

ADOLFO CHICA DOMÍNGUEZ* Y ENRIQUE SANTOS PAVÓN**

* Universidad de Cádiz

** Universidad de Sevilla

Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio

RESUMEN

Este artículo pretende identificar las diferentes concepciones y tratamientos del espacio geográfico que se aprecian en las leyes autonómicas de ordenación del territorio promulgadas hasta el momento en España. Para ello se analizan las definiciones de ordenación del territorio, la relación de esta práctica con otras políticas, los objetivos, los instrumentos y los elementos metodológicos que se consideran en las diversas leyes para actuar sobre el orden territorial.

RÉSUMÉ

La compréhension de l'espace géographique dans les lois régionales d'aménagement du territoire.- Cet article essaie d'identifier les différentes conceptions et traitements de l'espace géographique qu'on observe dans les lois régionales d'aménagement du territoire promulguée actuellement en Espagne. Pour cet but on analyse les définitions de l'aménagement du territoire, les relations avec des autres politiques, les objectifs, les instruments et les méthodes qu'on considère dans les diverses lois pour agir sur l'ordre territorial.

I HIPÓTESIS

ESTE trabajo pretende contribuir al estudio de la estrecha relación que existe entre Geografía y Ordenación del Territorio (O.T.). La base de esta relación viene dada fundamentalmente por el objeto y el método de análisis que ambas utilizan. La Geografía regional y la Ordenación del Territorio convergen en un objeto común: el espacio geográfico. Ambas disciplinas mues-

ABSTRACT

The geographical space comprehension in the regional laws of regional planning.- This article identifies the different conceptions and treatments of the geographical space observed in the laws of regional planning enacted in Spain. For this purpose it analyses the regional planning definitions, the connection with other sectorial politics, the objectives, the tools and the methods taken into account by the different laws in order to intervene in the spatial regional order.

Palabras clave / Mots clé / Key words

Ordenación del territorio, leyes autonómicas, espacio geográfico, estructuras territoriales, sistemas territoriales, zonificación, modelo espacial funcional.

Aménagement du territoire, lois régionales, espace géographique, structures territoriales, systèmes territoriaux, découper, modèle d'aménagement.

Regional Planning, regional laws, geographical space, spatial structures, spatial systems, zoning, spatial model.

tran su interés por analizar el espacio geográfico real o concreto, entendido comúnmente como una región¹, en términos de unidad y diversidad, buscando elementos que refuercen la coherencia interna y que reconozcan su

¹ No entraremos a analizar la complejidad de este concepto, empleado para definir realidades muy diversas. Aunque deseamos señalar que lo utilizamos en su sentido más amplio y abierto, que implica diferentes escalas o situaciones político-administrativas más o menos consolidadas.

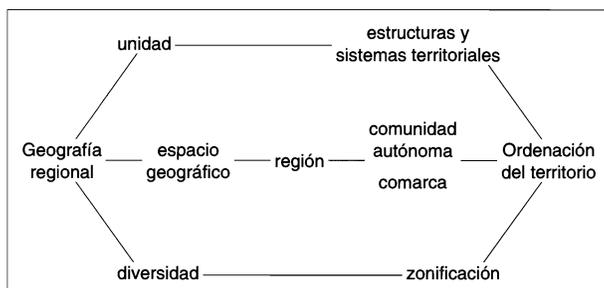


FIG. 1. Relaciones entre Geografía Regional y Ordenación del Territorio.

variedad. Para ello la Geografía se vale del método geográfico regional, y la O.T. propone actuar sobre las estructuras y sistemas territoriales que proporcionen unidad a un ámbito dado y la división en partes o zonificación, que recoge la posibilidad de actuar tomando en cuenta la diversidad existente en el interior de dicho ámbito.

A pesar de esta evidente franja común aún existe una deficiente, débil y dispersa concepción del espacio geográfico en la inmensa mayoría de los instrumentos normativos y de planificación relacionados con la ordenación del territorio. No obstante, se aprecia una progresiva mejora con el tiempo, conforme aumenta la experiencia acumulada sobre esta materia. Hecho que se refuerza con la preocupación cada vez mayor por parte de la Administración respecto al conocimiento y tratamiento del territorio, así como por la creciente incorporación de geógrafos a la planificación territorial.

El objeto de análisis en este trabajo para verificar tales hipótesis han sido las leyes autonómicas españolas de ordenación del territorio que figuran en el Cuadro I². Para trabajar en este sentido con las leyes mencionadas se ha pretendido sistematizar y ordenar la información, ya que aunque tengan un nombre muy parecido son un material bastante heterogéneo en sus contenidos y momentos de promulgación. La manera de organizar y hacer más homogénea dicha información, a fin de analizarla, ha sido elaborar un cuadro sinóptico con tres grandes apartados, donde sólo aparecen los contenidos más directamente relacionados con la concepción e interpretación del espacio geográfico, que planteamos como objeto de nuestro trabajo. En relación con ello los principales objetivos han sido:

² Éstas han sido promulgadas de acuerdo con la facultad que otorga la Constitución española (1978) en su artículo 148.3 por el cual las comunidades autónomas pueden asumir las competencias en materia de O.T.

A.- Analizar las definiciones que las distintas leyes hacen de la Ordenación del Territorio y sus relaciones con la política medioambiental, económica y urbanística.

B.- Estudiar los objetivos que las mencionadas leyes se plantean y, en concordancia con éstos, los instrumentos definidos para conseguirlos.

C.- Indagar sobre los contenidos teóricos, respecto a la comprensión o entendimiento del espacio geográfico, en que dichas leyes se sustentan y en concreto averiguar hasta que punto se apoyan en la identificación de estructuras y sistemas territoriales (ZOIDO, 1995, págs. 67-79), en la distinción de unidades territoriales y el establecimiento de una zonificación, y en las propuestas de modelos territoriales.

Dicho cuadro se ha ordenado según la cronología de aprobación a fin de poder ver con claridad como evolucionan en el tiempo los conceptos y contenidos propuestos en las leyes y, en consecuencia, su entendimiento general del espacio geográfico³ y, en concreto, del territorio al que están referidas.

II DEFINICIÓN Y CONEXIÓN CON OTRAS POLÍTICAS

1. DEFINICIÓN

La definición de la O.T. es una cuestión compleja y todavía no plenamente resuelta en los ámbitos académicos y técnicos. Existen múltiples y variadas definiciones que son probablemente consecuencia de la relativa novedad del término y de su práctica, mucho menos asentada que el urbanismo, tanto desde el punto de vista científico como empírico y legislativo. Quizá la más conocida sea la de la *Carta europea de ordenación del territorio* (1983)⁴, en la que se la define como «la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». Una definición amplia y general que concibe la O.T. como una política integral y que quizá confunde la voluntad de actuar que toda política es, con sus consecuencias y, en definitiva, con el orden territorial efectivamente existente.

³ Entendemos la expresión *espacio geográfico* con un sentido más genérico que la de *territorio* o espacio adscrito o propio de un ente político, en este caso las comunidades autónomas españolas.

⁴ Aprobada por la Conferencia europea de ministros de ordenación del territorio de los países miembros del Consejo de Europa, celebrada en Torremolinos en 1983.

CUADRO I. *Leyes autonómicas de ordenación del territorio* (*)

Comunidad autónoma	Denominación de la ley	Número de ley y fecha
Cataluña	de política territorial	23/1983, 21 noviembre
Canarias	reguladora de los planes insulares de ordenación	1/1987, 13 marzo
Asturias	de coordinación y ordenación territorial	1/1987, 30 marzo
Baleares	de ordenación territorial	8/1987, 1 abril
Valencia	de ordenación del territorio	6/1989, 7 julio
Cantabria	de ordenación territorial	7/1990, 30 marzo
País Vasco	de ordenación del territorio	4/1990, 31 mayo
Murcia	de ordenación y protección del territorio	4/1990, 30 julio
Aragón	de ordenación del territorio	11/1992, 24 noviembre
Andalucía	de ordenación del territorio	1/1994, 11 enero
Navarra	foral de ordenación del territorio y urbanismo	10/1994, 4 julio
Madrid	de ordenación territorial	10/1984, 30 de mayo (derogada)
	de medidas de política territorial, suelo y urbanismo	9/1995, 28 marzo
Galicia	de ordenación del territorio	10/1995, 23 noviembre

(*) En el momento de la realización de nuestro trabajo no teníamos constancia de que hubieran sido promulgadas leyes similares en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y La Rioja.

Del análisis de las leyes autonómicas se desprende que no existe en ellas una definición unitaria e inequívoca de la O.T., aunque se pueden encontrar ciertas similitudes:

– existe un grupo de leyes que no ofrece definición alguna de la O.T., y que se corresponden básicamente con las primeras en orden cronológico⁵;

– el conjunto más numeroso de leyes hace referencia a la definición de la Carta Europea de O.T.

– otras leyes definen la O.T. como un conjunto de criterios que regulan las actuaciones sobre el territorio, con el objetivo de conseguir una adecuada relación entre espacio, población, actividades, servicios e infraestructuras⁶. En definitiva perfilan la O.T. como un corpus de principios y elementos que sirven de referencia a la actuación territorial de las administraciones públicas en sus diferentes niveles y como un marco de referencia para las actuaciones de los particulares.

Habría que destacar algunas definiciones más explícitas⁷, en las que se recalca su cualidad de función pública y se afirma que su objetivo fundamental es establecer «una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad», o «la organización racional y equilibrada del territorio y los recursos naturales».

2. POLÍTICAS CONEXAS⁸

Ante la ambigüedad o, si se quiere, diversidad de entendimiento de la O.T., resulta imprescindible plantearse las relaciones y conexiones que las leyes estudiadas establecen entre esta práctica y otras políticas, principalmente con las más próximas: medio ambiente, desarrollo económico y urbanismo.

La relación entre la política de O.T. y la política de protección de la naturaleza y medio ambiente se estrecha en muchas leyes⁹ y llega a generarse cierta confusión entre las mismas: en ocasiones aparecen como objetivos básicos de la O.T. la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la prevención de los riesgos.

También en estos instrumentos es abundante la inclusión de planes de ordenación del medio natural o del medio físico como mecanismos propios de la O.T.¹⁰, seguramente por influencia urbanística, ya que estos instrumentos están en la legislación del suelo. Pero es pre-

⁵ Cataluña, Canarias y Asturias.

⁶ País Vasco, Navarra y Galicia.

⁷ Andalucía y Madrid.

⁸ Un análisis pormenorizado de la relación entre la política de O.T. y otras políticas lo encontramos en BENABENT y LEÓN (1990): *Experiencia comparada de las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio y propuesta para una ley de ordenación del territorio de Andalucía*. Estudio inédito realizado para la Junta de Andalucía que puede encontrarse en la biblioteca de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía, Cap. III, pág. 104-124.

⁹ Asturias, Baleares y Galicia.

¹⁰ Baleares, Cantabria y Murcia.

ciso tener en cuenta también el carácter reciente de la legislación y la política medioambiental.

La relación entre la O.T. y las políticas de desarrollo económico se observa nítidamente en otras leyes¹¹. En ellas se exponen como objetivos básicos de la O.T. el desarrollo socioeconómico, la superación de los desequilibrios intrarregionales, la lucha contra el paro, el fomento de la industria, etc. Para la consecución de esos objetivos se plantean medidas de fomento e instrumentos de desarrollo económico.

Otra política que mantiene una estrecha relación con la O.T. es el urbanismo. Así se comprueba en dos leyes¹², que se denominan respectivamente *Ley foral de ordenación del territorio y urbanismo*, y *Ley de medidas de política territorial, suelo y urbanismo*. En ambos casos la conexión es nítida y la continuidad metodológica entre O.T. y urbanismo explícita. Estas leyes entienden la O.T. con objetivos e instrumentos estrechamente ligados al urbanismo, y como una política que realiza a otra escala operaciones similares a las que desarrolla el planeamiento urbanístico (clasificación y calificación de suelo). Este hecho puede atribuirse, en parte, al carácter uniprovincial de las comunidades autónomas a que corresponden y a su menor extensión superficial, aspectos que repercuten en una aproximación práctica entre O.T. y urbanismo.

El resto de las leyes plantea las relaciones entre O.T. y urbanismo en términos de vinculación del planeamiento urbanístico respecto a la O.T., y en diferentes niveles de exigencia de adaptación o respeto.

En definitiva, no se aprecia siempre una distinción clara entre O.T. y políticas ambientales, económicas o urbanísticas, lo que repercute sin duda en el sentido dubitativo o tentativo existente en una política nueva, cual es la O.T., mal definida y no bien diferenciada en la práctica.

III

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA O.T.

Al analizar las leyes de O.T. podemos distinguir las referencias que algunas de ellas hacen al objeto y los objetivos de las mismas. El objeto de las leyes analizadas es siempre la creación y regulación de instrumentos de O.T., cuya finalidad, entre otras, es la consecución

de los objetivos marcados, generalmente en sus artículos iniciales, por estas leyes.

En el apartado que sigue, se analizan, en primer lugar, los objetivos expresados en las leyes estudiadas, normalmente coincidentes con los entendidos como genéricos de la O.T., y, seguidamente, los instrumentos, propuestos como los medios que crean las leyes para conseguir dichos objetivos.

1. LOS OBJETIVOS

Al estudiar los objetivos queda patente que existe una gran heterogeneidad y diversidad; debe tenerse en cuenta que las leyes han sido redactadas en diferentes momentos (a lo largo de doce años) y en comunidades autónomas con características territoriales distintas.

Dentro de ésta gran heterogeneidad los objetivos pueden ser agrupados según ciertas regularidades. De esta manera se aprecian los siguientes tipos de objetivos:

- a. procedimentales
- b. socioeconómicos y de carácter general
- c. de carácter natural, ambiental y patrimonial
- d. de relación con la planificación urbanística
- e. de relación con otros ámbitos espaciales
- f. de orden territorial

A. Objetivos procedimentales

Las leyes estudiadas recogen dos objetivos que poseen un *carácter procedimental*, pues hacen referencia al modo en que deben desarrollarse las actuaciones públicas en materia de O.T. y se distinguen del resto de los objetivos, que establecen los fines básicos que deben alcanzarse desde la política territorial (BENABENT, 1991, pág. 6).

Es común a todas las leyes la referencia que se hace al objetivo de la coordinación interadministrativa. Esta finalidad enlaza con la función coordinadora que se le atribuye a la O.T. entre diferentes políticas sectoriales y administraciones públicas (central, regional y local) a fin de asegurar una visión de conjunto de los problemas territoriales. Dicho objetivo «se plantea con el propósito de evitar decisiones de intervención contradictorias o no articuladas de las distintas administraciones sobre un mismo territorio» (BENABENT y LEÓN, 1991, pág. 38) y según algunos autores «constituye quizás la cuestión crucial de la ordenación del territorio» (HILDENBRAND, 1996, pág. 35).

¹¹ Cataluña y Aragón.

¹² Navarra y Madrid.

Igualmente se debe destacar el objetivo que pretende fomentar la participación de la sociedad en el proceso de O.T., para conseguir que ésta sea auténticamente democrática y responda a las necesidades y aspiraciones de la población¹³. La función de las administraciones públicas en este sentido es fundamental si tenemos en cuenta que

«la ordenación del territorio, por varias razones es una política poco conocida por los ciudadanos, por lo que incumbe a las administraciones públicas no sólo establecer cauces adecuados para la participación de la sociedad civil en la planificación territorial (...) sino también estimular dicha participación a través de medidas de información y formación» (HILDENBRAND, 1996, pág. 36).

B. *Objetivos socioeconómicos y de carácter general*

En relación con la definición que cada ley hace de la O.T. se distingue un grupo de leyes¹⁴ que toman como objetivos los establecidos por la Carta europea de ordenación del territorio u otros de carácter general como los que a continuación se expresan:

- El desarrollo socio-económico equilibrado en el territorio.
- La mejora de la calidad de vida.
- La eficacia de las actividades económicas, el crecimiento económico y el empleo.

Se trata, como puede apreciarse, de objetivos muy generales en los que la componente espacio-territorial está implícita, o se da por supuesta.

Existe otro grupo de normas en las que la definición de objetivos se caracteriza, además, por la especial relevancia que cobra el territorio en relación a las aspiraciones socioeconómicas¹⁵. En este sentido se observan como objetivos:

- La distribución equilibrada del crecimiento y de niveles de renta adecuados en todo el territorio.
- La utilización racional del territorio.

En general, términos o expresiones de sentido económico como crecimiento, actividad económica, renta y paro aparecen continuamente mencionados en estos textos legales, mezclados o poco diferenciados de las referencias propiamente espaciales o territoriales.

C. *Objetivos de carácter natural, ambiental y patrimonial*

Otros objetivos a considerar son los que se relacionan con la protección del medio ambiente y los recursos naturales, por otra parte ligados a la planificación ambiental y que en la mayoría de los casos tienen su plasmación en instrumentos específicos. Los que más se repiten (ya se vieron al principio de este apartado al hablar de los objetivos de la Carta europea de ordenación del territorio) son los referentes a la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. En el sentido contrario, es necesario resaltar también que hay leyes en las que ninguno de sus objetivos hace alusión al medio ambiente¹⁶.

Otras, en cambio, lo tienen muy presente hasta el punto de tomar como objetivos la protección de aspectos más detallados, como el paisaje, o la creación de un sistema de espacios naturales dentro del modelo territorial¹⁷.

A veces, en estos objetivos referentes a la protección medioambiental se pone de relieve, bien de manera explícita, bien implícita, la idea del desarrollo sostenible, entendido éste como

«el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (BRUNDTLAND, 1988).

También aparecen en algunas de las leyes estudiadas referencias a la protección del patrimonio histórico y cultural¹⁸, hecho que pone de manifiesto la preocupación de la Administración por un recurso cada día máspreciado y objeto de creciente legislación específica; en estos objetivos se parte de un entendimiento amplio del concepto de patrimonio que además de los componentes culturales o históricos incluye también los componentes naturales y los resultados de la gestión del medio natural por los hombres (HILDENBRAND, 1996, pág. 425).

Tras este análisis se puede observar la evolución temporal que los conceptos de medio ambiente y patrimonio han tenido en las leyes de O.T. En las primeras, que son anteriores a las preocupaciones por estas materias, no se reflejan. El medio ambiente como objetivo se consolida a medida que el interés y la conciencia-

¹³ Baleares y Galicia.

¹⁴ Cataluña, Asturias, Valencia, Cantabria, País Vasco, Murcia, Aragón, Andalucía y Galicia.

¹⁵ Cataluña, Valencia, Cantabria y Aragón.

¹⁶ Cataluña, Cantabria y Navarra.

¹⁷ Baleares, Aragón y Galicia.

¹⁸ Canarias, Aragón, Andalucía y Madrid.

ción ciudadana y de la administración pública crecen. De esta forma, se pasa, en un principio, de objetivos que sólo pretenden conservar los recursos, a los que buscan la conservación y preservación de habitats. En los últimos años ha aparecido la idea del desarrollo sostenible consolidada plenamente en las últimas leyes, así como la generalización de las referencias al patrimonio histórico y al medio ambiente como patrimonio natural.

D. Objetivos relacionados con el planeamiento urbanístico

Esta relación se observa únicamente en dos de las leyes analizadas y ya mencionadas anteriormente. En ambas no existe una delimitación clara entre objetivos que pertenecen a la ordenación territorial y al urbanismo, ya que aparecen mezclados¹⁹. Dichos objetivos son clasificar y calificar suelo, asignar usos concretos, limitar el uso del suelo y el subsuelo en relación con las edificaciones, regular la composición y características arquitectónicas, establecer las reservas de suelo necesarias para su ejecución, etc.

En estas dos leyes se dan tres coincidencias importantes para su interpretación: son simultáneamente leyes de O.T. y urbanismo²⁰, promulgadas al mismo tiempo (las separan 8 meses) y pertenecientes a comunidades autónomas uniprovinciales.

E. Objetivos que plantean la relación con otros ámbitos espaciales

En los últimos años aparece en tres de las leyes analizadas²¹ otro objetivo de interés: la relación de las comunidades autónomas con otros espacios, el Estado y la Unión Europea²², principalmente. La concepción de las

infraestructuras regionales como parte de las redes nacionales y la integración de las mismas dentro de los esquemas territoriales europeos (redes transnacionales) es un objetivo que supera el tratamiento espacialmente descontextualizado de la O.T. propio de las primeras leyes aprobadas.

Se busca, por un lado, proporcionar una estructura interna o de articulación que no existe, y, por otro, que ésta, a su vez, se integre con la del exterior, no sólo con las demás regiones del Estado sino también con el resto de Europa. En este sentido, se hace referencia, a menudo implícitamente, al papel que debe jugar el sistema de transportes y su funcionamiento a fin de propiciar dicho objetivo.

F. Objetivos relacionados con el orden territorial

Finalmente sobresalen por su concreción un grupo de leyes en las que se resalta la componente territorial de los objetivos²³, incluso haciendo mención explícita a hechos concretos como estructuras, sistemas territoriales y zonificación. Así encontramos referencia a los siguientes objetivos:

- La disposición de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo de la comunidad autónoma.

- La definición de criterios a seguir en los asentamientos favoreciendo la accesibilidad de la población al medio natural.

- La fijación de los núcleos de población que, por sus características y posibilidades, hayan de constituirse en cabeceras comarcales, impulsoras del desarrollo socioeconómico de una zona.

- La vertebración del territorio mediante las infraestructuras de comunicación y transporte.

- El señalamiento de ámbitos supramunicipales.

- La distribución global de usos y actividades.

- La definición de áreas territoriales que deban ser objeto de especial protección.

Con frecuencia es finalidad común de todos estos objetivos, de contenidos más explícitamente espaciales,

¹⁹ Esta idea se observa claramente en la Ley de Navarra, donde tan sólo dos de los diez objetivos considerados se relacionan con la O.T., el resto pertenece a la planificación urbanística.

²⁰ Navarra: Ley foral de ordenación del territorio y urbanismo; Madrid: Ley de medidas de política territorial, suelo y urbanismo.

²¹ Andalucía, Madrid y Aragón.

²² En este sentido, HILDENBRAND (1996, pág. 45) considera que el marco europeo cobra cada vez más importancia por varias razones: 1) la necesidad de garantizar y mejorar la coherencia territorial de las políticas comunitarias con incidencia en la ordenación del territorio...; 2) la existencia de cuestiones y problemas territoriales que, por su naturaleza, tienen un carácter transfronterizo y transnacional...; 3) los riesgos de un incremento de las disparidades entre las zonas periféricas y centrales de la Unión Europea...; 4) la posibilidad de reducir el

paro y mejorar la competitividad de las ciudades y regiones europeas también con actuaciones de la política de O.T.; 5) las nuevas pautas y la mayor complejidad del orden espacial del territorio de Europa...; 6) el dinamismo de las fronteras exteriores de la Unión Europea de los 15 (... que aumenta aún más la relevancia y necesidad de la planificación territorial transfronteriza y transnacional).

²³ Baleares, Galicia, Aragón y Canarias.

CUADRO II. *Tipología y denominación de instrumentos de planificación en las leyes autonómicas de O.T.*

Ley	Ámbito regional	Ámbito subregional	Carácter sectorial	Otros instrumentos
Cataluña	Plan territorial General.	Planes territoriales parciales.	Planes territoriales sectoriales.	Instrumentos de fomento y orientación.
Canarias		Plan insular de ordenación.	Planes especiales.	
Asturias	Directrices regionales de O.T.	Directrices subregionales O.T.	Directrices sectoriales de O.T.	Programas de actuación territorial.
Baleares	Directrices de O.T.	Planes territoriales parciales o comarcales.	Planes directores sectoriales (Isla). Planes de ordenación del medio natural.	
Comunidad Valenciana	Plan de O.T.	Planes de acción territorial de carácter integrado.	Planes de acción territorial de carácter sectorial.	Programas de O.T. Proyectos de ejecución.
Cantabria	Directrices regionales de O.T.	Directrices comarcales de O.T.	Planes directores sectoriales. Planes de ordenación del medio natural.	Instrumentos de fomento y financiación.
País Vasco	Directrices de O.T.	Planes territoriales parciales o comarcales.	Planes territoriales sectoriales.	
Murcia	Directrices regionales de O.T.	Directrices subregionales o comarcales de O.T.	Directrices sectoriales de O.T.	Programas de actuación territorial. Actuaciones de interés regional. Evaluaciones de impacto ambiental. Evaluaciones de impacto territorial.
Aragón	Directrices generales de O.T.	Directrices parciales de O.T. ámbito Territorial.	Directrices parciales de O.T. de carácter Sectorial.	Programas específicos de gestión o Actuaciones de ámbito territorial. Procedimientos de gestión coordinada.
Andalucía	Plan de O.T.	Planes de O.T. de ámbito subregional.	Planes con incidencia en la O.T.	Actuaciones con incidencia en la O.T.
Navarra	Directrices regionales de O.T.	Directrices subregionales O.T.	Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal. Planes de ordenación de los recursos naturales.	Normas urbanísticas comarcales.
Madrid	Plan regional de estrategia territorial.		Planes de ordenación del medio natural y rural.	Programas coordinados de acción territorial.
Galicia	Directrices de O.T.	Planes territoriales integrados.	Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal. Planes de ordenación del medio físico.	Programas coordinados de actuación.

disminuir los desequilibrios territoriales y mejorar la integración de la comunidad autónoma.

2. LOS INSTRUMENTOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Como se ha dicho, el objeto principal de las leyes de O.T. analizadas es la creación y regulación de instrumentos de planificación, por cuya aplicación se alcanzan los objetivos de esta función pública. Una cuestión primera a señalar, antes de analizar pormenorizadamente los instrumentos, es la variedad terminológica con la que cada ley los denomina (ver Cuadro II). De este modo, en las trece leyes consideradas, para dar nombre a un instrumento de planificación física de características similares, bien sea regional, subregional o sectorial, se han empleado siete denominaciones diferentes. Como denominación genérica se utilizan, indistintamente, los términos *plan* o *directrices* con sus correspondientes adjetivos. Además se adjetivan de forma variada respecto a su alcance espacial y sus contenidos.

En relación con el primer aspecto, la elección del término *plan* o *directrices*, podemos adivinar una diferencia inicial de intención que merece ser destacada: mientras de la palabra *plan* se desprende un mayor compromiso directo por parte de la Administración que lo formula, en las *directrices* el compromiso es menor e indirecto, se transfiere a otros instrumentos que las desarrollan, generalmente el planeamiento subregional, sectorial y urbanístico. Hay que tener en cuenta que

«si estos instrumentos, a grandes rasgos, aparecen similares en sus funciones, contenidos y procesos de formulación, presentan peculiaridades propias adaptadas a las características territoriales y al entramado jurídico, político y administrativo en que se insertan» (BENABENT, 1991, pág. 4).

Atendiendo al Cuadro II, el esquema básico en cuanto a los instrumentos de planificación física que las leyes desarrollan es el siguiente:

- a. Un instrumento integrador de escala regional.
- b. Instrumentos de escala subregional o comarcal.
- c. Instrumentos de carácter sectorial (escala regional o subregional).
- d. Otros instrumentos.

A. Instrumentos de escala regional

El ámbito viene delimitado previamente y siempre coincide con la comunidad autónoma, comprendida ésta, según los estatutos de autonomía, por el territorio

que ocupan los municipios de sus actuales provincias²⁴. La Ley de Canarias difiere en este aspecto, pues para cada isla existe un *plan insular de ordenación del territorio*²⁵: «los planes insulares se elaborarán teniendo en cuenta la realidad global de la correspondiente isla...»²⁶; cosa que no ocurre en la Ley de Baleares:

«las directrices de O.T. constituyen el instrumento de ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de la comunidad autónoma de las Islas Baleares»²⁷.

En la escala regional, el *plan* o las *directrices*, constituyen el instrumento básico de planificación territorial y se encargan de fijar las pautas a seguir en materia de política territorial en toda la comunidad autónoma; en definitiva, es el marco general de referencia obligado para todas las actuaciones territoriales que posteriormente se desarrollarán en los instrumentos de rango inferior. En las *Directrices de ordenación territorial del País Vasco* (1994), por ejemplo, se dice que éstas deben ser «el marco de referencia para el desarrollo de los planes territoriales parciales, planes territoriales sectoriales y el planeamiento municipal»²⁸.

Por otra parte, y en relación con el objetivo referente a la coordinación administrativa, la Ley de Cantabria sostiene que las *directrices* de O.T. deben ser el «lugar de encuentro» de las diferentes administraciones públicas para su coordinación, «el documento flexible y ágil que ponga en marcha el proceso real de ordenación territorial»²⁹.

La Ley de O.T. de Andalucía va más allá, señalando que el *plan* de O.T. debe servir, además, de referencia

²⁴ «El territorio de Andalucía comprende el de los municipios de las actuales provincias de...» (Art. 3 del *Estatuto de autonomía para Andalucía*).

²⁵ Art. 2º 3 de la Ley de Canarias. En este sentido hay que tener en cuenta que el territorio canario no es aún espacialmente continuo o comprensivo en un ámbito que abarque el conjunto del archipiélago, incluidos los espacios interinsulares, aunque en la actualidad es un propósito que ciertos grupos políticos persiguen. Este planteamiento no queda reflejado en el art. 2 de su Estatuto de autonomía, que define el territorio de la comunidad autónoma como el integrado únicamente por las islas que conforman el archipiélago canario.

²⁶ Aunque posteriormente (en el art. 2º 5) se dice: «Los objetivos del plan insular deberán enmarcarse en las directrices generales de ordenación territorial del archipiélago...», constituyendo ésta la única mención que de ellas se hace en todo el texto legal analizado.

²⁷ Art. 3 de la Ley de las Islas Baleares. El territorio balear es, según su estatuto de autonomía art. 2, «el formado por el de las islas...», con lo cual no se consideran los espacios interinsulares.

²⁸ Prólogo de las *Directrices de ordenación territorial del País Vasco*. Ver también las *Directrices de ordenación del territorio del Principado de Asturias* (1992) aprobadas por Decreto 11/91 de 24 de enero y el *Plan territorial general de Catalunya* (1995) aprobado por Ley 1/95 de 16 de marzo.

²⁹ Exposición de motivos de la Ley de Cantabria.

CUADRO III. *Determinación del ámbito de los instrumentos subregionales*

Ley	Ámbito
Cataluña	como mínimo de extensión comarcal, puede agrupar unidades comarcales, nunca dividir las
Asturias	territorio menor al de la región en su conjunto
Baleares	áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas
Valencia	supramunicipal, de un área territorial determinada
Cantabria	áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas
País Vasco	áreas o zonas supramunicipales que las directrices regionales delimitan
Murcia	un territorio menor al de la región, una comarca
Aragón	áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o funcionales
Navarra	subregional
Andalucía	conjunto de términos municipales completos y contiguos, que por sus características forman un área coherente
Galicia	áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas

para la planificación del Estado y de la Unión Europea, en aquellas materias que tengan incidencia territorial. Asimismo, señala que

«el plan tendrá en cuenta las políticas de la Unión Europea y del Estado que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la comunidad autónoma y especificará las determinaciones de éste que deban ser referentes para dichas políticas»³⁰.

Los contenidos y determinaciones que estos instrumentos desarrollan son siempre de carácter general y están íntimamente relacionados con los objetivos de política territorial que cada ley analizada persigue. En opinión de diversos autores los instrumentos de la escala regional gozan de una cierta flexibilidad pero, a la vez, de una gran complejidad por el variado conjunto de aspectos que los mismos deben abordar (BENABENT y LEÓN, 1991, pág. 39). Esta idea viene refrendada por los documentos de esta escala aprobados hasta la fecha, tan solo tres: en Asturias, País Vasco y Cataluña.

B. Instrumentos de escala subregional o comarcal

Todas las leyes estudiadas desarrollan instrumentos subregionales, excepto la de Madrid, comunidad en la que es el planeamiento urbanístico el que realiza esta función³¹. En la Ley de Canarias la planificación a esta escala corresponde, como se ha visto anteriormente, al

plan insular de cada isla. Parece necesario, también, señalar inicialmente la pluralidad de denominaciones, en relación con el nombre completo de estos instrumentos, así como la insistencia o mayor referencia a los términos comarcal y subregional.

El Cuadro III sintetiza la definición propia que cada instrumento hace de su ámbito de actuación. Según estas delimitaciones, el ámbito, aunque no existe un definido por igual en todas las leyes, es inferior a la región y superior o igual a la comarca. El énfasis puesto en las figuras de nivel jerárquico territorial intermedio expresa la necesidad de establecer formas de intervención en estos ámbitos territoriales que, por sus características y dimensiones, muestran su idoneidad para vincular la planificación física con las estrategias de desarrollo socioeconómico (NOGUÉS LINARES, 1993, pág. 292).

Los planes subregionales constituyen instrumentos que se ajustan y desarrollan de acuerdo con la figura de escala superior, en el ámbito supramunicipal. A partir de la finalidad que cada instrumento persigue se distingue entre aquellos a los que se atribuyen las mismas funciones que al instrumento de escala regional pero en su ámbito³², y los que se encargan de ordenar áreas homogéneas que por sus características necesitan una ordenación singular³³.

A partir del ámbito de actuación que cada ley define (Cuadro III), se deduce que para las comunidades pluri-provinciales no caben planes o directrices provinciales.

³⁰ Art. 7º 2 de la Ley de Andalucía.

³¹ Los instrumentos que establece la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid (*plan regional de estrategia territorial, programas coordinados de la acción territorial, planes de ordenación del medio natural y rural*) pueden desarrollarse a través de *actuaciones de interés general* y de *planes urbanísticos* (art. 14.5).

³² Cataluña, País Vasco, Murcia, Asturias o Andalucía.

³³ Valencia, Baleares, Cantabria o Galicia.

CUADRO IV. *Determinación del ámbito de los instrumentos sectoriales*

Ley	Ámbito
Cataluña	todo el territorio de la comunidad autónoma
Canarias	insular
Asturias	todo el territorio de la comunidad autónoma o un ámbito más reducido que se determine al efecto
Baleares	como mínimo insular, salvo excepciones justificadas
Valencia	área territorial determinada
Cantabria	supramunicipal o un término municipal cuando se considere oportuno
País Vasco	supramunicipal
Murcia	todo el territorio de la comunidad autónoma o un ámbito más reducido que se determine al efecto
Aragón	regional, comarcal, subregional
Andalucía	regional y subregional
Navarra	supramunicipal o un término municipal cuando se considere oportuno
Madrid	varios términos municipales

En este sentido se puede decir que, respecto a la planificación,

«las atribuciones ordenadoras relativas a la provincia han pasado a ser un criterio territorial casi exclusivo del Estado, poco funcional y poco operativo como nivel de gestión» (ZOIDO, 1992, págs. 22-23).

El instrumento que ahora se analiza está destinado a zonas de características homogéneas o funcionales, y difícilmente una provincia puede cumplir esta particularidad. En este sentido el ámbito de actuación se acerca más a lo que geográficamente se entiende por comarca (NOGUÉS, 1994, págs. 291-294; VILÁ, 1993, págs. 231-239).

Varias de las leyes autonómicas estudiadas hacen alusión a ella: tanto para darle nombre como para definir su ámbito³⁴. Algunas se decantan abiertamente por esta figura debido, según se señala, a que sus comunidades poseen un profundo sentimiento comarcal, como es el caso de Cataluña³⁵. En otras comunidades, si bien han habido intentos o propuestas de comarcalización³⁶, éstas no han sido aprobadas debido a diferentes causas, entre otras el necesario acuerdo por parte de todos los ayuntamientos afectados³⁷.

C. Instrumentos de carácter sectorial

El ámbito de los instrumentos que ahora se analizan, según el Cuadro IV, puede ocupar, desde un municipio, «cuando en una implantación territorial su incidencia trascienda al mismo municipio por su magnitud, importancia y especiales características», hasta toda la comunidad autónoma.

Estos instrumentos se encargan de regular, ordenar y orientar las actividades sectoriales con incidencia territorial (infraestructuras, equipamientos, servicios, etc) y desarrollan las determinaciones contenidas en los instrumentos de carácter superior.

Estos planes sectoriales adquieren en varias leyes analizadas un carácter de salvaguarda del medioambiente, asumiendo generalmente una función protectora³⁸. La planificación ambiental como parte de la O.T. tiene las funciones, entre otras, de ordenar, proteger o regular usos de ciertos espacios que por sus características singulares merecen un trato especial³⁹. Estos instrumentos en algunos casos son regulados por la propia ley; en

municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno».

³⁸ Canarias, Murcia y Aragón. Por ejemplo, los *planes especiales* de Canarias tienen por finalidad, entre otras, «la protección del paisaje, suelo, medio urbano, rural y natural para su conservación y mejora en determinados lugares».

³⁹ Son los *planes de ordenación del medio natural* en Baleares y en Cantabria, los *planes de ordenación de los recursos naturales* en Murcia y Navarra, los *planes de ordenación del medio natural y rural* en Madrid y los *planes de ordenación del medio físico* en Galicia. La Ley andaluza de O.T. califica a los *planes de ordenación de los recursos naturales* como un instrumentos de tipo sectorial, enmarcándolos dentro de los planes con incidencia en la O.T.

³⁴ Cataluña, Baleares, Cantabria, País Vasco, Murcia y Galicia.

³⁵ Cataluña aprobó una Ley de Comarcalización (Ley 6/87). Es en la actualidad la única comunidad donde la comarca existe como ente territorial con significado político-administrativo.

³⁶ Es el caso de Andalucía con la *Propuesta de comarcalización de Andalucía* (1983) y *Andalucía. Sistema de ciudades* (1986). En Galicia, por ejemplo, la Xunta ha desarrollado un plan de «comarcas piloto», véase GARRIDO y LOIS (1993).

³⁷ El art. 5 de Estatuto de autonomía para Andalucía establece que «por ley del parlamento andaluz podrá regularse la creación de comarcas integradas por

otros se hace referencia a los establecidos por el instrumento estatal, la Ley 4/89 de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre⁴⁰. Al respecto hay que señalar, además, que muchas leyes no desarrollan o no introducen estos instrumentos en la legislación de O.T., diferenciándolos en sus propias leyes de planificación ambiental⁴¹.

Exceptuando las leyes de Cataluña y Asturias⁴², todas las demás especifican las actividades sectoriales a las que este instrumento se refiere. En este sentido la ley más explícita es la andaluza, ya que en ella se establecen en un anexo las «actuaciones de planificación que se consideran como planes de esta clase»⁴³. Igualmente son aclaratorias las leyes de Navarra y Galicia, las cuales diferencian y especifican lo que entienden por infraestructuras, dotaciones e instalaciones⁴⁴.

El plan o las directrices sectoriales deben servir de

«referencia obligada para la actuación de las administraciones y organismos públicos a quienes corresponde la ejecución y gestión de las obras y actuaciones incluidas en los mismos»⁴⁵.

De esta manera se convierten en instrumentos para la coordinación de los distintos departamentos autonómicos e incluso de las diversas administraciones públicas actuantes en el territorio; esta coordinación se hace

necesaria a fin de «eliminar fricciones y redundancias en la acción pública» (ZOIDO, 1992, pág. 8).

D. Otros instrumentos

Salvo tres comunidades⁴⁶, todas las demás introducen, como mínimo, un tipo más de instrumento de planificación territorial, que, a su vez, puede conectar y aportar criterios territoriales a otras figuras de planificación de distinta naturaleza. Así aparecen los *instrumentos de fomento*⁴⁷, que disponen las «subvenciones y estímulos fiscales para ampliar o crear actividades privadas de carácter industrial, artesanal, turístico...»⁴⁸ y que constituyen fundamentalmente instrumentos de planificación económica.

Otro aspecto de interés es la consideración específica de la *evaluación de impacto ambiental* y la *evaluación de incidencia territorial*. Son, según la definición que dan las propias leyes, un «conjunto de estudios o análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar la posible incidencia de una actuación»⁴⁹. Estas figuras vienen a constituirse, por tanto, en instrumentos de control.

Merecen también mencionarse los *programas*⁵⁰, encargados de recoger las actuaciones con incidencia en el territorio que van a ser realizadas por los distintos organismos y entidades de la administración. En general se consideran instrumentos de coordinación y convenios, en estrecha relación con la planificación económica, ya que incorporan estudios económicos y presupuestarios.

Otras leyes incluyen también instrumentos de índole urbanística. Así por ejemplo las *normas urbanísticas comarcales*⁵¹, que clasifican suelo en ámbitos superiores al municipio, y los *programas de coordinación de acción territorial*⁵², que establecen la articulación de las acciones de las administraciones públicas que requieran la ocupación de suelo y tengan una relevante repercusión territorial.

⁴⁰ En Murcia y Galicia: «No obstante su condición de instrumento de ordenación del territorio los planes de ordenación de los recursos naturales se regirán por lo dispuesto en la legislación sobre la conservación de espacios naturales».

⁴¹ Baleares: Ley 1/1984, sobre ordenación y protección de áreas naturales de interés especial; Cataluña: Ley 12/1985, de espacios naturales; Canarias: Ley 12/1987, de declaración de espacios naturales; Valencia: Ley 5/1988, por la que se regulan los parajes naturales de la Comunidad...; Castilla-La Mancha: Ley 2/1988, de conservación de suelo y protección de cubiertas vegetales; Andalucía: Ley 2/1988, de inventario de espacios naturales protegidos; etc.

⁴² «Los planes de incidencia territorial que elaboren los Departamentos de la Generalitat tendrán el carácter de *planes territoriales sectoriales*...» (Art. 17); las directrices sectoriales de O.T. de Asturias están destinadas a «regular y orientar el impacto territorial de las actividades sectoriales...».

⁴³ Red de carreteras, red ferroviaria, transporte, puertos, aeropuertos, hidrología, abastecimiento y saneamiento de agua, planes de ordenación de los recursos naturales, etc.

⁴⁴ «Se consideran infraestructuras las construcciones y conducciones destinadas a las comunicaciones, la ejecución de la política hidráulica, la lucha contra la contaminación y protección de la naturaleza, y la ejecución de la política energética; se consideran dotaciones las construcciones que sirvan de soporte a las actividades y servicios de carácter sanitario, asistencial, educativo, cultural, administrativo, de seguridad y protección civil, recreativo y deportivo; y se consideran instalaciones las destinadas a la realización de actividades económicas primarias, secundarias y terciarias que cumplan las condiciones señaladas...» (Art. 61.2 de la Ley de Navarra y art. 22.2 de la Ley de Galicia).

⁴⁵ Leyes de Baleares y Cantabria y en similares términos la Ley Aragón. Las directrices sectoriales de O.T. de Asturias debe contener, entre otros, «el establecimiento de criterios de coordinación con otros sectores y con el marco general y particular de la O.T. dentro del ámbito de las directrices» (art. 8º, f).

⁴⁶ Canarias, Baleares y País Vasco.

⁴⁷ Cataluña y Cantabria.

⁴⁸ Art. 25.1 de la Ley de Cataluña.

⁴⁹ Asturias y Murcia.

⁵⁰ *Programas de actuación territorial* en Asturias y Murcia, *de ordenación territorial* en Valencia, *procedimiento de gestión integrada* en Aragón, los *programas coordinados de actuación* en Galicia y los *programas específicos de gestión y actuación de ámbito regional* en Aragón.

⁵¹ Madrid.

⁵² Navarra.

CUADRO V. Algunos ejemplos de referencias directas a estructuras y sistemas territoriales en diversas leyes de O.T. autonómicas

	Estructuras territoriales	Sistemas territoriales
Andalucía	viarias hidráulicas telecomunicaciones energéticas	ciudades transportes y comunicaciones equipamientos y servicios
Madrid	viarias actividades económicas energéticas	asentamientos comunicaciones equipamientos y servicios
Galicia	viarias y de comunicación	asentamientos equipamientos y servicios

Finalmente hay que citar los *proyectos de ejecución* y las *actuaciones de interés regional*⁵³, que vienen definidos como actuaciones concretas o aisladas, que deben ajustarse a los objetivos de los instrumentos de escala superior, no pudiendo contravenir sus determinaciones. A este grupo también pertenecen las *actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio*, establecidas en la ley de O.T. de Andalucía, definidas como aquellas actuaciones singulares no incluidas en planes que, sin embargo, deben ser evaluadas desde los criterios definidos en la política de O.T.⁵⁴

IV

HACIA EL MODELO FUNCIONAL

Como se afirmaba en el planteamiento de las hipótesis previas, existe un campo de trabajo común en el que coinciden la vertiente regional de la Geografía y la Ordenación del Territorio. Ambas disciplinas se ocupan del conocimiento, interpretación y la mejora de los espacios reales, de territorios concretos, intentando identificar elementos que justifiquen su unidad y le den coherencia, junto con otros que establezcan su variedad y diversidad interna, al objeto de posibilitar regímenes o tratamientos diferenciados de sus distintos espacios componentes.

La Ordenación del Territorio realiza este tipo de operaciones a través de la definición de estructuras y sistemas territoriales que conectan y dan unidad a las

distintas partes de un ámbito, y mediante la delimitación de unidades territoriales de estudio o diagnóstico y de zonas que supongan la atribución de un régimen específico a una porción del espacio geográfico considerado. El objetivo final es mejorar el orden físico del territorio, posibilitar la adecuada disposición de sus elementos y partes integrantes mediante una serie de propuestas con el fin de que el territorio contribuya a conseguir objetivos más generales, tales como el desarrollo económico y el bienestar de sus habitantes. En el caso de los planes de O.T. las propuestas se pueden plasmar unitariamente en la definición de un modelo territorial o modelo espacial funcional.

1. ESTRUCTURAS Y SISTEMAS TERRITORIALES

La necesidad de considerar elementos que den sentido unitario y coherencia interna al territorio nos lleva a los conceptos de estructuras y sistemas territoriales. Como estructuras consideramos «las redes que articulan el territorio total o parcialmente» y como sistemas territoriales entendemos «la organización y funcionamiento de dichas estructuras» (ZOIDO, 1992, pág 23).

De este modo las estructuras territoriales son elementos integrantes del orden territorial en su consideración estática y estrictamente de orden físico, mientras que los sistemas hacen referencia a realidades dinámicas en las que pueden contemplarse aspectos organizativos y de gestión.

La mayoría de las leyes de O.T. de las comunidades autónomas, hasta ahora aprobadas, no realizan una distinción clara entre estructuras y sistemas territoriales. Ni siquiera en muchas ocasiones se utilizarán estos términos, salvo en los casos de las leyes más recién-

⁵³ Valencia y Murcia, respectivamente.

⁵⁴ Éstas figuran enumeradas en un anexo de la ley bajo el título: *actuaciones de intervención singular*.

CUADRO VI. *Proceso de zonificación: secuencia metodológica completa*

Fases del proceso de zonificación a partir de la distinción de unidades territoriales	
Tipos de unidades	Procedimiento de obtención
unidades de paisaje	reconocimiento visual directo o indirecto de unidades meramente formales constatación de los caracteres integrantes de las unidades uno a uno relación entre los distintos rasgos constitutivos de las unidades incorporación de un sentido funcional u operativo a las unidades de síntesis propuestas con delimitación precisa basadas en las operaciones anteriores
unidades homogéneas simples	
unidades de síntesis	
unidades geográficas integradas	
unidades con valor normativo: zonas	

Elaboración propia a partir de ZOIDO (1993).

tes⁵⁵. Si hacemos un análisis por comunidades, se puede decir que son las leyes de Andalucía y Madrid las que recogen más adecuadamente la conceptualización de las estructuras y sistemas territoriales, aunque también en otros casos como Galicia se aprecia cierta clarificación (Cuadro V).

Es más común en las leyes estudiadas que contengan planteamientos generales sobre estructuras y sistemas, que referencias completas y detalladas sobre las diferentes estructuras y sistemas territoriales de interés para la ordenación física. En ellos se recoge, a veces de manera explícita y en la mayoría de los casos de modo implícito, la necesidad de definir una serie de elementos territoriales que propicien la unidad, coherencia e integración del espacio regional o subregional⁵⁶, pero, mayoritariamente, no se es consecuente con dicho objetivo, quedando finalmente ambiguas las referencias. En este sentido y tras el análisis de las diferentes leyes, podemos destacar los siguientes hechos:

- Entre las estructuras mayoritariamente consideradas en la legislación estudiada se encuentran las infraestructuras de comunicación (red viaria) y las redes de energía, abastecimiento, etc. En el caso de los sistemas se observa la alusión frecuente al sistema de equipamientos y servicios.

- En un segundo nivel encontramos la referencia al sistema de ciudades, en unos casos, o al sistema de asentamientos, en otros⁵⁷. También se menciona el sistema de transportes, pero con menor presencia que las infraestructuras de comunicación consideradas anteriormente.

- En tercer lugar existe una escasa consideración de los hechos naturales como formantes del orden territorial. Hay variadas referencias a la importancia del medio natural, a la necesidad de protección y recuperación, pero no se ordenan ni se concretan, no existe una concepción espacial, ni menos sistémica, de interrelación funcional entre los distintos elementos que pudieran componerlo y el orden territorial en general.

⁵⁵ Se puede hacer una distinción entre las leyes promulgadas hasta el año 1990 (Cataluña, Canarias, Asturias, Baleares, Valencia, Cantabria y País Vasco) y las aprobadas posteriormente (Murcia, Aragón, Andalucía, Navarra, Madrid y Galicia). En las del primer grupo no se hace alusión a los términos analizados, aunque desarrollan contenidos referidos a la integración y coherencia del territorio; en las del segundo grupo ya se aprecia una clarificación terminológica y una utilización más correcta de los dos conceptos señalados, aunque también, con frecuencia, un abuso reiterado y un uso inadecuado del término sistema.

⁵⁶ Sirvan como ejemplo ilustrativo las determinaciones de las siguientes leyes: la Ley de Cataluña señala que el plan territorial general preverá «el emplazamiento de grandes infraestructuras, especialmente de comunicación, de saneamiento y energéticas y de equipamientos de interés general»; la Ley de Cantabria afirma que las directrices comarcales de ordenación del territorio contendrán «el esquema de distribución y localización de los asentamientos de población... y la determinación de la ubicación de los equipamientos de interés comarcal»; y por último, la Ley de Andalucía plantea que el plan de ordenación del territorio de Andalucía habrá de tener entre sus contenidos «el esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación..., las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas».

2. UNIDADES TERRITORIALES Y ZONIFICACIÓN

El reconocimiento de la variedad interna y la diversidad espacial dentro de un territorio dado, se hace en las leyes de O.T. a través de dos operaciones fundamentales que pueden ser fases de un mismo proceso: la distinción de unidades territoriales y la zonificación.

⁵⁷ El sistema de ciudades ha de ser considerado como un subconjunto del sistema de asentamientos, el compuesto por los núcleos con mayor entidad territorial y que ejercen funciones supralocales de centralidad en sentido amplio: político, económico y de distribución de equipamientos y servicios. El sistema de asentamientos considera todos y cada uno de los núcleos de población y asentamientos, incluyendo las entidades menores de población. Ver ZOIDO (1995): «Sistema de asentamientos, ciudades medias y aglomeraciones urbanas de Andalucía. Evolución reciente», en *Situación* nº 3, págs. 149-162.

La distinción de unidades territoriales supone delimitar áreas homogéneas simples o unidades complejas funcionales o integradas, según distintas consideraciones geográficas, socioeconómicas o culturales. El objetivo de esta delimitación es de carácter analítico o de diagnóstico, convirtiéndose las unidades en verdaderos instrumentos intencionados de análisis territorial, razón por la cual a menudo son llamadas «unidades de diagnóstico». La zonificación, o distinción de zonas, es la fase última del proceso, que consiste en dotar a determinadas áreas de un régimen específico (protector, de actuación prioritaria, etc), en definitiva un determinado tratamiento normativo o de gestión.

El camino a seguir desde la distinción de unidades territoriales de diagnóstico hasta la zonificación puede ser directo o a través de una completa «secuencia analítica que lleva a una opción final operativa» (ZOIDO, 1992, pág. 22), tal y como se observa en el cuadro VI.

En general se comprueba en las leyes de O.T. la distinción de partes en un ámbito dado para establecer sus caracteres diferenciadores o para aplicarles regímenes o tratamientos; se hace por tanto referencia a unidades territoriales y zonas⁵⁸. En los distintos planteamientos legales acerca de los objetivos que ha de perseguir la O.T., se considera que algunas de las funciones básicas de la O.T. son la protección del medio ambiente y el paisaje, la superación de los desequilibrios territoriales intrarregionales, la delimitación de ámbitos de tratamiento supramunicipal a través de planes y la localización de las áreas agrícolas, ganaderas y forestales a proteger o explotar más adecuadamente. Generalmente estos objetivos requieren un ejercicio de delimitación de unidades territoriales de diagnóstico (unidades ambientales o socioeconómicas homogéneas o funcionales) y de distinción de zonas (a proteger, de promoción socioeconómica, de actuación preferente, etc).

La definición de unidades territoriales se lleva a la práctica en muchas de las leyes mediante la delimitación de áreas homogéneas desde el punto de vista socioeconómico (ya sea mediante la calificación de áreas de economía deprimida, desarrolladas o congestionadas⁵⁹, ya sea mediante la simple consideración de áreas o comarcas socioeconómicamente homogéneas). En otros casos se plantea la necesidad de definir criterios que posibili-

ten la delimitación de áreas para la planificación ambiental, económica o sectorial⁶⁰.

Con respecto a la zonificación, aparecen en la legislación de O.T. diversos tipos de zonas según la intención y los objetivos que se persigan con la atribución del régimen normativo especial. Un estudio detallado nos permite sistematizar las zonificaciones encontradas en las leyes dentro de alguno de estos tipos:

– Zonas de protección natural⁶¹, del paisaje y de los recursos naturales⁶², que a veces recogen diferentes grados de protección según las características y valores de la zona (protección activa, pasiva o preventiva⁶³). También se incluyen en esta tipología las zonas o espacios objeto de remodelación o regeneración medioambiental⁶⁴.

– Zonas de protección del patrimonio y los valores históricos, culturales y sociales⁶⁵.

– Zonas caracterizadas por la presencia de suelos con valor agrícola, ganadero o forestal susceptibles de protección o de redefinición de su explotación⁶⁶.

– Zonas con limitaciones de uso generales en función de los riesgos naturales que las amenazan⁶⁷.

– Zonas con limitaciones de uso específicas en función de la problemática que les afecta⁶⁸.

Otro tipo de zonificación de mayor detalle se refiere al señalamiento de áreas del territorio que han de ser objeto de planificación a otras escalas o mediante planes sectoriales. En muchas ocasiones se afirma que los instrumentos regionales de O.T. podrán localizar las áreas para el desarrollo de los planes comarcales o subregionales, los planes de protección u ordenación del medio natural y otros instrumentos⁶⁹. Esta definición espacial de zonas que han de tener un tratamiento especial a través de planes sectoriales o de detalle debe dar lugar ulteriores a un ejercicio complejo de delimitación, hasta encontrar unidades geográficas aptas para la aplicación de una planificación territorial diferenciada.

⁵⁸ El señalamiento de diferentes tipos de zonas según sus características y necesidades normativas se aprecia con gran detalle en la Ley de la Comunidad Valenciana (Cap. II, Sec. 2°).

⁵⁹ Cataluña, Cantabria y Aragón.

⁶⁰ Éste es el caso de la Ley de Andalucía que las señala como determinación propia del plan de ordenación del territorio de Andalucía.

⁶¹ Todas las leyes autonómicas.

⁶² Andalucía.

⁶³ Aragón.

⁶⁴ Galicia.

⁶⁵ Asturias, País Vasco y Andalucía.

⁶⁶ Baleares, Cantabria, Murcia y Aragón.

⁶⁷ Andalucía.

⁶⁸ *Áreas de protección litoral* en los casos de Valencia y Baleares, *áreas protegidas frente al desarrollo urbano* en Navarra.

⁶⁹ Cataluña, Valencia, País Vasco, Andalucía, Madrid y Galicia.

Finalmente, se debe señalar que en las leyes analizadas no siempre se distingue entre unidades territoriales y zonas, y raramente se expresa la necesidad de establecer una secuencia metodológica completa a fin de dar rigor a la zonificación.

3. MODELO TERRITORIAL O MODELO ESPACIAL FUNCIONAL

El modelo territorial o modelo funcional se entiende desde la planificación física como

«la interpretación sintética de las relaciones existentes en el espacio y la propuesta articulada de mejora de dichas relaciones mediante un conjunto de elementos que den mayor integración al espacio planificado» (ZOIDO, 1992, pág. 24).

Desde la óptica de esa definición el modelo territorial suele expresarse gráficamente en los documentos de planificación, tomando en consideración una serie de elementos a los que se confiere el valor de cohesionar, integrar o dar mayor sentido unitario al espacio objeto del plan y que se quiere mejorar desde el punto de vista funcional (SERRANO, 1991).

La utilización del concepto de modelo territorial o funcional en las leyes de O.T. de las comunidades autónomas es muy escasa. En la mayoría de los casos se rehuye el término modelo, que supondría quizá la adquisición de un compromiso cerrado con una determinada opción o propuesta de mejora territorial definida en sus diversos elementos. Por tanto se concluye que la mayoría de las leyes no se plantean la necesidad de formular un modelo territorial en el sentido antes expresado, aunque a veces se puede intuir, entre líneas, la referencia a este importante concepto. En otras ocasiones aparece, pero refiriéndose no al orden territorial deseado sino al existente, o bien a un modelo tendencial de formación más o menos espontánea⁷⁰.

La consideración del modelo territorial, como imagen final posible, se vislumbra en algunas leyes, aunque de manera dispersa y poco concreta. Se plantea la necesidad de elegir una opción de desarrollo territorial a la vista del examen y análisis de las diferentes alternativas ofrecidas tras las fases de información y diagnóstico territorial⁷¹; o se expresa la necesidad de favorecer un «modelo disperso de ocupación del territorio», lo cual puede quizá referirse a un aspecto parcial del modelo territorial, al sistema de asentamientos.

Finalmente, podemos apreciar mejor, aunque sin que se nombre expresamente, la utilización del concepto de modelo espacial funcional en otras leyes:

– en unos casos se plantea la necesidad de dar expresión geográfica a las directrices de O.T. mediante un esquema de ordenación, la delimitación de las áreas protegidas y la articulación de propuestas⁷²;

– en otros se expresa la intención de conseguir unos determinados objetivos territoriales previamente expresados y se plantea un esquema de articulación territorial que estaría compuesto por las estructuras, los sistemas, las zonas protegidas y las áreas susceptibles de planificación territorial subregional⁷³.

En resumen, las referencias al modelo territorial funcional parecen evolucionar y hacerse algo más explícitas con el tiempo. En las primeras leyes no se observa ninguna alusión a este concepto, pero a medida que la experiencia acumulada es mayor y se perfeccionan los instrumentos legales de O.T., se pone de manifiesto de forma cada vez más notoria, aunque indirectamente, como un hecho necesario al que no se quiere nombrar.

En definitiva, la consideración del modelo espacial funcional o modelo territorial de referencia es una opción metodológica relativamente compleja, rehuida durante los años 70 y 80 por miedo a caer o dar a entender que se realiza una planificación holística y omnicompreensiva. La definición del modelo territorial exige importantes esfuerzos de síntesis, prospectiva y voluntad política de crear un nuevo orden territorial, compromiso que sin duda puede parecer excesivo, pero que también admite ser expresado en los términos adecuados, con la flexibilidad conveniente. En cualquier caso parece que la constitución de los nuevos ámbitos políticos unitarios como las comunidades autónomas o, en su caso, las comarcas, son circunstancias muy poderosas que están demandando y, con cierta lentitud, posibilitando la identificación y formulación de los respectivos modelos territoriales.

V CONCLUSIONES

A modo de síntesis final se pueden establecer las siguientes consideraciones generales acerca de las leyes autonómicas de ordenación del territorio y su manera de entender el espacio geográfico al que están referidas:

⁷⁰ Valencia.

⁷¹ Canarias.

⁷² Murcia.

⁷³ Andalucía.

1º) Se constata la existencia de diferentes concepciones básicas, tratamientos y desarrollos de la O.T. en las leyes, diferenciadas por su mayor orientación económica, física o ambiental, lo que tiene como consecuencia importantes divergencias e incongruencias que no facilitan un entendimiento común de esta práctica.

2º) Se aprecia una evolución en la definición de la O.T. En las primeras leyes la definición se elude, después se asume de manera generalizada la de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1984), para finalmente, en las leyes más recientes, enriquecer esa definición con aproximaciones diversas en general tendentes a una práctica más próxima a la planificación física, pero que por el momento no reflejan un entendimiento claro y unitario de la O.T.

3º) Existe una gran variedad y heterogeneidad en cuanto al planteamiento de objetivos y al diseño de instrumentos de ordenación territorial; en ambos casos se supera a menudo el plano físico, definiéndose objetivos y concibiéndose instrumentos de naturaleza socioeconómica, ambiental, urbanística y de coordinación administrativa.

4º) La comprensión e interpretación del espacio geográfico por parte de las leyes ofrece las siguientes conclusiones particulares:

- el concepto de territorio y su conocimiento para ordenarlo no han sido clarificados por las leyes estudiadas; todo parece señalar a un significativo divorcio o separación entre estudiosos del espacio geográfico y redactores de las leyes;

- con respecto a los elementos que dan unidad al territorio, no se observa una conceptualización y diferenciación clara. Si se parte de la idea de que las leyes de-

bieran distinguir las estructuras y los sistemas territoriales que dan cohesión a un ámbito determinado, en muchas ocasiones no existe una consideración explícita de las mismas y en otras se evidencia un alto grado de indefinición y confusión de términos y conceptos. Las diferentes leyes consideran distintas estructuras y sistemas territoriales; con una coincidencia algo más frecuente en relación con el viario y los asentamientos;

- respecto al reconocimiento de la diversidad interna del territorio, no siempre se distingue entre una tarea más analítica y otra más propositiva que diferencie entre los hechos existentes y los deseados, entre el diagnóstico y las propuestas; no siempre se señala claramente que la zonificación es uno de los recursos principales de la ordenación;

- la opción por un modelo territorial distinguido como objeto final de la O.T. es minoritaria, casi podría señalarse todavía ausente. En las primeras leyes no se observa ninguna referencia a este concepto, pero a medida que la experiencia acumulada es mayor y se perfeccionan los instrumentos legales de O.T., se constata la progresiva tendencia a identificar y proponer un orden territorial definido, mediante un conjunto coherente de ideas o un esquema con expresión gráfica, aunque sea en términos muy generales y flexibles.

En definitiva, no se puede decir que las leyes de ordenación territorial aprobadas en España en los últimos quince años hayan tenido como consecuencia el establecimiento de un conjunto de conceptos y métodos claros y bien asentados; a partir de ello las prácticas en consecuencia deben adolecer significativamente de congruencia, pero esa es otra cuestión a tratar a partir del análisis de los todavía escasos instrumentos de planificación territorial aprobados.

El presente trabajo es consecuencia del curso de tercer ciclo «Geografía y planificación física», impartido por el profesor Florencio Zoido Naranjo dentro del programa de doctorado «Políticas regionales y transformaciones territoriales», del Departamento de Geografía física y Análisis geográfico regional de la Universidad de Sevilla.

La investigación se enmarca en una línea de trabajo que pretende analizar la comprensión y el tratamiento del espacio geográfico en los instrumentos de

ordenación del territorio. La metodología y los conceptos básicos utilizados para la realización del artículo fueron puestos a prueba anteriormente en diferentes análisis sobre instrumentos de planificación física, concretamente en los trabajos realizados sobre las *Directrices de ordenación del territorio de la comunidad autónoma del País Vasco* (GOBIERNO VASCO, Dirección de urbanismo, vivienda y medio ambiente, 1994) y el *Esquema territorial de la cuenca del Guadalete* (JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de obras públicas y transportes, 1994).

B I B L I O G R A F Í A

- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (1991), «Los objetivos de la ordenación del territorio y la coordinación y cooperación administrativa en las normativas de ordenación del territorio de las comunidades autónomas» en *Seminario europeo de ordenación del territorio y planificación regional*, Sevilla (Documento mecanografiado).
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. y LEÓN PRIETO, M. (1991), *Experiencia comparada de las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio y propuesta para una ley de ordenación del territorio de Andalucía*, Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (Junta de Andalucía), Sevilla (documento mecanografiado).
- BRUNDTLAND, G. H. (1988), *Nuestro futuro común*, Alianza, Madrid.
- DEPARTAMENTO DE URBANISMO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE (1994), *Directrices de ordenación territorial de la comunidad autónoma del País Vasco*, Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN (1986), *Estatuto de autonomía para Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1990), *Bases para la ordenación del territorio en Andalucía*, Centro de Estudios Territoriales y Urbanos, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1994), *Esquema territorial de la cuenca del Guadalete*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1996), *Documento de bases y estrategias del plan de ordenación del territorio de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (1995), *Directrices de ordenación del territorio de las Islas Baleares. Hipótesis de modelo territorial*, Govern Balear, Palma de Mallorca.
- GARRIDO FARALDO, S. y LOIS GONZÁLEZ, R. C. (1993), «La comarcalización de Galicia: entre la necesidad y el caos» (pág. 291-294), en *XIII Congreso nacional de Geografía, nuevos procesos territoriales*, Universidad de Sevilla.
- GRUPO «ESTUDIOS GEOGRÁFICOS ANDALUCES» (1993), «Divisiones territoriales y comarcas en Andalucía» (pág. 243-247), en *XIII Congreso nacional de Geografía, nuevos procesos territoriales*, Universidad de Sevilla.
- HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Col. Kora, nº 8. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía), Sevilla.
- INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION DE L'ÎLE DE FRANCE (1991), *La Charte de L'Île-de-France*, Conseil regional Île-de-France, Paris.
- NOGUÉS LINARES, S. (1993), «La comarca como ámbito espacial de la política territorial» (pág. 291-294), en *XIII Congreso nacional de Geografía, nuevos procesos territoriales*, Universidad de Sevilla.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (1991), «La administración del territorio» en *Seminario europeo de ordenación del territorio y planificación regional*, Sevilla (documento mecanografiado).
- VEGA GONZÁLEZ, G. y ZOIDO NARANJO, F. (1996), «Andalucía: cooperación transfronteriza y ordenación del territorio» en *Portugal-España: Ordenación territorial del suroeste comunitario*, Universidad de Extremadura, Cáceres.
- VILÁ VALENTÍ, J. (1993), «El papel de los geógrafos en la comarcalización» (pág. 231-239), en *XIII Congreso nacional de Geografía, nuevos procesos territoriales*, Universidad de Sevilla.
- ZOIDO NARANJO, F. (1992), *Geografía y planificación física* (Inédito).
- ZOIDO NARANJO, F. (1995), «Sistema de asentamientos, ciudades medias y aglomeraciones urbanas de Andalucía. Evolución reciente» (pág. 149-162), en *Situación nº 3*, Banco Bilbao-Vizcaya, Bilbao.
- ZOIDO NARANJO, F. (1996), «Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales» en *La nueva realidad geográfica en España. Aportación de la Asociación de geógrafos españoles al XXVIII Congreso internacional de geografía. La Haya, 1996*, Boletín de la A.G.E. nº 21-22, 1995-1996, págs. 67-79.

DOCUMENTOS LEGALES

Ley de coordinación y ordenación territorial, Ley 1/87 de 30 de marzo, Principado de Asturias.

Ley de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, Ley 9/95 de 28 de marzo, Comunidad Autónoma de Madrid.

Ley de ordenación del territorio, Ley 11/92 de 24 de noviembre, Comunidad Autónoma de Aragón.

Ley de ordenación del territorio de Andalucía, Ley 1/94 de 11 de enero, Junta de Andalucía.

Ley de ordenación del territorio de Galicia, Ley 10/95 de 23 de noviembre, Xunta de Galicia.

Ley de ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, Ley 6/89 de 7 de julio, Comunidad Autónoma Valenciana.

Ley de ordenación del territorio del País Vasco, Ley 4/90 de 31 de mayo, Gobierno Vasco.

Ley de ordenación territorial de Cantabria, Ley 7/90 de 30 de marzo, Comunidad Autónoma de Cantabria.

Ley de ordenación territorial de la comunidad de Madrid, Ley 10/84 de 30 de mayo, Comunidad de Madrid.

Ley de ordenación territorial de las islas Baleares, Ley 8/87 de 1 de abril, Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Ley de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia, Ley 4/90 de 30 de julio, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Ley de política territorial Cataluña, Ley 23/83 de 21 de noviembre, Generalitat de Catalunya.

Ley foral de ordenación del territorio y urbanismo, Ley 10/94 de 4 julio, Gobierno de Navarra.

Ley reguladora de los planes insulares de ordenación, Ley 1/87 de 13 marzo, Comunidad Autónoma de Canarias.