

INTRODUCCIÓN A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. UN ENFOQUE GEOGRÁFICO*

Estamos ante un texto orientado a la pedagogía en asignaturas de Geografía y Ordenación del Territorio y, como tal, se plantea en primer lugar una explicación de los conceptos de ordenación del territorio (en adelante OT). Así, siguiendo a diversos autores se analiza como la acción de ordenar implica un desorden previo en territorios que han sufrido alteraciones ecológicas e impactos en los usos del suelo, derivados fundamentalmente de la concentración de las actividades en determinadas áreas. Se matizan de esta forma terminologías como ordenación y planificación, que frecuentemente aparecen como sinónimas.

Se expone como ya en la antigüedad los grupos humanos del Neolítico iniciaron distintos procesos de ocupación y transformación del medio natural para canalizar los recursos de acuerdo a sus necesidades y tecnología. El primer proceso transformador y desequilibrador es el que se acompaña a las primeras grandes concentraciones humanas y civilizaciones urbanas en torno a los grandes ríos Nilo, Eúfrates, Tigris, Indo-Ganges... Desde la antigüedad estos asentamientos se basan en el sistema de ciudades, cada una de las cuales ordena un territorio, y se apoya en una ideología que organiza el espacio a partir de formas geométricas, predominantemente ortogonales.

En la edad media, las nuevas villas también nacen como núcleos centralizadores de áreas de influencia y en muchos casos se planifican conjuntamente la ciudad y su territorio dependiente. Con la llegada de la revolución industrial a finales del XVIII y XIX se incrementan los contrastes y desequilibrios campo-ciudad que tendrán como consecuencia una ocupación desordenada del suelo.

Nace así la necesidad de ordenar el territorio que implica un conjunto de actuaciones, fundamentalmente de recolocación, encaminadas a corregir dos tipos de desórdenes territoriales: uno, de carácter socioeconómico que afecta a las partes desequilibradas, y otro físico o ecológico. Por lo tanto, se trata de dos niveles o escalas de problemas: el primero de las partes que integran el territorio en su conjunto y, el segundo, más de detalle, que se refiere a los elementos naturales desequilibrados.

Las primeras necesidades de actuar sobre el territorio se plantean en las grandes áreas que habían experimentado un proceso de industrialización seguido de un posterior período de crisis y degradación (cuencas mineras, crack del 29...). Son espacios que, muchos de ellos, dieron lugar a la generación de metrópolis y demandaban la necesidad de una ordenación supraurbana como el Gran Londres, Gran París, Gran Berlín... todos a principios del XX. La necesidad de una ordenación conjunta campo-ciudad aparecería en estos mismos espacios a partir de la segunda guerra mundial. En Alemania, en 1920 se crea la Mancomunidad para la Cuenca del Rhin y entre 1925 y 1930 otras 22 mancomunidades lo que manifiesta la necesidad de una planificación física del suelo más allá de la ciudad.

*. BIELZA DE ORY, V. (2008): *Introducción a la Ordenación del Territorio. Un enfoque geográfico*. Prensas Universitarias de Zaragoza, 282 págs.

El autor expone la contribución de los geógrafos en el nacimiento y posterior desarrollo de la OT. Para Labasse, la verdadera OT comienza en 1931 tras la citada crisis industrial e insiste en que debe ser diferenciada de la planificación económica. La primera experiencia en OT se impulsó por la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA) en 1932, en un país como EE.UU donde, a consecuencia del crack del 29, era necesario intervenir por ser una zona hundida como consecuencia de la crisis industrial.

En Europa cobra especial importancia la teoría de los lugares centrales (Christaller, 1933) en la ordenación de territorios centro europeos como Alemania y Polonia, teoría que fue incorporada por los anglosajones a la *New Geography* en la modelización del espacio urbano. Es una metodología que contribuyó, junto a la teoría de los polos de economistas como Perroux, a la ordenación equilibrada de las partes del territorio.

En este contexto temporal, primer tercio del siglo XX, no debemos olvidar la Carta de Atenas (1933), donde se diseñan los principios del urbanismo que apunta hacia una separación funcional de los lugares de residencia, ocio y trabajo. Se trata de preceptos que tendrían una gran influencia en el desarrollo urbano tras la segunda guerra mundial.

La participación de geógrafos en Francia dió lugar *al Gran Debat* sobre los *nuevos territorios de la perspectiva* que cristalizaría en la consideración del sistema de ciudades como punto de partida de la OT y en el posterior diseño a nivel europeo de la ETE. En Francia se pone en marcha, en 1950, el *Plan National d'Amenagement du Territoire* que aborda planteamientos directamente relacionados con la OT, centrándose, mas que en los problemas de producción en la distribución y mejor uso del suelo. En 1963 se crea la DATAR, donde un buen número de geógrafos trabajaron en el diseño de una malla territorial adecuada para conducir la política de OT. En esta política destaca el papel de los burgos (o cabeceras comarcales) en sincronía con los procesos de metropolización. Se sobrepasa así el urbanismo para referirse principalmente a las regiones y, en este sentido, se promovió la descentralización de París impulsando las metrópolis de equilibrio en todo el país.

Una política de metrópolis de equilibrio que, en España, influye en los polos de desarrollo industriales que se impulsan entre 1964 y 1975.

No obstante, la definición gala de *aménagement du territoire* del tercer cuarto del siglo XX, está mas dirigida a la corrección de los desequilibrios socioeconómicos que a la ordenación de los usos del suelo y sus repercusiones medioambientales. En esta línea, la Carta Europea de O.T. aprobada en la Conferencia Europea de Ministros (Torremolinos 1983) recoge los principios tendentes a reducir los desequilibrios territoriales y una mejor utilización del espacio, planteándose ya la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida. Es decir, se manifiesta la necesidad a disminuir tanto los desequilibrios socioeconómicos como los desórdenes en los usos del suelo y medioambientales.

El doble objetivo de la Carta Europea fue recogido en un posterior documento de 1999, la *Estrategia Territorial Europea (ETE): hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea (UE)* que considera la OT como un proceso conducente al refuerzo de la cohesión económica y social entre las partes del territorio, así como la sostenibilidad de sus elementos, dando lugar a un sistema territorial europeo equilibrado y sostenible.

Como insistentemente se expone, es a partir de la revolución industrial cuando la actividad económica genera más desórdenes territoriales, tanto bajo sistemas capitalistas como comunistas, surgiendo así las necesidades de intervención por parte de los poderes públicos. Ninguno de estos sistemas logró superar las desigualdades interregionales o las de campo-ciudad, ni los problemas medioambientales, ya sea por utilizar tecnologías agresivas con el medio ambiente o por buscar economías de escala a partir de las grandes concentraciones donde se acumula la actividad económica o la concentración humana de las grandes áreas metropolitanas.

La doble consideración funcional (socioeconómica y ecológica) es la que inspira los más recientes documentos de la UE en materia de OT. Así, el Esquema de Desarrollo Comunitario (SDEC) aprobado en Leipzig en 1994 geometrizó los tres componentes integradores del territorio en puntos (ciudades), ejes relacionales (infraestructuras e infoestructuras) y espacios de protección (patrimonio natural y cultural). Por su parte, la ET de 1999 propone el desarrollo de un sistema urbano policéntrico y equilibrado, una red de infraestructuras e infoestructuras cohesionada y sostenible, y una red de espacios de protección.

De esta forma los conceptos de equidad y sostenibilidad cobran fuerza en la OT europea a partir de 1992, año en que tiene lugar la Conferencia de Río de Janeiro, de repercusión universal, y la firma del Tratado de Maastricht para la UE. Se interrelacionan a partir de esta fecha tanto el desarrollo sostenible (Río de Janeiro) como la ordenación física del espacio, el desarrollo equilibrado y la cohesión socioeconómica (Maastricht). Unos años más tarde, en 1999, se aprobaría la Estrategia Territorial Europea (ETE) aglutinando ambos conceptos.

Para alcanzar estos objetivos en este libro se insiste en que es necesario plantear la OT con la perspectiva de tres niveles de actuación, el científico, el técnico y el político. Los dos primeros escalones, fundamentalmente, exigen un enfoque interdisciplinar y global.

En los capítulos finales del libro se abordan los instrumentos no solo de ordenación sino también de planificación territorial relacionándolos con los distintos niveles administrativos: La Unión Europea, los estados y las regiones o Comunidades Autónomas. El modelo que surge en la UE es interesante tanto para la ordenación como para la planificación territorial. Se definen normas (Directivas) con objetivos proteccionistas, o de sostenibilidad, que deben ser incorporados en sus textos legales por los países miembros y por las regiones. Simultáneamente, se han definido instrumentos de actuación enmarcados en la denominada *Política Regional Europea* entre los que destacan el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de donde parten instrumentos e Iniciativas de actuación sectorial. Unos y otros tienen como objetivo alcanzar un sistema territorial europeo policéntrico, equilibrado y sostenible como se definen tanto en la Carta Europea de OT como en la ETE.

La gran diversidad de normas de actuación junto a las distintas competencias de los niveles administrativos han dado lugar a la aparición de un complejo sistema de instrumentos de ordenación: Leyes de OT, Directrices Generales de ámbito regional, Directrices Parciales Territoriales (comarcales), Directrices Sectoriales (comunicaciones, ganaderas...). Muchos de estos instrumentos son competencia de las regiones

en países como España (Comunidades Autónomas) o Alemania (Lands) que tienen un elevado nivel de descentralización administrativa. Incluso en Estados de corte más centralista como Francia, los Contratos Estado-Región atribuyen un papel decisivo a las regiones en materia de ordenación del territorio y planificación. No obstante, buena parte de estas competencias siguen en manos de los Estados, fundamentalmente aquellas que se consideran de *interés general* lo que demanda una intensa interrelación y coordinación entre los distintos niveles administrativos. Coordinación que no siempre se consigue, lo cual puede generar disfunciones y desórdenes territoriales. Este es uno de los elementos finales de reflexión en los últimos capítulos del libro que debe ser resuelto para lograr una eficaz ordenación y planificación territorial.

ANTONIO JESÚS GORRÍA IPAS