana aquí el medio es parte integrante de la infraestructura. El mantenimiento de una elevada calidad ambiental es un

### III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio

requisito imprescindible de eficacia y, cuando ésta no existe, su recuperación es una fase necesaria de la actuación.

Las infraestructuras blandas constituyen una opción inmejorable para la conservación ambiental y la ordenación de los procesos de cambio en los espacios rurales. En la nueva etapa de demandas de calidad ambiental, contacto con la naturaleza sostenibilidad del desarrollo y búsqueda de equilibrios territoriales que sean capaces de identificar nuevas opciones de desarrollo para los espacios rurales en declive, las infraestructuras blandas aportan una serie de activos fundamentales para las estrategias territoriales innovadoras:

Reducir la presión sobre los espacios naturales más valiosos y frágiles, desarrollando una oferta más amplia de espacios para el ocio en contacto con la naturaleza, dotada de los servicios y equipamientos necesarios para resultar atractiva y evitar los impactos y riesgos de las actividades recreativas sobre el medio natural. El mero acondicionamiento y señalización de itinerarios de este tipo para el disfrute de la naturaleza permite canalizar la mayor parte de los flujos de visitantes hacia ámbitos preparados para ello y adecuar la capacidad de carga del territorio a los usos de ocio que en él se desarrollan. Se evita de este modo la dispersión y el movimiento incontrolado de los usuarios por territorios ecológicamente vulnerables que constituye uno de los principales riesgos para su preservación debido a los impactos producidos (incendios, alteración de hábitat, depósito incontrolado de residuos, etc.).

Desarrollar una infraestructura blanda constituida por un conjunto de itinerarios interconectados que permita desarrollar recorridos completos por un determinado ámbito territorial y en torno a la cual estructurar la oferta turística de los espacios rurales, relacionando los puntos de acceso de los servicios de transporte y las aglomeraciones y puntos de emisión de visitantes con los ámbitos de interés ambiental y los núcleos rurales de su entorno.

Establecer una correspondencia entre los núcleos rurales y los espacios de ocio en el medio natural que permita la generación de dinámicas de desarrollo local y proporcione a los espacios y recorridos una oferta de servicios que aumenten su atractivo.

Garantizar el mantenimiento de las relaciones ecológicas entre los diversos espacios naturales y ecosistemas del territorio asegurando el mantenimiento de la continuidad en un amplio número de corredores ecológicos como factor de preservación de la biodiversidad y de recuperación de los sistemas naturales deteriorados gracia al mantenimiento de los flujos naturales entre diversos hábitat.

Consolidar un uso blando de interés social en el entorno de los ríos, en viarios públicos y en vías pecuarias que son muy sensibles ante procesos de ocupación y privatización informal.

Proporcionar sistemas alternativos de percibir y recorrer el territorio concebidos específicamente al servicio de actividades turísticas y recreativas y que permitan poner en valor recursos paisajísticos y ambientales de gran atractivo.

## **Desarrollo y cohesión social. El medio rural y los aspectos sociales, culturales e históricos en la integración social y espacial**

*Jorge Infante Díaz*

Existe la necesidad de conseguir un espacio equilibrado, para lo que se requieren medidas que aprovechen las oportunidades del territorio y constituyan el medio de conseguir un mayor desarrollo y cohesión social.

La sociedad del conocimiento ha contribuido, con la utilización de nuevas tecnologías, a cambiar la concepción del espacio. Las nuevas tecnologías de la Información y de las Comunicaciones han penetrado en el sistema productivo, en la competitividad y la gestión del territorio, pero sin embargo no han resultado los problemas de integración social.

La realidad actual es consecuencia de las actuaciones que se realizaron anteriormente. Por ello es de gran importancia la perspectiva histórica en los análisis territoriales.

En el momento actual hay que apostar por el desarrollo policéntrico, que corrija las situaciones heredadas de políticas desarrollistas de los años sesenta y setenta. Un instrumento para alcanzar este tipo de desarrollo policéntrico es una nueva organización político-administrativa en el territorio que genere economías de escala para la provisión de bienes públicos en zonas despobladas. Las organizaciones supramunicipales e infraprovinciales pueden ser este instrumento, que, dadas las diferencias culturales, pueden recibir diferentes denominaciones, aunque la más extendida es la de Comarca.

Las actuaciones en el territorio encaminadas a su desarrollo y cohesión social deben contar con la participación activa de los agentes que intervienen en él. Involucrar a los habitantes del territorio en las actuaciones públicas es fundamental: Su participación en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo sostenible, los Programas de Gestión de desarrollo en zonas rurales, etc. La toma de decisiones debe hacerse desde abajo, el territorio lo hacen las gentes, no los tecnócratas.

Los análisis sobre el papel de diferentes colectivos sociales, mujeres, habitantes de espacios naturales protegidos, residentes en barrios periféricos, etc. permite confirmar la efectividad de las políticas territoriales cuando se produce la participación social.

## La sostenibilidad local

*Belén Rodríguez*

Se constata como los grandes problemas del medio ambiente exigen una forma diferente de enfocar los procesos de transformación y organización espacial, y se genera una nueva exigencia a la sociedad para que tome conciencia de la verdadera naturaleza de los problemas a los que nos enfrentamos, participe en la definición de los objetivos de futuro, y se corresponsabilice en la consecución de los mismos, adecuando a estos sus comportamientos.

Los nuevos retos de desarrollo desprenden de las tendencias del cambio en el policéntrico sistema europeo de ciudades, referentes a la formación de nuevas redes urbanas y el desarrollo sostenibles de las ciudades, junto con el desarrollo del medio rural.

Es necesario promocionar la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales, y apoyar la cooperación entre pequeñas y medianas empresas, tanto a escala nacional como transnacional por medio de proyectos comunes e intercambiando experiencias.

Los retos que afronta la Unión Europea en su ordenación del territorio deben completarse con las específicas de las infraestructuras e infoestructuras, para cohesionar socioeconómicamente el territorio, facilitando la accesibilidad de aquellas, y las referentes a la protección de la red de espacios naturales y culturales.

La estrategia territorial europea plantea, pues, reforzar las estructuras urbanas como factores de calidad de vida y competitividad económica, otorgando un papel a los distintos tipos de ciudades, mejorar su accesibilidad y conexión, y aplicar criterios de sostenibilidad en el seno de cada ciudad.

El marco europeo plantea claramente la necesidad de contemplar la dimensión urbana en las políticas comunitarias, en especial la regional, la ambiental y la de transportes, con una clara voluntad integradora.

Los procesos urbanísticos y los procesos de Agenda local 21 se constatan como dos caminos paralelos hacia la ciudad sostenible. Así, la planificación urbanística del territorio, debería incorporar para llegar a la protección sostenible del medio y al desarrollo sostenible de la ciudad de una base ambiental y una base temporal en la planificación.

El consenso debe ser base de esta planificación, para asentar el futuro de la vida en las comunidades. El desarrollo lo es para las personas y para la mejora de su calidad de vida.

La finalidad de un Plan General debe ser la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a través de las actuaciones urbanísticas que puedan preverse en el tiempo dentro de las actividades y funciones específicamente urbanísticas que competen al planeamiento general.

Se constata la conveniencia de una coordinación entre los planeamientos urbanísticos y las Agenda 21, de modo que ambos procesos se realizan en paralelo y con los mismos fines. La coordinación de ambos frentes daría una mayor eficacia al generarse sinergias entre ambos instrumentos aunque no es un proceso suficientemente desarrollado aún.

La escala local se muestra pues, como una propuesta de escala reducida pero un gran avance hacia la sostenibilidad por la gran relevancia que tiene para la población y por estar encaminada directamente en una mejora de su calidad de vida. La Agenda Local 21 es el camino para equilibrar lo urbano y su medio, físico, económico, social y ambiental, y un reto tanto para los profesionales como para los políticos en el nuevo siglo.

## **Teoría o metodologías y aportaciones epistemológicas en el campo de la Ordenación del Territorio, Urbanismo y del Medio Ambiente**

*Luis Rodríguez Avial*

Parece que nos encaminamos claramente hacia un planeamiento urbanístico de estructura, entendido como un esquema general de referencia, abierto y flexible, y concebido como marco tanto para la negociación y la concertación del planeamiento de desarrollo y su ejecución como para la actuación mediante proyectos puntuales de tipo fragmentario.

Teniendo en cuenta que esta tendencia produce un “acercamiento” del escenario del planeamiento urbanístico al escenario del planeamiento territorial, se debería aprovechar esta circunstancia para intentar provocar un impulso de éste, a fin de que adquiriera la carta de naturaleza propia de la planificación real y con ello su “mayoría de edad”.

El impulso en la realización efectiva del planeamiento de ordenación del territorio, a que se refiere la anterior conclusión, debe plantearse como principal meta la consecución de un desarrollo territorial y urbano de carácter sostenible, a partir del objetivo de conseguir un sistema urbano equilibrado y policéntrico como pieza clave para la cohesión territorial europea, que propone la Estrategia Territorial Europea (ETE) con dos objetivos adicionales: poner a su servicio estrategias integradas de transporte que permitan a los ciudadanos un acceso equivalente a los territorios y al conocimiento, a la par que llevar a cabo una gestión prudente del patrimonio natural y cultural que ponga en valor la identidad regional y conserve la diversidad como factores de futuro de Europa.

Experiencias desarrolladas en países de Hispanoamérica ponen de relieve algunas conclusiones dignas de mencionar en función de las circunstancias concretas allí presentes; son las siguientes:

1. Se considera prioritario disponer de un régimen de administración local con el adecuado marco jurídico institucional y administrativo que le dé cobertura legal y operativa para conseguir que la ordenación territorial constituya un modelo viable.
2. La puesta en marcha de experiencias de investigación como base del conocimiento para la elaboración de directrices de Ordenación de Territorio y Medio Ambiente constituye una manera de aproximar los conocimientos a la realidad, siendo uno de los caminos para la formación de recursos humanos en la Disciplina de Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la carrera de grado de Arquitectura.
3. En el crecimiento urbano, planeamiento urbanístico y ordenación territorial deben tenerse presente tres problemas fundamentales: la actual ausencia de políticas e instrumentos de gestión comarcal y regional, las dificultades del planeamiento urbanístico para controlar por sí solo los procesos de crecimiento urbano, y por último, la trascendencia que dicho planeamiento adquiere como inductor del crecimiento urbano. En este sentido conviene constatar la probabilidad de que los criterios económicos basados en extraer del territorio los máximos beneficios inmediatos sean los principales responsables de dichos problemas, lo que requerirá replantearse la situación y fomentar una ordenación del territorio, -hoy al parecer más posible de acuerdo con la conclusión primera-, que asegure la coherencia y el equilibrio espacial.
4. Las soluciones tendrían que apoyarse en el desarrollo de actuaciones en materia de ordenación territorial que garanticen la creación de un modelo equilibrado y adaptado a la compleja realidad económica, social, y espacial, al tiempo que permitan la imprescindible coordinación supramunicipal.

5. En relación con el contenido de la conclusión anterior, conviene impulsar, a partir del alto consenso existente entre responsables y profesionales de la ordenación y desarrollo territorial, la definición del contenido y aplicación del mecanismo de la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) a partir de los principios de sostenibilidad del desarrollo, profundizando en la definición de los sistemas y métodos de análisis y evaluación de impacto territorial, a partir del criterio de que su enfoque se produzca, con carácter prioritario, sobre las dinámicas territoriales y estableciendo un procedimiento formal regulado. Para ello será necesario sentar las bases conceptuales y metodológicas del Análisis de Impacto Territorial mediante una jerarquización y priorización de los campos de aplicación y las materias de análisis de las EIT. Su papel de herramienta complementaria al impulso de la ordenación territorial será imprescindible.

En relación con los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental EIA, aún reconociendo que su aplicación, con sus limitaciones y errores, ha supuesto desde sus orígenes un avance considerable en la protección del medio ambiente, no es menos cierto que aquélla en España ha sido desigual por las siguientes causas fundamentales:

- La preocupación social por el medioambiente que se ha asumido de manera formal, pero no realmente por los responsables técnicos municipales, ni tampoco por los promotores públicos y privados.
- Es frecuente su incorrecto planteamiento en la evaluación de actuaciones territoriales en la que el estudio debe centrarse en los efectos considerados en su conjunto en lugar de su consideración meramente sectorial.
- No existe formalmente una planificación en cascada, desde el punto de vista territorial, que permita la inclusión del mecanismo de EIA en la redacción del planeamiento urbanístico.
- Aunque en algunos casos existe legislación que exige someter el planeamiento general y el de desarrollo a EIA, no se han desarrollado reglamentalmente los procedimientos metodológicos, por lo que en su aplicación no existe homogeneidad.
- El actual desarrollo de los EIA, criticable en su planteamiento, es además nefasto en su praxis, lo que implica una baja calidad de los mismos y en muchos casos impide una correcta Declaración de Impacto Ambiental
- No existe una exigencia de responsabilidad hacia los redactores de EIA, lo que implica, a veces, fallos de rigor de aquellos, intrusismo profesional, y escasa capacitación de las consultorías ambientales. En esta misma línea también ha de significarse que dicha falta de rigor alcanza también en ocasiones a la propia Administración.

El conjunto de ponencias y comunicaciones sobre aplicación de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) a diversos objetivos, todos ellos relacionados con el planeamiento o con diversos aspectos de la gestión del mismo, permite alcanzar la conclusión de que constituyen una herramienta de gran utilidad no solo como eficaz base de datos sino también como instrumento de análisis. En este sentido cabe significar la posibilidad de utilizar aquéllas en el intercambio de información con otros sistemas, así como que en la etapa de diagnóstico y prospectiva del territorio los SIG ayuden a la caracterización de la zona así como a la creación de modelos tendenciales y localización de emplazamientos favorables o áreas óptimas para diversos usos específicos teniendo en cuenta criterios de capacidad de acogida. En definitiva posibilitar la creación de un Sistema de Ayuda a la Decisión Espacial para la planificación territorial que realice simulaciones territoriales con capacidad orientativa para la elección de distintas políticas territoriales y urbanísticas.

En relación con el incremento de valor de los SIG parece que podría tener interés la aplicación en su elaboración, de procesos de selección de variables y factores, en el análisis factorial (AF), y de “agrupamiento de individuos” en el análisis “CLUSTER” (AC). La utilización de estos procesos debe perseguir, en el primero, la mejora de los resultados mediante el descarte de aquellas variables que lejos de ayudar a mejorar la calidad de los resultados, introducen “ruido” e interferencias que hacen más difícil su interpretación, y en el segundo el objetivo final es alcanzar el mayor grado de estabilidad posible en los agrupamientos finales, como garantía de la homogeneidad de cada grupo.

El procedimiento a aplicar en el análisis factorial ha de permitir seleccionar los factores resultantes a partir de la combinación de los tres siguientes aspectos:

- La interpretabilidad de los factores. No tiene sentido seleccionar factores que no tengan interpretación.
- La varianza explicada. Condición relacionada con la anterior pues la varianza explicada por cada factor constituye un indicador de su importancia.
- Las variables excluidas. No todas las variables e indicadores que inicialmente entran a formar parte de un AF deben mantenerse; muchas de ellas introducen “ruido” en los factores y condicionan los resultados.

El proceso de clasificación o agrupamiento implica la definición previa de tres puntos: la selección de las variables que deben emplearse para la definición de los grupos; la selección de los procedimientos a emplear para dicha definición; y la integración de estos procedimientos y la evaluación de la sensibilidad o estabilidad de los resultados.

La eficacia de un SIG se produce cuando se utiliza en todas las etapas de un plan de ordenación, aunque el desconocimiento generalizado que todavía se tiene de estos sistemas –y que conviene superar- hace que sólo se empleen, por el momento, en determinadas etapas de estos planes.

Por otra parte la eficacia interna de un SIG requerirá buscar los elementos de integración horizontal necesarios para continuar creciendo en la dirección del avance en la tecnología. Este crecimiento abarca varias dimensiones:

- Crecer en extensión para conseguir una completa cobertura donde solo es parcial; así es necesario incorporar temas vitales como Urbanismo y Catastro al sistema para que su operatividad como herramienta de gestión universal sea máxima.
- Crecer en difusión, acercando la herramienta a los Ayuntamientos y otras Administraciones, así como al ciudadano.
- Crecer en fiabilidad geodésica
- Realizar una importante labor de mantenimiento y actualización tanto de los datos geográficos como alfanuméricos, dotando a los departamentos correspondientes de los recursos adecuados.

Todo ello permitirá integrar la información territorial de un ámbito geográfico o administrativo de forma que pueda constituirse en el elemento nuclear de la modernización de la administración en la Sociedad de Información hacia la que vamos.

En materia de análisis paisajístico se considera de gran importancia profundizar en las metodologías de investigación sobre las posibilidades que aquél ofrece en la consecución de un desarrollo sostenible, especialmente mediante la recuperación de áreas en proceso de degradación en el marco de estrategias de regeneración en el entorno rural. Existen en marcha algunos

proyectos de investigación, no exentos de dificultades, que ofrecen una evaluación positiva de resultados con las siguientes conclusiones:

La conveniencia de introducir parámetros visuales en los métodos de evaluación ambiental; el papel de la imagen se considera esencial en la evaluación, especialmente en las áreas donde la sostenibilidad se mide sobre la base de desarrollos turísticos, o en las degradadas donde la realización de un “buen paisaje” es vital para su re-valoración.

Una segunda conclusión es la conveniencia de la incorporación de factores culturales en la evaluación ambiental, entre los que se consideran significativos, en el diseño y la forma, el establecimiento tanto de áreas culturales como de puntos fuertes en el patrimonio existente.

Varias Ponencias presentadas ponen de relieve la importancia del paisaje como uno de los elementos esenciales del medioambiente. Ello exige considerar el mismo como un sistema donde se incluyen los aspectos ambientales, la dinámica espacial, y la gestión territorial como principales subsistemas, lo que significa un esfuerzo interdisciplinario que aglutine términos y métodos de análisis bajo un mismo hilo argumental. No obstante, este enfoque metodológico no impide, sino todo lo contrario, la escala del detalle en el estudio y valoración de las posibilidades que ofrece el tratamiento y mejora del paisaje, tanto urbano como rural, en el incremento de la calidad del medioambiente, así como desde el punto de vista del análisis de los impactos negativos que se pueden producir en el mismo. En este sentido, el tratamiento en detalle pormenorizado de los espacios libres y zonas verdes urbanos constituye un elemento esencial para conseguir la mejora de la calidad de aquél en nuestras ciudades.