

TERRITORIALIDAD Y GOBIERNO DEL TERRITORIO, HACIA UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA*

Florencio Zoido Naranjo

Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional
Universidad de Sevilla

1. Planteamientos generales y conceptuales

Este texto es una reflexión personal sobre el territorio y su gobierno, principalmente sobre la parte del mismo que corresponde a la ordenación del territorio, una práctica política concreta y diferenciada, de desarrollo relativamente reciente en la mayoría de los niveles territoriales de la organización política. Sostiene una posición científica y técnica que proviene de la experiencia directa en docencia, ejercicio profesional libre y responsabilidad pública en tareas de planificación territorial municipal, comarcal y regional, así como en conocimientos indirectos -bibliográficos, principalmente- de dicha práctica en otros dos niveles políticos: estatal y comunitario europeo. Una experiencia adquirida esencialmente en relación con instrumentos de ordenación referidos a espacios de Andalucía¹, que se estima de utilidad para otros ámbitos, principalmente españoles, aunque adaptable a otras situaciones y ordenamientos jurídicos². Expresa también una actitud personal comprometida con las consecuencias reales de la ordenación territorial, que no desprecia los ejercicios teóricos, pero que reclama a los mismos una proyección útil inmediata, ante el dinamismo y gravedad de los procesos que están afectando negativamente a multitud de territorios.

Esta reflexión se hace desde el enfoque y los métodos de la Geografía, una disciplina que ha hecho aportaciones significativas al conocimiento y utilización humana del espacio geográfico durante una larga etapa histórica y que se esfuerza en la actualidad por sintetizar metodologías de análisis e intervención en espacios reales, comprensivas de la complejidad de los territorios en sus diferentes escalas y que ofrezcan soluciones a los objetivos de desarrollo sostenible, bienestar y convivencia democrática pacífica de toda sociedad. Aunque la ordenación del territorio (en su sentido más amplio que incluye al urbanismo) es esencialmente una práctica que requiere -en cualquiera de las posibles escalas o niveles políticos de su aplicación- un enfoque y ejercicio multidisciplinar, la amplitud y capacidad de síntesis de la mirada geográfica conviene a los propósitos integradores y transversales de la ordenación territorial.

* Próxima Publicación UIMP Valencia.

¹ Principalmente docencia en enseñanza de la asignatura "Ordenación del territorio" en la titulación de Geografía, elaboración y aprobación de planeamiento urbanístico; realización de estudios y planes territoriales subregionales y de estudios y propuestas de ordenación regional.

² Ver *Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005*, Intendencia Municipal, 1998, 300 págs. Se trata de una aplicación de los planteamientos aquí desarrollados, adaptada a una situación de debilidad jurídica por ausencia de legislación estatal, y muy escasa implantación administrativa de la política de ordenación; realizado entre 1995 y 1998 y aprobado definitivamente, está siendo desarrollado en la actualidad mediante planes especiales e intervenciones singulares.

Los problemas y dificultades de carácter conceptual teórico y metodológico de los que actualmente adolece provienen, en gran medida, de haber sido planteada desde enfoques parciales o sectoriales. Baste un ejemplo en este sentido: El urbanismo, aunque tiene atribuida la ordenación de todo el término municipal, es en la actualidad una actividad dirigida esencialmente a orientar el proceso edificatorio; el mero uso del término "urbanismo" trasluce dicha práctica dedicada históricamente a inducir o controlar los procesos de urbanización y construcción. Ante la magnitud y virulencia de los conflictos que afectan al territorio (erosión, agotamiento de recursos hídricos, incendios forestales, pérdida de diversidad biológica y paisajística, contaminación, incremento de la duración de los desplazamientos cotidianos, proliferación de espacios de exclusión social...) se pone en evidencia la importancia del paso del "urbanismo" a una ordenación comprensiva y completa de todos los usos del suelo a escala local.

De primordial importancia es, por tanto, aclarar y profundizar los aspectos más básicos de la ordenación del territorio, tanto teórica como metodológica y procedimentalmente, para su proyección en un ejercicio real. Igualmente necesario es insistir en que toda política tiene que estar fundada en conceptos jurídicos determinados y en que su existencia representa un valor añadido de utilidad social.

1.1. Territorio y ordenación

Los conceptos primordiales de la actividad que nos ocupa figuran en los términos de su propia expresión literal: "territorio", "ordenación" (por separado) "ordenación del territorio" u "ordenación territorial" (como locución unitaria y diferenciada de "organización territorial", "política territorial" y otras próximas pero no idénticas), "modelo territorial", "territorialidad", "estructura" y "sistema territorial", "cohesión" y "diversidad territorial", etc. Deben ser definidos con precisión tanto en su sentido general o básico, como en su aplicación a los diferentes "escalas" o "niveles espaciales"; estos dos últimos conceptos también deben ser bien diferenciados, ya que su continua utilización sinonímica genera confusiones importantes³.

Aunque el término territorio ha producido un amplio debate en diversas disciplinas (Antropología, Biología, Derecho, Geografía...), al vincularlo aquí a una política es tomado en su acepción más común y de mayores repercusiones públicas: el espacio geográfico delimitado y atribuido a un grupo humano o sociedad, sobre el que ésta se asienta, al que da forma en su proceso de ocupación y al que atribuye valor causal en la formación de sus rasgos culturales, o incluso simbolismos de identidad y espirituales. Por todas esas razones, el territorio ha sido valorado en diferentes lugares y momentos históricos como un componente principal de proyectos o realidades de convivencia unitaria de diversa entidad. En las *politeias* que alcanzan un nivel diferenciado (no necesariamente soberano) el territorio, junto al propio grupo humano,

³ Para un mayor desarrollo y precisión en relación con todos estos términos y expresiones ver GRUPO ADUAR (2000).

determinados rasgos culturales (lengua, religión, manifestaciones artísticas...) y las normas de convivencia compartidas, es considerado un hecho primordial cuya posesión y control no deben perderse por causa alguna; más adelante se abordará la cuestión del exceso de simbolismo político atribuido a veces al territorio, así como la actual necesidad, en determinados contextos, de abrir y flexibilizar las ideas sobre los territorios propios y/o compartidos.

Los términos "orden", "ordenar", "ordenación", "ordenamiento"... contienen también un amplio campo semántico que puede favorecer ambigüedades y conflictos en relación con prácticas de consecuencias tan directas e inmediatas como las que afectan al territorio, sobre todo en las escalas espaciales y niveles de organización territorial más básicos. El sentido primordial aquí atribuido a "orden" u "ordenación" en relación con determinadas prácticas políticas, se refiere a la localización, delimitación y situación (disposición relacionada con otros) de los hechos presentes en el espacio o ámbito considerado; principalmente de aquellos elementos a los que se atribuyen funciones básicas, estructurantes, estratégicas o con mayores repercusiones en un orden territorial deseado o modelo territorial.

Esta actitud de ordenar o disponer correctamente las cosas en un espacio forma parte del raciocinio⁴ y de los procesos educativos básicos (ordenar la propia habitación, los libros en una estantería, la vajilla y cubiertos sobre una mesa...); obviamente se hace más compleja y difícil conforme se amplía y diversifica el ámbito que debe ser ordenado. En cualquier caso depende sustancialmente de las siguientes causas principales: los objetivos para los que se busca el orden, los valores que se atribuyen a dicho orden y, finalmente, las características físicas (dimensiones, materiales, conformación...) del espacio que se pretende ordenar y que actúan como condicionantes y/o límites de la ordenación.

Pierre Merlin (MERLIN y CHOAY, 1996: 35 y ss.) ha definido la ordenación del territorio (*aménagement du territoire*) como "la acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden en el espacio de un país la población y sus actividades, los equipamientos y los medios de comunicación, con visión prospectiva y tomando en cuenta las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas". Esta definición concuerda con lo anteriormente dicho, pero resulta excesiva como actitud o posicionamiento práctico y, a la vez, paradójicamente, es insuficiente para su aplicación en los diferentes niveles de organización territorial; parece reflejar la mentalidad absolutista que explica las actuaciones del despotismo ilustrado o de la planificación centralizada soviética, pero no puede ser aplicada por igual a municipios, comarcas, regiones o estados mediante procedimientos de planificación democrática. De ella se pueden retener, no obstante, dos consideraciones generales de interés: Las políticas de ordenación territorial deben seleccionar algunos aspectos de la realidad espacial considerados relevantes (núcleos de población, redes viarias, equipamientos sociales...); dichas opciones

⁴ Aunque la geometría regular y el orden geométrico están también en la naturaleza, la disposición ordenada sobre el espacio de hechos humanos es cultural, no aparece en todos los pueblos primitivos, pero en nuestro contexto de civilización está largamente asentada. Ver GLACKEN, Clarence J. (1996).

se realizan en función de unas determinadas limitaciones o condicionantes (naturales o generados por la actividad humana) y de unos valores que preceden a la acción de ordenar.

1.2. La ordenación como política

La ordenación trata por tanto esencialmente de la buena disposición del "artificio humano" sobre el territorio, seleccionando acciones o elementos prioritarios, estratégicos, estructurantes o desencadenantes, aunque teniendo en cuenta condiciones y limitaciones ecológicas, económicas, históricas, demográficas, jurídicas... En la práctica real esta política no puede abarcar todos los aspectos del territorio. Un plan de ordenación debe expresar, mediante la cartografía de escala adecuada a su nivel político territorial, las localizaciones, delimitaciones y relaciones espaciales de los hechos a los que atribuye valor en el orden territorial deseado, teniendo en cuenta las causas que los explican; pero no puede ser un instrumento de previsión y control de todos los hechos presentes en el territorio, ni de todos sus factores causales. Un ejemplo puede aclarar este planteamiento; el plan de ordenación debe reservar el suelo necesario para las viviendas o los equipamientos previstos, o indicar las vías y lugares de acceso al transporte público, pero no es un plan de vivienda, de todas las dotaciones sociales, ni del transporte público; asuntos de interés y complejidad en sí mismos que exigen sus propios instrumentos normativos, de planificación y gestión.

Este posicionamiento es con frecuencia criticado como reduccionista o formalista; se aduce que, si se aborda solamente la conformación espacial de los hechos y se minusvaloran las causas, se obvia la raíz de los problemas y éstos persistirán. Pero éstas y otras actitudes maximalistas sobre la ordenación territorial han desembocado generalmente en su inviabilidad⁵; no tienen en cuenta la complejidad real de la organización política en sus dimensiones verticales (distintos niveles de organización territorial) y horizontales (distintos departamentos o áreas de gestión). La experiencia internacional comparada está mostrando⁶ que la ordenación del territorio debe ser una política específica, no una "superpolítica"; el territorio tiene que ser ordenado con las aportaciones y decisiones de los diferentes niveles y departamentos que inciden en la administración y gobierno del territorio.

En el contexto europeo y español, sigue siendo necesario abrir camino, implantar y desarrollar la ordenación del territorio en todos los niveles políticos. En España esta práctica ha tardado casi un siglo en afianzarse a nivel municipal (el periodo que abarca desde la aparición de los primeros planes de ensanche hasta la creación de las primeras gerencias municipales de urbanismo); está todavía en

⁵ La organización del aparato político, en cualquier nivel territorial es todavía esencialmente sectorial; a duras penas va asimilando políticas transversales y, salvo en regímenes dictatoriales, no admite departamentos o áreas que quieran situarse por encima de los demás; esta última opción ha fracasado en organizaciones democráticas, incluso en regímenes abiertamente presidencialistas.

⁶ Ver HILDENBRAND SCHEID (1996).

fase de instauración e incipiente desarrollo a nivel comarcal y regional⁷ y nunca ha tenido presencia suficiente ni capacidad decisoria en la organización política estatal; baste recordar como hecho significativo al respecto que el Plan Nacional de Urbanismo, legalmente previsto desde 1956, nunca llegó a presentarse y que la Administración General del Estado está actualmente desprovista de cualquier competencia en ordenación territorial por la Constitución española (Artículo 148.3), cuestión sobre la que se volverá más adelante.

1.3. El modelo territorial

El *Diccionario* antes recomendado para abordar la terminología de la ordenación territorial insiste al definir esta práctica en su progresiva orientación a establecer los "modelos territoriales" de los ámbitos que en cada caso corresponda⁸. Con esta opción -claramente más general y abstracta que la de Pierre Merlin- se pretende, sin embargo, poner un énfasis indirecto sobre los siguientes aspectos:

- 1º La política de ordenación -expresamente su instrumento principal, el plan- debe concretarse en la expresión de un modelo territorial⁹. Además de establecer dicho modelo territorial, debe inducir, seguir o adecuar la realización del mismo, mediante la participación y desarrollo de los programas de los diferentes niveles políticos (coordinación vertical) y departamentos de la administración que formula el plan (coordinación horizontal).
- 2º El modelo territorial tiene que ser expresado de diferentes maneras en las distintas escalas espaciales y niveles políticos, pues en cada uno de ellos intervienen de distinta forma la dimensión, la complejidad y características del ámbito tratado, la distribución de competencias, el grado de implantación y desarrollo de la ordenación territorial... entre otros posibles factores.
- 3º El debate académico sobre la ordenación territorial en general, o sobre un determinado modelo territorial, no debe olvidar que sus propuestas corresponden al ámbito político. Obviamente deben estar fundamentadas en datos objetivos, métodos contrastados y procedimientos rigurosos, etc, pero su viabilidad depende de acuerdos en sede política, si bien éstos no deben tergiversar, desvirtuar o desnaturalizar los fundamentos científicos y técnicos del modelo propuesto ni las garantías de los procedimientos reglados. La idea de "modelo territorial" denostada en círculos intelectuales y técnicos por su supuesta rigidez durante las décadas de 1970 y 1980, ha sido recuperada en fechas más recientes desde el convencimiento de que la posible inflexibilidad sería, en todo caso, del conjunto de la práctica política, no de uno de sus componentes.

⁷ Ver cuadros sobre aprobación de leyes y planes de ordenación territorial en FERIA, RUBIO y SANTIAGO (2005).

⁸ GRUPO ADUAR, *op. cit.*, págs. 244 y 245.

⁹ Ver el uso que se hace de este concepto en las *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz, 1997, 385 págs.

Se entiende aquí por modelo territorial la expresión gráfica del orden territorial deseado, generalmente esquemática, aunque en mayor o menor grado -según la escala y/o nivel político- del plan de que se trate. Tres tipos de hechos están siempre presentes en todo modelo territorial (Figura nº 1):

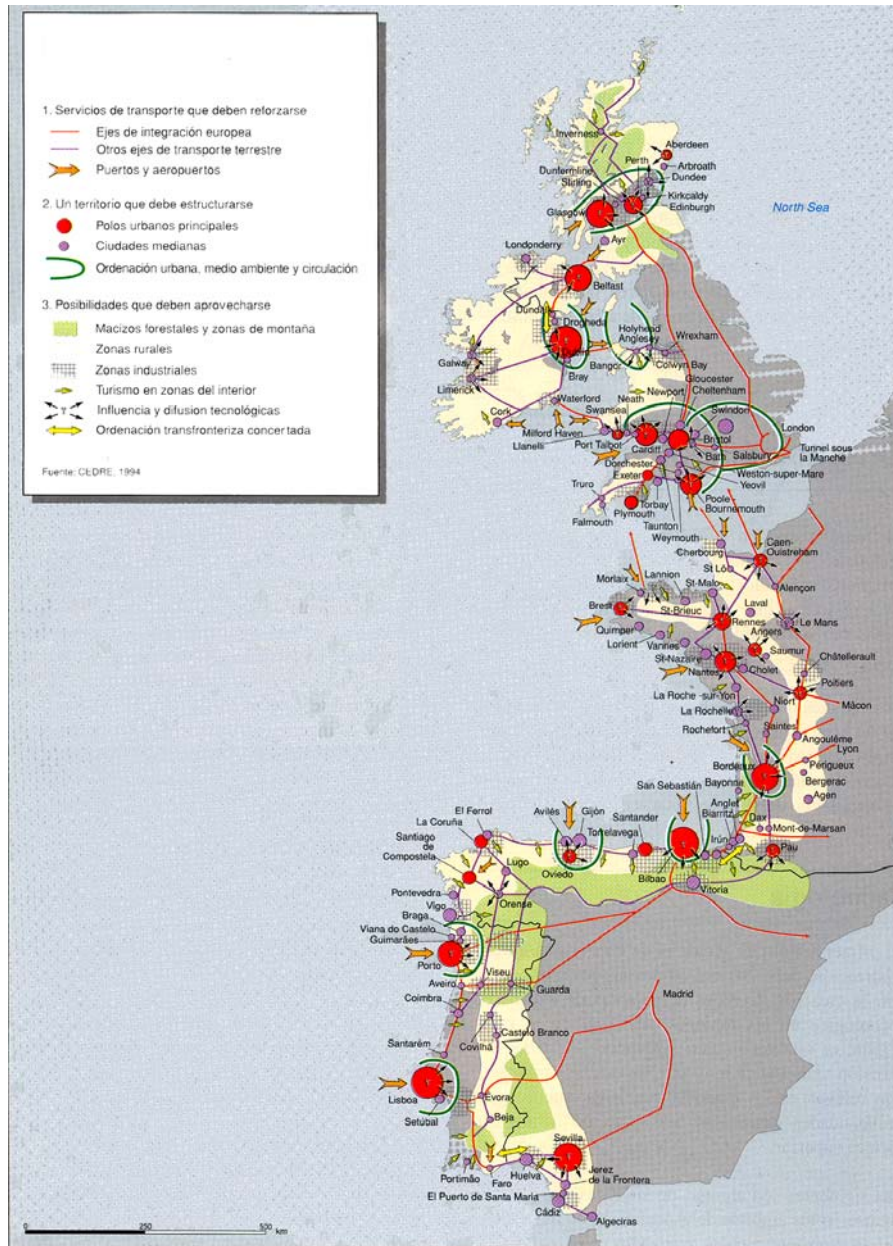
Fig.1. Modelo territorial de la Comunidad Autónoma de País Vasco.



Fuente: Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- 1) La delimitación del ámbito de ordenación (basada o no, según los casos, en demarcaciones políticas preexistentes). Aspecto decisivo pues los planes de ordenación territorial tienen por lo general valor normativo y crean una territorialidad propia o, si se prefiere, un régimen de actuación diferenciado en el espacio al que afectan.

Fig.3. Arco Atlántico. Orientación Voluntarista.



Fuente: Europa 2000+. Comisión Europea.

La identificación de los componentes principales del modelo territorial, su expresión cartográfica y las determinaciones normativas establecidas para su ejecución o realización no pueden ser iguales en los planes de diferente escala o nivel político (comparar las figuras nº 1 y 3). Al contrario, deben ser abordadas y resueltas técnicamente -desde su expresión y concreción formal en la cartografía hasta su vinculación causal- de forma adecuada a la escala o nivel de planificación y de acuerdo con el régimen competencial existente. A este respecto obsérvese que en los ordenamientos legales europeos se encuentra habitualmente un cierto "gradiente de vinculación-determinación"; es decir, en los planes de ámbitos espaciales más extensos correspondientes a la

Administración del Estado se establecen los vínculos de interés general que deben ser respetados en los otros niveles políticos (regional, comarcal, municipal), pero se expresan espacial o cartográficamente, de manera menos precisa, proponiéndose su progresiva concreción en esos otros niveles de ordenación. Este planteamiento secuencial o gradual es válido tanto para estructuras o sistemas de cohesión como para la distinción de áreas. Ambos tipos de hechos son reflejados con localizaciones y delimitaciones de gran detalle -ajustadas a las parcelas- en la ordenación local y con trazados indicativos o referencias muy generales a los territorios componentes (comarcas, regiones o Estados en las formulaciones de ámbitos más extensos). De esta manera se hace posible -tanto en términos conceptuales y técnicos como políticos- el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En los instrumentos de ordenación emanados de la Unión Europea todas las propuestas de ordenación territorial son indicativas y están reflejadas en esquemas cartográficos muy sencillos.

1.4. Escalas y niveles de ordenación

Llegados a este punto parece conveniente aclarar las reiteradamente aludidas exigencias de la ordenación territorial según la escala y/o nivel político de aplicación. La frecuente confusión de estos dos conceptos da lugar a errores y conflictos de diversa naturaleza. Desde la Geografía se ha insistido en la importancia de la escala espacial a la que se describen o se intenta entender los hechos¹². Comprender cómo son y qué factores explican grandes espacios unitarios de millones de kilómetros cuadrados como el Sáhara o el Mediterráneo requiere acudir a conceptos analíticos, procesos y causas de similar entidad; ello es tan necesario como descubrir y conocer las causas de las excepcionales condiciones ecológicas presentes en la oquedad de unos pocos metros cuadrados de un barranco sobre las tierras volcánicas de Canarias, por ejemplo. La apelación a la escala ha sido un recurso conceptual y metodológico que ha permitido importantes avances en el conocimiento de determinados hechos geográficos.

Dicho enfoque es también de utilidad para la ordenación del territorio. Conseguir una mayor cohesión territorial del amplio espacio europeo necesita unos instrumentos *sui generis*, como la mayoría de los comunitarios, y apela a unos hechos (redes transeuropeas, "eslabones perdidos" del Plan Delors, policentrismo...) completamente diferentes de las cuestiones que hay que abordar en un plan de reforma interior de un centro urbano histórico, por ejemplo.

Otro asunto, de diferente naturaleza, es el nivel político al que se efectúe la ordenación del territorio, generalmente expresada en un documento (con denominaciones diversas -plan, directrices, estrategias, esquemas,- en sí mismas indicativas de las diferencias existentes en los hechos que se están tratando), cuyos contenidos dependen esencialmente del ordenamiento jurídico y en él de la

¹² La consideración de la escala ha dado lugar a un importante debate teórico y metodológico durante la segunda mitad del siglo XX en distintas escuelas geográficas; el concepto se ha aplicado también al tiempo y relacionado causalmente con la dialéctica global-local. Aquí se utiliza exclusivamente en su dimensión espacial y como recurso analítico o metodológico.

distribución de competencias entre los distintos rangos de la organización territorial de cada Estado. Un pequeño cantón suizo como el de Ticino realiza una política de ordenación territorial¹³ más completa y compleja que una gran región francesa como Aquitania¹⁴.

Por otra parte, ¿pueden plantearse de la misma manera instrumentos de ordenación territorial de un Estado de tamaño medio -como Francia, que ha reservado para sí las competencias en esta materia- que los de extensas y muy pobladas regiones europeas como Baviera, Lombardía o Andalucía -con distintos niveles competenciales, de desarrollo y de experiencia en el ejercicio de esta política-, o de territorios tan diferentes como una gran aglomeración urbana o una comarca rural?

En cada nivel político los instrumentos de ordenación, que en la mayoría de las ocasiones -hay que insistir en esto- tienen valor normativo, no pueden sino atenerse a la legalidad, es decir desarrollan los requisitos y contenidos de sus respectivas leyes al señalar sus determinaciones técnicas; entre ellas, de manera muy importante, las cartográficas, pues establecen la precisión espacial del vínculo y con ello la posibilidad de actuación subsidiaria de otros niveles políticos. Pero en el desarrollo efectivo de la ordenación territorial -comprendida la elaboración de planes- intervienen también cuestiones de escala y de experiencia o grado de implantación y desarrollo de esta práctica. La comparación entre distintas Comunidades Autónomas españolas puede ser, hasta cierto punto, expresiva de este último planteamiento.

Asturias y el País Vasco han aprobado hace años sus Directrices de Ordenación del Territorio¹⁵, las últimas contienen un modelo territorial regional y determinaciones urbanísticas de detalle que vinculan al planeamiento municipal; también las Comunidades Autónomas archipelágicas han desarrollado bastantes planes insulares¹⁶. Sin embargo algunas regiones más extensas como Castilla-León o Castilla-La Mancha todavía no han culminado instrumentos de ordenación con alcance normativo que cubran todo su territorio; algunos documentos previos emanados de estas y otras entidades¹⁷ muestran las actuales dificultades conceptuales y metodológicas de esta práctica. Sin duda las diferencias existentes entre los casos citados dependen sobre todo de las distintas voluntades o impulso político respecto a la ordenación territorial, pero ¿hasta qué punto están relacionadas también con la claridad de ideas, el entendimiento del territorio y las aportaciones que -para espacios muy amplios y nunca

¹³ Ver índice de contenidos del Plan Director Cantonal de Ticino 1990, en HILDENBRAND SCHEID (1996), *op. cit.* págs. 481-485.

¹⁴ Ver *Aquitaine terre de progrès terre de projets. Contrat de Plan État-Région Aquitaine 2000/2006*, Consejo Regional Burdeos, sf., 14 págs y 4 mapas.

¹⁵ *Directrices regionales de ordenación del territorio*, Principado de Asturias, Servicio de Publicaciones, Oviedo, 1992, 107 págs, y *Directrices de ordenación territorial*, *op. cit.*

¹⁶ En las Islas Baleares se han aprobado definitivamente tres planes insulares (Mallorca, Menorca y Pitiusas) y en Canarias cuatro (El Hierro, Fuerteventura, Lanzarote y Tenerife).

¹⁷ Aragón e Islas Baleares aprobaron definitivamente sus *Directrices* en 1998 y 1999, respectivamente; Cataluña el *Plan Territorial General* en 1995 -el primero de esta clase- y Navarra tiene una *Estrategia Territorial* ya aprobada. También el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ha sido aprobado definitivamente

considerados de forma unitaria anteriormente para esta finalidad- se hayan hecho desde los medios técnicos y científicos en cada caso?

1.5. La territorialidad

Por último, en este primer apartado de planteamientos generales y conceptuales, se aborda la "territorialidad". Esta cuestión rebasa los contenidos de la ordenación del territorio, afectando claramente a diferentes aspectos de la realidad y, en concreto, a otras muchas políticas, como las relativas a relaciones internacionales, economía, libre circulación de personas, etc; en todo caso es un aspecto insoslayable para la ordenación territorial, especialmente en los niveles políticos regional, estatal e internacional.

Existe un importante debate sobre la territorialidad en el seno de la Geografía y de otras disciplinas científicas¹⁸. Mi posición personal sobre dicho debate es que resulta más terminológico que de fondo y presenta cierta tendencia al diletantismo¹⁹. Desde la perspectiva política de la ordenación del territorio, por territorialidad se pueden entender las consecuencias para las personas de estar adscritas a un determinado ámbito, principalmente las ventajas o limitaciones que comporta poseer una determinada nacionalidad o ciudadanía. La territorialidad afecta a las sociedades en términos de derechos y deberes exigibles a las personas en un espacio demarcado, para el que rige un determinado ordenamiento; la "extraterritorialidad" (territorialidad fuera de esos límites) se aplica excepcionalmente a algunos lugares (embajadas, embarcaciones de guerra en puertos extranjeros ...). Como se ha dicho antes, la ordenación del territorio "crea territorialidad" en la medida en que determina condiciones vigentes dentro de un ámbito.

Es muy frecuente, pero conceptualmente confuso, el empleo de la elipsis que atribuye a "los territorios" las condiciones que afectan a sus residentes o ciudadanos. Dicha atribución se suele hacer de forma políticamente interesada - generalmente desde una posición de nacionalismo emergente-, y se realiza mediante un "salto lógico" que atribuye al territorio -entendido como hecho permanente, invariante o integrante esencial- los derechos y deberes (resultantes de procesos siempre abiertos) que tienen las personas²⁰.

¹⁸ Ver, como aportación reciente, DEMATTEIS y GOVERNA (2005).

¹⁹ En *Ibidem*, pág. 33, se define la territorialidad, como la "relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive, se produce"; otra afirmación en el mismo texto (pág. 43): "Se asienta progresivamente una concepción de territorialidad como componente geográfico clave para comprender cómo la sociedad y el espacio están íntimamente unidos". Afirmaciones demasiado abstractas y proclives a los esencialismos y determinismos que tanto han perjudicado a la Geografía.

²⁰ Ver ÁLVAREZ JUNCO (2005), donde se expone con lucidez este "salto de lo cultural a lo territorial sin reparar en la incoherencia lógica". Como se ha dicho de forma reiterada recientemente en España "los derechos son de las personas no de los territorios"; en la Alemania del Tercer Reich y en el proceso de desintegración de la antigua Yugoslavia se pudo comprobar cómo se dejaban de respetar los derechos de personas que, pese haber nacido y seguir viviendo en un determinado territorio, habían sido excluidos de los mismos por razones étnicas y/o religiosas.

2. Orden y desorden real de los territorios. Algunas observaciones críticas prioritarias.

En los asuntos que se están tratando son muy frecuentes actitudes personales pesimistas o negativas. Hay multitud de hechos que las explican. Desde la escala global a la local, en muchos lugares y con reiteración nos acosan las noticias de empeoramiento general del medio natural, del agotamiento de recursos, de la desaparición de elementos patrimoniales valiosos, del mal uso de los espacios y, en definitiva, de un desorden territorial creciente. Existen ya suficientes datos objetivos que ponen de manifiesto que la dinámica general causada por la utilización humana de los distintos territorios está siendo perjudicial, e incluso en muchos aspectos difícilmente reversible, tanto para el conjunto del Planeta como para un alto número de espacios concretos.

Utilizar la naturaleza sin reparar en las consecuencias de dicho uso ha sido la actitud prevalente a lo largo de la historia, pero la actual capacidad de transformación y consumo de 6.500 millones de humanos tiene una incidencia sobre el territorio completamente nueva y mal controlada. Esta circunstancia exige actitudes políticas y sociales superadoras de estados de ánimo personales negativos, netamente basadas en el objetivo de la sostenibilidad, aplicables también desde la óptica de la ordenación territorial y, en este caso, con una respuesta mejor orientada y muy superior a la que se está dando. La primera observación que se desea hacer sobre el desarrollo efectivo de esta política en relación con las necesidades existentes se refiere a la constatación de su insuficiencia como práctica en la mayoría de los territorios y en los diferentes niveles políticos.

Una política transversal, integradora y compleja como la ordenación del territorio exige, ante todo, un alto grado de desarrollo social e institucional democrático. Las "soluciones" autoritarias por las que diferentes poderes absolutos y dictaduras (despotismo ilustrado, fascismo, nazismo y comunismo) se sintieron fuertemente atraídas no pueden prosperar actualmente, pues son negadas al producirse el tránsito político hacia la democracia; recuérdese el rechazo en España por las primeras corporaciones municipales democráticas de los planes comarcales y entidades de ordenación supramunicipales procedentes de la dictadura franquista. Sin profundización democrática, sin verdadera participación y seguimiento ciudadano, la ordenación es fácilmente tergiversada; incluso con formalidad procedimental democrática está siendo continuamente modificada y alterada en sus fundamentos científicos y técnicos.

2.1. La ordenación local y comarcal.

La creciente preocupación por la evolución delictiva de la práctica del urbanismo en nuestro país se apoya en constataciones y hechos muy significativos²¹; el

²¹ Además de los informes sobre corrupción emitidos por la fiscalía correspondiente (ver JIMÉNEZ VILLAREJO, 2000) y la aportación hecha en el mismo sentido por el Instituto Andaluz de Criminología (*El País, Andalucía*, 21 de junio de 2003), son muy frecuentes las noticias relativas a sucesos y manifestaciones en este sentido, habiéndose llegado al punto de que el Ministerio del Interior ha creado Grupos de Respuesta Especial al Crimen Organizado (GRECO), uno de los cuales radica en Marbella y

propio término "urbanismo" ha adquirido un aura turbia, cuya eliminación resulta social y políticamente imprescindible; quizás mediante un cambio en su denominación inicialmente, pero también con variaciones normativas y procedimentales de importancia.

Los principales instrumentos emanados de los organismos internacionales que velan -desde criterios morales y de eficacia política- por la profundización de la democracia (Naciones Unidas, Consejo de Europa...), insisten en la corresponsabilización de las autoridades locales en la administración de los usos del suelo²²; sin su concurso y capacidad de decisión las posibilidades de corrupción aumentan al disminuir o desaparecer las oportunidades de control inmediato y directo por los ciudadanos más afectados por las consecuencias y perjuicios de la política urbanística. Pero también es necesario recordar que el principio de subsidiariedad (las actuaciones políticas deben realizarse en el nivel político más próximo al ciudadano que asegure su desarrollo efectivo y conveniente al interés general o, *subsidiariamente*, por el nivel superior) debe cumplirse en la doble exigencia de dicho postulado

El reduccionismo actualmente imperante en toda España de la ordenación local al impulso de las actividades inmobiliarias tiene que ser superado, para ello son imprescindibles cambios importantes en la legislación de ordenación territorial local (recuérdese que en la Constitución española "urbanismo" y "ordenación del territorio" aparecen como dos políticas diferenciadas) y de financiación local, competencias excesivamente interdependientes en la práctica actual. Las políticas municipales, que en multitud de ocasiones están desbordado el marco competencial propio, dependen en exceso de las posibilidades económicas que crea el plan general de ordenación²³; de ello deriva la frecuente e injustificada premura por la revisión de los planes de ordenación en los últimos años. Tras una etapa (años 70 y 80) de temor político a una planificación valorada como limitante y tecnocrática por muchos responsables locales, se ha pasado a otra de utilización escasamente fundada o incluso espuria de los instrumentos urbanísticos, que conlleva efectos indeseados tan graves como las inadecuadas orientaciones del crecimiento urbano, la ocupación excesiva o inconveniente del suelo (edificación en fuertes pendientes, invasión de cauces y zonas inundables), la aparición -nuevamente- de amplios sectores urbanos desdotados de equipamientos, la inexistencia de suelo para viviendas sociales o, incluso, la

ha sido dedicado a investigar el caso Ballena Blanca que vincula el blanqueo de dinero procedentes de actividades delictivas con la urbanización y adquisición de patrimonio inmobiliario. (Ver el artículo del Director General de Policía, GARCÍA HIDALGO, 2005). Con todo el hecho más desmoralizador en este sentido es el recurso generalizado a la reclasificación o recalificación de suelo por parte de organismos e instituciones públicas y privadas.

²² Ver la *Carta Europea de la Autonomía Local*, auspiciada por el Consejo de Europa (CPLRE), en vigor desde 1988 (España la suscribió en 1989). En el mismo sentido se orienta la Declaración Mundial sobre Autonomía Local, adoptada en Río de Janeiro en 1985 y la recomendación hecha a las Naciones Unidas en 2004 por el *Informe Cardoso* proponiendo el debate y la recuperación de este tema a nivel mundial.

²³ No sólo en términos económicos, pues en no pocos municipios de tamaño pequeño y medio -sin dotación técnica suficiente- el urbanismo se está convirtiendo en un instrumento de premio y/o castigo, según afinidades ideológicas, partidarias y personales, que exacerba y la política local y corrompe sus bases democráticas.

descatalogación e invasión ilegal de espacios protegidos, entre otras múltiples disfunciones inaceptables.

La solución de estos conflictos debe llegar, en parte al menos, mediante la recuperación del interés general supralocal. En cuanto se refiere a la ordenación, este objetivo pasa necesariamente por el reforzamiento de los instrumentos de ordenación territorial (normativos, de planificación y gestión) a escala comarcal, subregional y regional. La experiencia europea al respecto (Alemania, Holanda, Suiza, Italia...) muestra que los mejores resultados se obtienen mediante la elaboración de una legislación más precisa y exigente, y potenciando la concertación o cooperación entre las entidades territoriales básicas (municipios), con los otros niveles posibles (comarcas, cantones, provincias, regiones, Estado).

En España las realizaciones en este sentido (normativa y planes aprobados, creación de órganos de gestión, etc.) han sido siempre exiguas. Durante la Dictadura los planes supramunicipales, salvo contadas excepciones, tuvieron muy escasa repercusión práctica. La figura creada ex profeso por la Ley del Suelo de 1975, con importantes expectativas y debates en su momento, (el Plan Director Territorial de Coordinación, PDTC) sólo se llegó a aprobar definitivamente en una ocasión -en 1988- para el ámbito de Doñana y su entorno, y ello porque la ley de creación del Parque Nacional lo exigía desde diez años antes (Figura nº 4). Ya en etapa autonómica y transcurrido un cuarto de siglo con competencias en ordenación territorial, el análisis de la legislación muestra una clara insuficiencia e incoherencia²⁴, sólo han sido aprobados definitivamente 7 planes regionales y 17 subregionales, entre estos últimos 8 de ellos en Andalucía y otros tantos insulares²⁵; este conjunto no crea un corpus conceptual o metodológico suficiente, aunque contenga importantes aportaciones para dicho propósito²⁶.

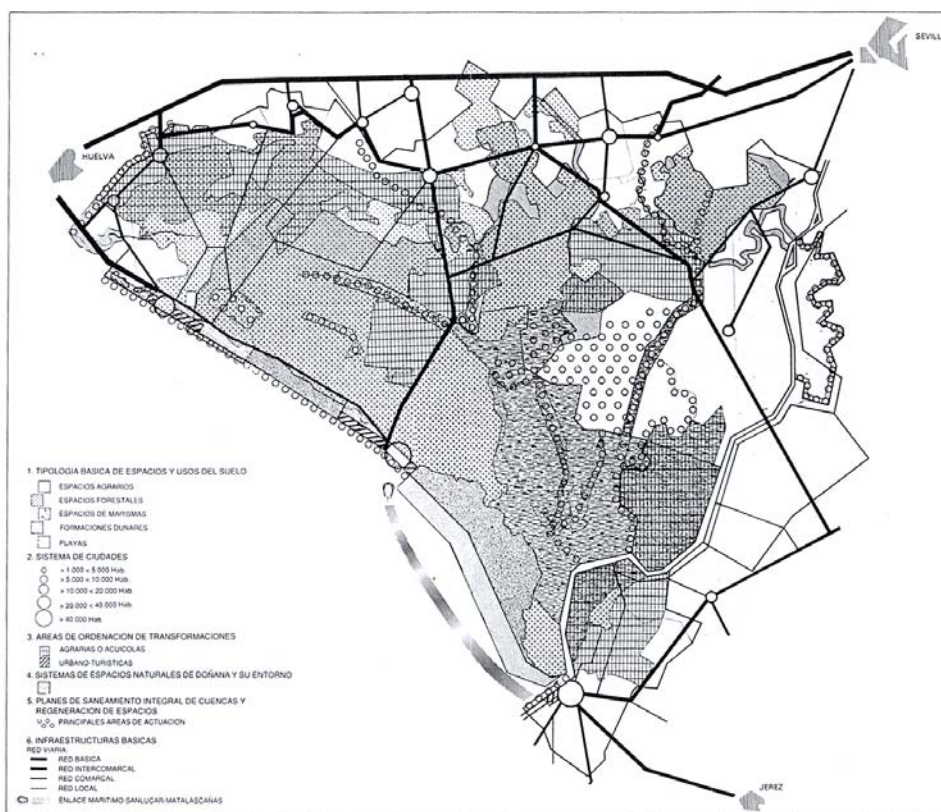
Siempre que sea posible, la iniciativa de ordenación supralocal debería ser establecida por consenso intermunicipal, pues cualquier otro planteamiento retrae y descarga de responsabilidad a las autoridades locales. Los municipios que tomen voluntariamente esta opción deben ser apoyados de forma especial por las otras instancias políticas; pero en caso de que dichas iniciativas no surjan o no se consoliden, el nivel tutelar competente (Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas) deberá actuar subsidiariamente, sobre todo en aquellas situaciones en las que las dinámicas tendenciales o espontáneas estén promoviendo situaciones irreversibles o muy costosas de reconducir principalmente en aglomeraciones metropolitanas, conurbaciones litorales, espacios agrarios de intensa utilización, territorios dotados con recursos naturales de especial valor...

²⁴ Ver SANTOS PAVÓN y CHICA RUIZ (1999).

²⁵ Ver FERIA TORIBIO et al. (2005), *op. cit.*

²⁶ Ver FERNÁNDEZ TABALES, SANTOS PAVÓN y TORRES GUTIÉRREZ (2000: 259-280).

Fig.4. Entorno de Doñana. Esquema de Ordenación.



Fuente: Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana y su entorno. Junta de Andalucía.

Siempre que sea posible, la iniciativa de ordenación supralocal debería ser establecida por consenso intermunicipal, pues cualquier otro planteamiento retrae y descarga de responsabilidad a las autoridades locales. Los municipios que tomen voluntariamente esta opción deben ser apoyados de forma especial por las otras instancias políticas; pero en caso de que dichas iniciativas no surjan o no se consoliden, el nivel tutelar competente (Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas) deberá actuar subsidiariamente, sobre todo en aquellas situaciones en las que las dinámicas tendenciales o espontáneas estén promoviendo situaciones irreversibles o muy costosas de reconducir principalmente en aglomeraciones metropolitanas, conurbaciones litorales, espacios agrarios de intensa utilización, territorios dotados con recursos naturales de especial valor...

Los objetivos principales de la ordenación comarcal y/o subregional son asegurar la coherencia del orden territorial en un ámbito superior al municipal, la concertación interadministrativa (coordinación de inversiones y gastos públicos) y la preservación de recursos y oportunidades con interés general en ámbitos superiores al local o incluso al comarcal o subregional en su conjunto. Aunque no exenta de dificultades en todas partes, existe experiencia europea suficiente²⁷ para aprender de ella y asentar el propósito de que el nivel comarcal y/o subregional de planificación territorial es necesario y posible. Los municipios

²⁷ HILDENBRAND SCHEID (1996), *op. cit.*

deben contener la masiva ocupación edificatoria del suelo -por exigencia legal y mediante control acordado entre ellos- o, de lo contrario, ser sometidos por prevalencia de los niveles de administración que defienden intereses generales más amplios en relación con determinados hechos clave (disponibilidad de agua, acceso a la costa, protección del patrimonio natural, cultural e histórico, reservas de suelo...). La debilidad de la ordenación territorial en la escala comarcal y subregional está produciendo en toda España los efectos contrarios a los necesarios; dando lugar a graves perjuicios de conjunto; el fracaso -prácticamente absoluto- de los instrumentos de ordenación metropolitana, frecuentemente elaborados pero casi nunca aprobados definitivamente, ha permitido a cada municipio argumentar con el crecimiento del conjunto metropolitano para clasificar en su propio termino amplias superficies de suelo urbanizable, aunque sin asumir las otras responsabilidades que conlleva integrarse en un ámbito metropolitano²⁸.

Las experiencias en Madrid y Barcelona antes del comienzo de la democracia y otros múltiples intentos posteriores en Asturias, Bahía de Cádiz, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Valencia, Valladolid...²⁹ contienen desarrollos conceptuales metodológicos y procedimentales suficientes como para hacer posible técnica y políticamente, una propuesta compartida de contenidos básicos en planes territoriales de ámbito metropolitano. Aunque conviene resaltar el escaso interés académico por estas cuestiones, el hecho clave que explica la ausencia de planeamiento territorial de este tipo en España es de naturaleza política y, más concretamente, el temor de los principales partidos a perder voto municipal, si se ven obligados a contrariar las posiciones de sus propios cargos locales y a afrontar tensiones orgánicas internas a nivel provincial; en este último sentido la falta de claridad y decisión sobre la función de las Diputaciones en ordenación territorial resulta también determinante para favorecer la actual inoperancia.

2.2. Comunidades Autónomas y Estado en la ordenación territorial.

El planteamiento conjunto de estos dos niveles políticos es procedente en la actual situación española de perplejidad e insuficiencias en ordenación del territorio. Aunque las determinaciones constitucionales sobre dicha política son nítidas respecto a su adscripción a las Comunidades Autónomas, las sentencias del Tribunal Constitucional matizan al señalar que también la Administración

²⁸ Es el caso de la aglomeración urbana de Sevilla ámbito para el que se elaboraron en 1989 unas *Directrices para la coordinación urbanística* (publicadas por la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Sevilla, 2 volúmenes de 206 y 112 págs); un buen documento técnico, nunca aprobado, que ha dado pie a las argumentaciones del planeamiento municipal para clasificaciones masivas de suelo urbanizable.

²⁹ Ver, además de las ya citadas *Directrices...* del Área metropolitana de Sevilla, ZOIDO NARANJO (1983), COPLACO (1981), CONSELLERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES (1986), MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO (1982), los innumerables estudios y publicaciones emanados del Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans y la Mancomunitat de Municipis de Barcelona, en particular EQUIP REDACTOR DEL PTMB (1999), igualmente los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio aprobados en Andalucía definitivamente para las aglomeraciones urbanas de Granada (1999) y Bahía de Cádiz (2004); entre otros muchos posibles documentos y trabajos realizados en las tres últimas décadas.

Central del Estado participa en la formación del orden territorial. Probablemente existiría una situación menos confusa si al elaborar la Carta Magna se hubiera partido del hecho evidente de que ningún nivel político territorial puede renunciar a entender y actuar sobre su ámbito con visión de conjunto. O se acepta este aserto o se producen situaciones que bordean continuamente la inconstitucionalidad y restan credibilidad o desnaturalizan la exigua práctica existente de ordenación territorial por parte de las Comunidades Autónomas³⁰. En una coyuntura como la actual, de previsible revisión constitucional, éste debería ser un asunto a tener en cuenta. Probablemente dicha opción no estará exenta de debate, pero mayores problemas creará a medio y largo plazo su irresolución. En el contexto europeo existen referentes que, incluso en sistemas de organización federal bien asentados (Suiza, Alemania), reservan funciones de ordenación territorial al nivel estatal³¹.

Hechas las anteriores consideraciones se sostiene aquí (entendiendo que sin contradicción con ellas), el criterio constitucional de que la ordenación del territorio en España debe ser una política de implantación y desarrollo efectivo esencialmente regional y subregional competencia de las Comunidades Autónomas. Algunas razones principales sustentan dicha posición.

En primer lugar el hecho de que España tiene ya una estructura territorial básica sustentada en su conformación natural y en una larga historia unitaria (formación de los principales sistemas territoriales que articulan el centro -Madrid, como región urbana- con una periferia litoral o prelitoral de intensa ocupación humana -principales ciudades y puertos, espacios agrarios intensivos-)³², aunque su ejecución adolezca de las insuficiencias derivadas del prolongado estancamiento económico del país en el largo periodo (siglo XIX y gran parte del XX) en que se construyen la mayoría de las modernas infraestructuras territoriales en los países vecinos más avanzados de Europa occidental³³.

En segundo lugar porque al coincidir temporalmente el desarrollo político democrático (tras la Constitución de 1978) y el cambio introducido respecto a la organización territorial del Estado con un previsible crecimiento económico (ingreso en las Comunidades Europeas, apertura internacional...) ha resultado especialmente acertado que sean las Comunidades Autónomas las responsables de construir un orden territorial más pormenorizado y capilar, que está haciendo más rica la estructura territorial del Estado. Es preciso recordar, llegados a este punto, que con anterioridad a 1975, la propia Administración Central había previsto un primer desarrollo de la regionalización en el *nonnato* IV Plan de Desarrollo y que para dicho planteamiento se crea la figura del PDTC, consecuente con las entonces muy apreciadas teorías sobre desarrollo regional.

³⁰ En este sentido resulta de especial interés la "Sección I: El marco territorial. Condiciones potenciales de desarrollo" del *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, (MOPTMA, 1994).

³¹ Ver HILDENBRAND SCHEID, *op. cit.*

³² Ver ZOIDO NARANJO (2005: 21-23).

³³ El hecho más significativo en este sentido sigue siendo la red ferroviaria española en comparación con las correspondientes a otros países semejantes (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido) y en particular la ínfima parte de la misma dotada con doble vía.

En tercer lugar porque, a pesar de numerosas incongruencias, insuficiencias y conflictos, los procesos de territorialización desarrollados desde 1978 (preautonómicos y autonómicos) muestran muchas más ventajas que inconvenientes en la construcción de un nuevo orden territorial de conjunto, sobre todo en los aspectos que relacionan esta política con el bienestar social y con la accesibilidad.

Esta última afirmación necesita ser tratada con mayor detalle. La creación del nuevo nivel político de organización territorial -las Comunidades Autónomas- ha desencadenado importantes consecuencias positivas de ordenación no previstas³⁴. Especialmente la inmediata aparición de nuevas centralidades y periferismos. Por lo que a potencialidad urbana se refiere, no se trata sólo de las capitales autonómicas, que en todos los casos reciben importantes impulsos para su crecimiento y en algunos verdaderamente extraordinarios (Mérida, Santiago de Compostela, Vitoria-Gasteiz, Sevilla...), sino también del importantísimo conjunto de ciudades pequeñas y medias que emerge en la mayor parte de las regiones al producirse una nueva lógica territorial interna y, sobre todo, al ser ésta coetánea con el aumento de dotaciones y servicios públicos largamente pospuestos por el atraso y los cicateros criterios de las políticas sociales de la Dictadura. Con las Comunidades Autónomas aparecen también nuevas lógicas de articulación intrarregionales, ante las cuales se promueve un gran número de actuaciones de redistribución del aparato productivo, de conexiones viarias estructurantes, e incluso de superación de los nuevos periferismos, mediante la adopción de objetivos de accesibilidad que difícilmente se habrían planteado y realizado desde una lógica de acción territorial relativa al conjunto del Estado.

La cuestión más de fondo y difícil de abordar es si las Comunidades Autónomas el nivel político más adecuado, o incluso más legítimo, para desarrollar un mejor orden territorial en la concreta coyuntura del cambio político, social y económico de la España de los años 80 y 90. También en este aspecto se adopta aquí un posicionamiento afirmativo, a pesar de reconocer que quizás no haya todavía la suficiente perspectiva histórica para valorar este hecho, ya que, como nuevo poder territorial, las Autonomías han necesitado un periodo de implantación para abrirse un camino propio entre los otros poderes territoriales.

En primer término hay que considerar la vigencia, también en este nivel, del principio de subsidiariedad en las relaciones entre Estados y regiones. La Carta Europea de Ordenación del Territorio -y los trabajos precedentes del Consejo de

³⁴ En este sentido hay que tener en cuenta que la organización territorial política de cualquier ámbito es siempre un poderoso factor de territorialización. Como he señalado en otros escritos la construcción del orden territorial en España ha recibido históricamente su mayor impulso de la división provincial y la designación de sus capitales, implantada casi definitivamente en 1833; especialmente a causa de la coincidencia temporal de dicha decisión política con el arranque de procesos territorialmente tan determinantes como la construcción de un primer sistema nacional de transportes y comunicaciones (ferrocarril, carreteras y telégrafo), la primera descentralización importante del aparato administrativo del Estado, el inicio (más o menos fallido) de la industrialización y de significativos trasvases demográficos campo-ciudad.

Europa, CEMAT- se inclinan claramente en este sentido³⁵. También las políticas regionales de las Comunidades Europeas han sostenido la vigencia de dicho principio, y promovido la regionalización hasta llegar a formular el objetivo de la cohesión territorial a escala regional y destinar al mismo importantes recursos económicos y de organización.

Por otra parte, crear un nivel político regional sin competencias en ordenación territorial lo habría vaciado de sentido respecto al expreso objetivo político de la Transición Democrática de abordar y avanzar en la resolución -aún no plenamente conseguida- del modelo de organización territorial del Estado. La experiencia coetánea francesa de regionalización -sin cesión de la competencia de ordenación territorial, entre otras características- está siendo valorada en medios europeos como menos fértil que la española o la italiana, que atribuyen dicha competencia a las regiones³⁶.

Si en el contexto europeo de finales del siglo XX se otorga valor a la ordenación territorial ¿es especialmente procedente o conveniente la elaboración de modelos territoriales regionales? Los planteamientos territoriales más abstractos y economicistas de la DATAR para el conjunto del Estado francés se quiebran en la crisis de los años 70 con el conjunto de la planificación económica, prácticamente insostenible ante las incertidumbres existentes al inicio de la globalización. Por el contrario la práctica "más pegada a la tierra" de los *länder* alemanes y austriacos, los cantones suizos, las regiones y provincias italianas y los ámbitos de ordenación forzosamente más reducidos de Holanda lograrán la continuidad de sus propuestas, claramente más orientadas a la "planificación física"³⁷.

Un último argumento debe ser planteado, aunque las respuestas sean obligadamente discutibles ante la pluralidad de situaciones regionales existentes en Europa y en España, a causa de la diversa extensión, conformación e historia del hecho regional, así como de los diferentes grados de desarrollo o implantación efectiva de la ordenación territorial. Si se desean superar los planteamientos territoriales demasiado abstractos de la planificación territorial estatal, que difícilmente engarzan -salvo en Estados de escasa dimensión superficial- con la ordenación local y comarcal, ¿es imprescindible desarrollar modelos territoriales regionales?, ¿tienen más sentido los modelos territoriales regionales vinculables a espacios menos extensos de conformación natural más homogénea, mejor estructurados unitariamente, más polarizados o, incluso, para territorios en los que determinadas pautas culturales trascienden como formas espaciales netas (distribución del habitat, organización político-territorial de los niveles básicos...)?

³⁵ Ver CONSEJO DE EUROPA (2003). En la Carta Europea de Ordenación del territorio (Torremolinos, 1983), se llega a indicar expresamente el "nivel regional como el más apropiado para la realización de la ordenación del territorio".

³⁶ En la propia Francia se sigue sosteniendo en la actualidad un paralizante debate sobre si se debe dar o no más competencias a las regiones. Numerosas iniciativas regionales en materia de ordenación se frustran al no encontrar una vía más consistente que los Contratos-Plan con el Estado.

³⁷ HILDENBRAND SCHEID, *op. cit.*

Sin duda las principales respuestas a dichos interrogantes son de naturaleza esencialmente política, de voluntades humanas, sin determinismos ni esencialismos territorialistas; deberán expresar claramente sus objetivos entre los que pueden estar tanto la necesidad de reforzar la unión de ámbitos relativamente homogéneos, como de unir lo que es territorialmente dispar y necesita en mayor medida ser cohesionado; pero también hay que tener en cuenta que las realidades físicas de los territorios son duraderas y, en todo caso, de imprescindible consideración para las políticas de ordenación.

2.3. Políticas internacionales y gobierno del territorio.

En un contexto general de escasa implantación de las políticas de ordenación del territorio no puede esperarse, razonablemente, su desarrollo a nivel internacional. Sin embargo la consideración de este plano de la realidad resulta imprescindible por dos razones principales. Primero porque de poco sirve la mejora de un determinado territorio si acaba siendo envuelto por un entorno caótico. También porque la riqueza de ideas y propuestas que surgen en mayor número y diversidad de situaciones aportan enseñanzas y soluciones a conflictos que afectan a todos los ámbitos y a problemas concretos en determinados territorios.

La gobernabilidad internacional en la presente coyuntura histórica se caracteriza, paradójicamente, por un gran desconcierto tras la desaparición de la tensión propia de un mundo bipolar. Emergen débilmente estrategias planetarias aprobadas con grandes dificultades, que en los mejores casos (Río, Kioto...) tardan demasiado tiempo en ser aceptadas y aplicadas; en parte a causa del insuficiente desarrollo y desprestigio de los organismos internacionales encargados de impulsarlas, pero principalmente por la escasa implicación real de los Estados más poderosos.

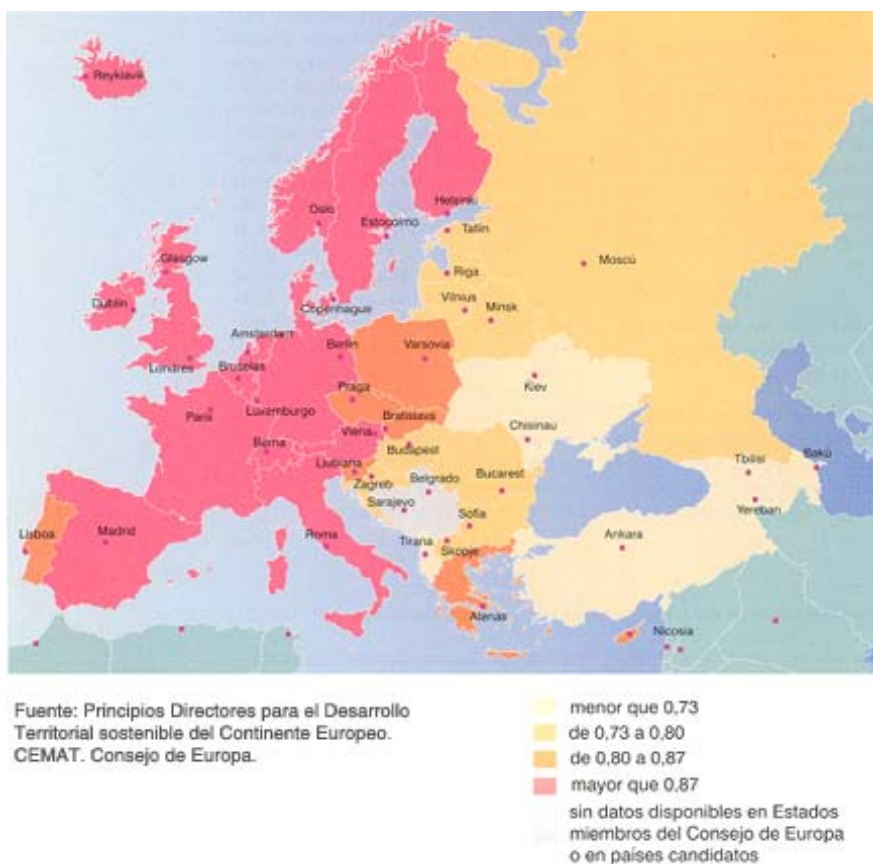
La pasividad o incluso abierta hostilidad de las principales organizaciones religiosas, con miles de millones de fieles y amplia presencia internacional, es igualmente una importante rémora para la solución de los graves conflictos ecológicos planetarios. Tampoco ayuda a recuperar una relación equilibrada entre los seres humanos y sus espacios de vida el pensamiento ilustrado, que mayoritariamente sigue considerando "patrimonio de la humanidad" al resto de la naturaleza; en ambos casos resulta obligado superar perspectivas exclusivamente antropocéntricas hasta ahora únicas o prevalentes de forma casi absoluta.

En semejante contexto de ideas y hechos es lógico que no exista nada parecido a una estrategia territorial políticamente compartida a escala planetaria. Por el contrario, es creciente el desorden internacional, pues en las últimas décadas suma a las graves rupturas ecológicas a escala planetaria (efecto invernadero y calentamiento global; disminución de la capa de ozono atmosférico, de la diversidad biológica y de la cubierta forestal; agotamiento de los recursos vivos marinos y de los combustibles fósiles; aumento de la erosión, de la contaminación y de la destrucción de paisajes en multitud de lugares), el estancamiento y retroceso en el bienestar social de continentes completos

(África, América Latina) y el crecimiento universal de la delincuencia y la corrupción.

Pese a la emisión intelectual de lemas tan atractivos y difundidos como "el sueño europeo" (Rifkin, 2004) también en esta parte del mundo persisten gravísimos conflictos sociales, ambientales y territoriales. En el año 2000 el Consejo de Europa (entonces formado por 41 Estados, 46 actualmente) denunciaba el carácter dual de un continente en el que los valores medios del PIB per capita se agrupan en dos grandes bloques (más de 20.000 y menos de 5.000 dólares) y el Índice de Desarrollo Humano dibuja un mapa casi bicolor (Figura nº 5)³⁸; Europa sigue siendo un ámbito en guerra (Balcanes, Caucaso), con abundante y reiterada presencia de terrorismo de origen interior y exterior, criminalidad y corrupción en alza y riesgos catastróficos crecientes (inundaciones centroeuropeas, incendios forestales y sequías en el Mediterráneo...). Además la responsabilidad de Europa en la conflictividad planetaria sigue siendo primordial, tanto por causas históricas (colonialismo), como por la incapacidad o insuficiencia presente ante los conflictos internos (Kosovo, Chechenia) y externos³⁹. También aquí se hace imprescindible una mayor capacidad de reacción, en parte ligada a la cohesión y al buen uso y gobierno de los territorios.

Fig.5. Cohesión social en Europa.



³⁸ CEMAT (2000).

³⁹ La declaración inicial de Robert Schuman, en 1950, sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero incluía una apelación a la necesidad prioritaria de ocuparse de África.

No obstante, es preciso reconocer el interés de ideas, iniciativas y prácticas en ordenación territorial de diferentes organismos internacionales europeos, principalmente del Consejo de Europa y de la Unión Europea. Estas aportaciones se han producido aunque la ordenación del territorio no sea una política incluida en el acervo comunitario. Es preciso reconocer un valor pionero a los documentos emanados del Consejo de Europa, concretamente de la Conferencia Europea de Ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT), como la ya citada Carta Europea de Ordenación del Territorio, los *Principios Directores* (CEMAT, 2000), y el *Esquema de Ordenación del Territorio Europeo* (Consejo de Europa, 1991). De similar naturaleza prospectiva, aunque en muchos aspectos también vinculados a intervenciones o actuaciones reales, son los trabajos de la Comisión Europea o de reuniones informales de los ministros responsables en la materia, como la *Estrategia Territorial Europea* (CE, 1999), los programas *Europa 2000* (CE, 1991) y *Europa 2000+* (CE, 1994a), los estudios sobre regiones transnacionales y los realizados en pro de una mayor homologación de esta práctica política en el conjunto de los países miembros (CE, 1994b y 1995).

La mayoría de dichos documentos contienen aportaciones significativas, por su valor difusor y pedagógico en la fijación de conceptos y métodos poco firmes y no unificados; también por que la continuidad que la D.G. XVI ha dado al tratamiento de estas cuestiones ha sido muy superior a la existente en la mayoría de los países miembros, donde la ordenación del territorio ha sido demasiado desigual y dubitativa, tanto en el plano científico, como en el administrativo y político.

El Consejo de Europa y la Comisión Europea no sólo han hecho explícito el objetivo general del “desarrollo territorial equilibrado y sostenible” (Figura 5) sino que lo han basado en los principios de subsidiariedad, participación y planificación y lo han desarrollado en objetivos específicos como la cohesión territorial a nivel regional, el policentrismo, la accesibilidad equivalente y una mayor integración campo-ciudad. Además, los han concretado en intervenciones reales. En la construcción de las redes transeuropeas, en programas transfronterizos y en otras muchas intervenciones en pro de un mejor orden territorial, principalmente mediante el destino a tal fin de los Fondos Estructurales, fundamentalmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional – FEDER-, y también del Fondo de Cohesión (para el desarrollo de infraestructuras y medio ambiente exclusivamente), que han servido para realizar multitud de actuaciones puntuales de articulación y cohesión territorial, concertadas en su realización y financiación entre municipios, regiones y Estados, a través de los Planes de Desarrollo Regional.

Otra aportación significativa del Consejo de Europa y de la Unión Europea es su contribución a la superación de una visión estrecha de la territorialidad. El apoyo al respeto e implantación de los derechos humanos y a la mejora de la democracia, la supresión de las fronteras intracomunitarias para la circulación de mercancías y personas (creación de los mercados común y unitario, acuerdos de Schengen), la existencia de los Tribunales de Justicia y Derechos Humanos, y la creación de una ciudadanía europea (Tratado de Maastricht) expresan las

aspiraciones y los avances para conseguir una base similar de derechos y deberes en toda Europa. Estas líneas de actuación promueven un entendimiento interno más abierto o flexible de la territorialidad y restan visceralidad a las atribuciones de simbolismos esencialistas al territorio, tan frecuentes y con tan terribles consecuencias en etapas anteriores de la historia europea⁴⁰.

El mapa político de Europa es un complejo mosaico que está repleto de particularismos (mini Estados de origen medieval, enclaves territoriales, proliferación de regiones y estados multiétnicos y plurinacionales, complejas situaciones heredadas como la de Gibraltar, etc.) en los que la convivencia pacífica no pasa por el marco estrecho de una territorialidad cerrada, sino por el entendimiento más abierto y flexible de un territorio compartido sustentado en una ciudadanía compartida, en la similitud efectiva de derechos y deberes. Si esta nueva idea de la territorialidad fructifica y se amplía será por el desarrollo y aplicación que alcance en la Unión Europea⁴¹. Quizás entonces será posible dedicar a unos territorios liberados de trampas ideológicas la atención y los métodos que les corresponden, para ponerlos al servicio de unas relaciones equilibradas entre sus características y las necesidades de los seres que los habitan o los visitan. Las ideas y las buenas prácticas europeas pueden tener un influjo positivo a nivel internacional⁴².

3. Conclusiones

Algunas ideas anteriormente expuestas pueden ser subrayadas, principalmente en relación con los contextos español y europeo.

1º- El Gobierno del territorio, en cualquiera de sus posibles niveles políticos, (municipios, comarcas, regiones, Estados, y organizaciones internacionales) es un ejercicio de gran complejidad que requiere instrumentos propios de carácter normativo, de planificación y gestión.

2º- La ordenación territorial es uno de los principales entre dichos instrumentos. Es una política transversal e integradora, basada en los principios de sostenibilidad, subsidiaridad, planificación y participación.

3º- La ordenación del territorio precisa afianzar sus conceptos y métodos, tanto en general como en relación con las posibles escalas espaciales de su aplicación. Necesita igualmente una mayor implantación política, legal y administrativa así

⁴⁰ Para conseguir el objetivo de una territorialidad más flexible (incluso exclusivamente aplicada al interior de Europa) queda todavía un largo camino, según muestran las dificultades de implantación de la Euroorden y las frecuentes tensiones que se producen entre Estados ante casos de extradición; situaciones en las que la prevalencia de los ordenamientos nacionales sigue presentándolos como posibles transgresiones de la territorialidad.

⁴¹ En sentido contrario pueden resultar expresivas las tensiones internacionales surgidas en relación con el islote de Perejil o las producidas fuera de Europa (entre Japón y China) por las islas de Okinotorishima, cuyas dimensiones no llegan al centenar de metros cuadrados; ver el diario *El Mundo*, de 21 de junio de 2005, pág. 38.

⁴² Frente al actual debate en Europa sobre la territorialidad se puede reflexionar también sobre el acto cínico del actual gobierno estadounidense de burlar los derechos generados por la territorialidad al deslocalizar la tortura situándola en Guantánamo, Egipto, etc.

como un más amplio desarrollo ejecutivo en todos los niveles de organización territorial. Las relaciones entre instrumentos de distintas escalas y/o niveles políticos deben ser clarificadas y reguladas.

4º- Los modelos territoriales son recursos idóneos para hacer explícitas las tendencias y propuestas de mejora del orden territorial; expresan sintéticamente las relaciones entre los elementos estructurantes del territorio, concretan los objetivos y compromisos políticos y facilitan la participación ciudadana.

5º- La solución de los graves problemas que atraviesa la ordenación del territorio a nivel municipal en España pasa por:

- La superación del estrecho concepto urbanístico actual y la recuperación de la credibilidad política en esta materia.
- La atenuación de la actual dependencia de las finanzas locales de los ingresos por convenios urbanísticos y licencias de construcción;
- El cumplimiento de sus propuestas y de la disciplina urbanística, mediante una más intensa dedicación policial y una mayor implicación judicial en los delitos contra la ordenación del territorio.

6º- En toda España es imprescindible el desarrollo de instrumentos de ordenación comarcal y subregional. Principalmente en aglomeraciones metropolitanas y conurbaciones litorales, pero también en otros lugares, como las áreas de alta montaña o los valles con importantes valores naturales. Los planes de estas escalas establecen marcos de referencia que permiten evaluar y controlar las propuestas municipales. Para la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de dichos planes se necesitan estudios y aportaciones científicas (inexistentes en relación con muchos ámbitos hasta ahora escasamente considerados de forma unitaria), la cooperación intermunicipal y el impulso y la coordinación de los organismos insulares, provinciales y autonómicos competentes.

7º- Las estrategias, directrices o planes territoriales para el conjunto de cada Comunidad Autónoma también tienen una presencia demasiado escasa y falta de firmeza en España. Las mejores experiencias españolas y de otras regiones europeas muestran que la disponibilidad de un instrumento de ordenación regional orienta mejor la articulación territorial con los niveles estatal y europeo, ayuda a coordinar las actuaciones horizontales y aporta referencias clave para la ordenación subregional, comarcal y local.

8º- La Administración Central del Estado no puede inhibirse en los procesos de ordenación del territorio. Su intervención en esta materia tiene funciones reguladoras decisivas en relación con factores y procesos de interés general (propiedad del suelo, preservación de recursos escasos, conexiones estratégicas...), de implementación y desarrollo de las políticas comunitarias (transposición de directivas, ejecución de programas transfronterizos, aprobación y tramitación de los Planes de Desarrollo Regional...) y de articulación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas (mesas sectoriales, comisiones interadministrativas...). Una visión de conjunto de la evolución del territorio

español sigue siendo imprescindible y debe ser periódicamente formulada con el nivel de vinculación que se establezca.

9º- Las funciones orientadoras del Consejo de Europa y de la Comisión Europea en ordenación del territorio seguirán teniendo valor e interés en un futuro inmediato, tanto por su contribución al impulso y homologación de unas prácticas poco asentadas, como por sus realizaciones en apoyo de una mayor cohesión territorial y una mejor articulación física del continente europeo. La definición y ejecución de las redes transeuropeas, la disminución de las diferencias regionales –al menos en el plano económico- y la progresiva unificación de derechos y deberes de todos los ciudadanos europeos están haciendo realidad la existencia de una Europa más unida y abriendo la posibilidad de una nueva cultura de la territorialidad.

10º- La escala global es de imprescindible consideración intelectual, ética y para la acción. El pesimismo, aunque comprensible en la actual coyuntura histórica, no puede ser asumido como actitud política. Los organismos e instrumentos de gobernabilidad a escala planetaria tienen que ser reforzados por el bien de las generaciones futuras. Otro mundo (mejor) tiene que ser posible.

Referencias Bibliográficas:

ÁLVAREZ JUNCO, J. (2005): “La disputa nominalista”, en *El País*, 15 de junio, págs. 14 y 15.

CEMAT (2000): *Principios directores para el desarrollo territorial equilibrado y sostenible del Continente europeo*, Madrid, Ministerio del Medio Ambiente, 42 págs.

COMISIÓN EUROPEA (CE) (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 208 págs.

COMISIÓN EUROPEA (CE) (1994a): *Europa 2000 + Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 247 págs.

COMISIÓN EUROPEA (CE) (1994b): *Estudio prospectivo de las regiones atlánticas*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 244 págs.

COMISIÓN EUROPEA (CE) (1995): *Estudio prospectivo de las regiones del Mediterráneo Oeste*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 216 págs.

COMISIÓN EUROPEA (CE) (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 89 págs.

CONSEJO DE EUROPA (1991): *Schema Europeenne d'Aménagement du territoire*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 229 págs.

CONSEJO DE EUROPA (2003): *Recueil de textes fondamentaux du Conseil de l'Europe dans le domaine du paysage*, Estrasburgo, Consejo de Europa, División de Ordenación del Territorio y Paisaje, 225 págs.

COPLACO (1981): *Directrices de planeamiento territorial urbanístico para la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid*, Madrid, COPLACO, 573 págs.

CONSELLERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES (1986): *La Gran Valencia. Trayectoria de un Plan General*, Valencia, COPUT, 716 págs.

DEMATTEIS, G. Y GOVERNA, F. (2005): “Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Murcia, págs. 31-58.

EQUIP REDACTOR DEL PTMB (Alber Serratosa, Dr.) (1999): *Factors clau de la planificació territorial a l'àrea metropolitana de Barcelona*, Barcelona, Institut d'Estudis Territorials, 331 págs.

FERIA TORIBIO, J.M.; RUBIO TENOR, M. Y SANTIAGO RAMOS, J. (2005), “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de

cooperación”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, Murcia, págs. 87-116.

FERNÁNDEZ TABALES, A.; SANTOS PAVÓN, E. Y TORRES GUTIÉRREZ, F. J. (2000): “La experiencia española de ordenación del territorio en el ámbito regional. Análisis metodológico de los documentos de planificación”, en *Vivir la diversidad en España. Aportación española al XXIX Congreso de la Unión Geográfica Internacional. Seúl 2000*, Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid, 665 págs.

GARCÍA HIDALGO, V. (2005): “Conocer el presente para vencer el futuro”, en *El País*, 30 de agosto de 2005, pág. 22

GLACKEN, C.J. (1996): *Huellas en la playa de Rodas. Naturaleza y cultura en el pensamiento occidental desde la Antigüedad hasta finales de siglo XVIII*, Ediciones El Serbal, Barcelona, 729 págs. (La edición original es de 1967).

GRUPO ADUAR (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*, Barcelona, Ed. Ariel, 406 págs.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996): *Política de Ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, 541 págs.

JIMÉNEZ VILLAREJO, C. (2000): “Ética y servicio público”, en *El País*, 6 de diciembre de 2000, pág. 13.

MERLIN, P. y CHOAY, F. (dirs.) (1996): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, París, Presses Universitaires de France, 863 págs.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO (1982): *La coordinación y gestión de las áreas de carácter metropolitano y su marco legal adecuado. Análisis y recomendaciones. Aplicación al Área Central de Asturias*, Oviedo, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 148 págs.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (1994): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, Madrid, MOPTMA, 379 págs.

RIFKIN, J. (2004): *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*, Barcelona, Ed. Paidós, 523 págs

SANTOS PAVÓN, E. Y CHICA RUIZ, A. (1999): “Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio”, *Eria. Revista cuatrimestral de Geografía*, nº 49, págs. 159-176.

ZOIDO NARANJO, F. (1983): *Bahía de Cádiz. Bases para la coordinación del planeamiento urbanístico*, Cádiz, Junta de Andalucía y Diputación Provincial.

ZOIDO NARANJO, F. (2005): “Estructura territorial”, en *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 228 págs.