

Observatorio Medioambiental

ISSN: 1139-1987

<http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.73165>

**EDICIONES
COMPLUTENSE**

Disertación científica sobre sostenibilidad territorial y medio ambiente¹

Ignacio Sotelo Pérez²

Recibido: 14 de junio del 2020 / Enviado a evaluar: 21 de junio del 2020 / Aceptado: 20 de octubre del 2020

Resumen. En la presente investigación se lleva a cabo un análisis de las relaciones entre urbanismo vs. medio rural, en el que se muestra el consumo de recursos naturales en España, en los contextos de la sostenibilidad en su triple dimensión económica, ecológica y social. De este modo, y, con objeto de conocer y valorar la incidencia de los procesos emanados del crecimiento urbano en España, acaecido en las últimas décadas, sobre el citado consumo de recursos naturales, a lo largo del estudio se muestra, de manera pormenorizada, la relevancia que ha tenido y continúa teniendo la aplicación legislativa de leyes, planes, programas y proyectos, desde las normas, tanto del propio crecimiento urbano como de los núcleos urbanos españoles, así como del impacto ambiental producidos por éstos. Así mismo, se analizan las actividades que se han desarrollado y, se están desarrollando en los momentos presente, con objeto de gestionar la demanda de los recursos naturales en áreas urbanas y rurales, especialmente, haciendo mención a las medidas de ahorro y eficiencia, así como del conjunto de usos de recursos no convencionales, tales como las aguas pluviales o las aguas residuales depuradas.

Palabras clave: Medioambiente; sostenibilidad territorial; legislación; urbanismo; medio rural; España.

[en] Scientific dissertation on territorial sustainability and the environment

Abstract. In this research, an analysis of the relationships between urbanism vs. rural environment, which shows the consumption of natural resources in Spain, in the context of sustainability in its triple economic, ecological and social dimension. In this way, and, in order to know and assess the incidence of the processes emanating from urban growth in Spain, which occurred in recent decades, on the aforementioned consumption of natural resources, throughout the study it is shown, in detail, the relevance that the legislative application of laws, plans, programs and projects has had and continues to have, from the standards, both of urban growth itself and of Spanish urban centers, as well as of the environmental impact produced by them. Likewise, the activities that have been developed and are currently being developed are analyzed in order to manage the demand for natural resources in urban and rural areas, especially, making reference to saving and efficiency measures, as well as well as the set of uses of unconventional resources, such as rainwater or treated wastewater.

Keywords: Environment; territorial sustainability; legislation; town planning; rural environment; Spain.

¹ La presente investigación se enmarca en el Proyecto de Investigación SANTANDER-UCM (2018). PR75/18-21573.

² Investigador Contratado FPU (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).
E-mail: ignaciosotelo@gmail.com

[fr] Mémoire scientifique sur la durabilité territoriale et l'environnement

Résumé. Dans cette recherche, une analyse des relations entre urbanisme vs. environnement rural, qui montre la consommation de ressources naturelles en Espagne, dans le contexte de la durabilité dans sa triple dimension économique, écologique et sociale. De cette manière, et afin de connaître et d'évaluer l'incidence des processus émanant de la croissance urbaine en Espagne, survenus au cours des dernières décennies, sur la consommation susmentionnée de ressources naturelles, tout au long de l'étude, il est montré, en détail, la pertinence que l'application législative des lois, plans, programmes et projets a eu et continue d'avoir, à partir des normes, à la fois de la croissance urbaine elle-même et des centres urbains espagnols, ainsi que de l'impact environnemental produit par ces derniers. De même, les activités qui ont été développées et sont en cours de développement sont analysées afin de gérer la demande de ressources naturelles dans les zones urbaines et rurales, notamment en faisant référence aux mesures d'économie et d'efficacité, ainsi que ainsi que l'ensemble des utilisations de ressources non conventionnelles, telles que l'eau de pluie ou les eaux usées traitées.

Mots clés: Environnement; durabilité territoriale; législation; urbanisme; environnement rural; Espagne.

Cómo citar. Sotelo Pérez, I. (2020): Disertación científica sobre sostenibilidad territorial y medio ambiente. *Observatorio Medioambiental*, 23, 9-20.

Sumario. 1. Introducción: las intervenciones en los espacios usados y ocupados. 2. Elementos para la intervención en el territorio. 3. Conclusiones para y desde la reflexión.

1. Introducción: las intervenciones en los espacios usados y ocupados

Al tratar de los contextos del Tercer paisaje, de su génesis, aspectos sincrónicos y diacrónicos debemos aproximarnos a la realidad recogida por la Ordenación del Teritorio que, en los momentos presentes, a sus objetivos primigenios añade el de la búsqueda y el logro de la Sostenibilidad (“una especie de unguento amarillo, que para todo sirve”). De hecho, si nos detenemos en el tratamiento de los sucesos acontecidos en nuestro país durante las últimas décadas, comprobaremos como España ha experimentado una serie de notables transformaciones. En esta cuestión, el profesor y geógrafo Leoncio Urabayen nos reafirmaría una realidad fundamental, y es que «la Tierra estaba humanizada», cuestión que sin lugar a dudas se manifiesta en nuestro suelo peninsular. Básicamente, los principales cambios emanan de la construcción, mejora e innovación en las infraestructuras de los transportes y, de igual modo, en el “modus vivendi” de la población española, marcada por lo que tradicionalmente se vino a denominar el “éxodo rural”, y que no pocos autores describen con ternura al recordar su infancia como es el caso de González Cardedal que añoraba los campos cuidados, labrados y trabajados de su aldea de manera casi idílica, una aldea hoy abandonada. Si bien, lo que mayor impacto genera es el estado actual de las áreas urbanas, grandes urbes masificadas de pobladores que viven, trabajan y disfrutan. De esta forma, se pone de manifiesto la relevancia que tiene en nuestro suelo, dentro de nuestro espacio, la erradicación o, al menos, la reducción de ciertos procesos insostenibles de producción vs. consumo, causantes o responsables de la crisis de los actuales modelos de desarrollo, enfocados hacia la progresiva utilización de recursos

naturales, a partir de las intersecciones existentes entre los Modelos de Desarrollo y los Modelos de Organización Territorial, desde el ámbito de la Geografía, en general, y de la Geografía Regional, en particular.

De hecho, la experiencia en el territorio español, vista desde el ámbito legislativo, en lo concerniente a los modelos de desarrollo de actuación contradictoria es especialmente relevante, puesto que los tres niveles perceptibles de asumir el gobierno; nos referimos al relacionado con el central, el regional y el local -sin olvidar el régimen legislativo internacional-, disponen de competencias en materia de preservación y conservación ambiental. Y es que, el deterioro y los daños sobre el medio ambiente por medio de agentes susceptibles de ocasionar contaminación, en general, y de los recursos, en particular, es a su vez sutil, pero intensa, y preocupante a la vez³.

Cuando se pretende estudiar los aspectos relacionados con la manera de gestionar los recursos naturales, dentro de estos contextos del medio rururbano, urbano, y rural en nuestro país, se ha de considerar que existe una gran pluralidad de cuerpos normativos, que se encargan de albergar las regulaciones aplicables a gestionar los susodichos recursos. Así, al referimos a los Marcos Institucionales vinculados con la gestión ambiental de nuestro Estado, se aprecia como los mismos, se encuentran conformados por una compleja variedad de entes de carácter tanto privado como público, que interactúan con el propósito principal, de poder lograr el abastecimiento de bienes y servicios conectados con los recursos ambientales, para que de este modo puedan verse satisfechas las necesidades y las exigencias indeterminadas de la población⁴.

Las relaciones entre urbanismo vs. medio rural, y consumo de recursos naturales en España, desde el ámbito de la sostenibilidad económica, ecológica y social. Al mismo tiempo, se tiene por objeto estudiar el crecimiento urbano en España en las últimas décadas, analizando de manera pormenorizada la importancia que ha cobrado y cobra la aplicación legislativa de leyes, planes, programas y proyectos, desde las normas, tanto del propio crecimiento urbano como de los núcleos urbanos españoles, y, del impacto ambiental que emana de los mismos. A su vez se tendrán en cuenta las actividades que se han llevado y se están llevando a cabo para gestionar la demanda de recursos, en zonas urbanas mediante medidas de ahorro y eficiencia, amén de los

³ Sotelo Navalpotro, J.A; Sotelo Pérez, M; Sotelo Pérez, I. (2015). Territorio y Sostenibilidad: algunos problemas medioambientales en España. M+A. Revista Electrónica@ de Medio Ambiente. Volumen 16. Número 1. Págs 45 a la 79.

En http://dx.doi.org/10.5209/rev_MARE.2015.v16.n1.49611. Fragmento basado en el contenido textual de este trabajo de investigación citado.

⁴ Sotelo Navalpotro, J.A; Sotelo Pérez, M; Sotelo Pérez, I. (2015). Territorio y Sostenibilidad: algunos problemas medioambientales en España. M+A. Revista Electrónica@ de Medio Ambiente. Volumen 16. Número 1. Págs 45 a la 79. En http://dx.doi.org/10.5209/rev_MARE.2015.v16.n1.49611. Parte sustentada en el contenido textual de este trabajo de investigación mencionado.

usos de recursos no convencionales como las aguas residuales depuradas y las aguas pluviales, tanto en áreas urbanas como rurales.

2. Elementos para la intervención en el territorio

Al tratar de la sostenibilidad y del medio ambiente en el contexto de los modelos de organización y desarrollo regional de actuación contradictoria, antes de estudiar lo que supone el espacio o el paisaje, nos encontramos con el siempre complejo mundo del desarrollo y del subdesarrollo. El profesor Casas Torres planteó el problema señalando que el subdesarrollo es un estado cultural, una mentalidad, no sólo una o varias estadísticas, basadas en la distancia tecnológica y económica que separa a los países desarrollados de los subdesarrollados, en la idea de que la “brecha” cada vez es mayor, presentando que ambos grupos de naciones tienen, o mejor, tenían antes de las consecuencias derivadas de la globalización, y en los momentos presentes, mirando hacia el futuro, la desglobalización, repetimos tienen o tenían distintas mentalidades y diferentes escalas de valores.⁵ Hoy, la tecnología y el progreso deben de ser valorados, no obstante, como una condición previa para avanzar hacia una sostenibilidad medioambiental.⁶

En un intento de ir dando valor a nuevas interpretaciones y valoraciones de la realidad, en España se ha ido introduciendo a lo largo de las últimas décadas, diversos elementos de intervención en el territorio estructurados a través de lo que ha dado en denominarse Ordenación del Territorio. De esta manera, cuando hacemos mención a la expresión ordenación del territorio nos encontramos ante un término extenso, de compleja adecuación a una determinada definición concreta y eficaz. La idea de ordenación del territorio evoca una serie de elementos que se concretan en el tratamiento de las actividades humanas, de los espacios en los cuales se asientan dichas actividades, y las relaciones que se generan entre las ocupaciones sociales y la utilización de los espacios físicos, en definitiva ordenar el territorio se concibe como una actividad reservada a los poderes públicos a los que se les encomienda la labor de identificar, distribuir, organizar y regular a través de normas legales las diversas actividades humanas llevadas a cabo en los determinados espacios físicos, en consonancia a una serie de necesidades, y prioridades orientados hacia la dinamización, estimulación y la preservación del territorio -entendido este como un recurso delimitado y limitado por el cuerpo social que lo aprovecha y emplea-, y, que

⁵ Casas Torres, J.M. (1982). Población, desarrollo y calidad de vida., Madrid., Ediciones RIAL., 491 págs.

⁶ Norberg, J. (2017). Progreso. 10 razones para mirar al futuro con optimismo., Barcelona., Edt. Deusto/Edt. Planeta., 318.

por ello, hace imprescindible la ordenación, regulación, y organización del territorio, y, de los usos realizables, en el mismo.

En este sentido nuestro Tribunal Constitucional (como intérprete supremo de la Constitución), dictaminó en su Sentencia 77/1984, de 3 de julio como:

«La ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tienen por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial».

Finalidad por tanto, incardinada a eludir y disminuir en el mayor grado posible los efectos provocados por las transformaciones que, ineludiblemente, cualquier territorio sometido a la actuación humana experimenta, se expresa en la actuación de los poderes públicos, respecto a la voluntad de los mismos, de incorporar en la distribución de los elementos anteriormente aludidos; es decir, los que configuran el conjunto del orden territorial, los factores y comportamientos racionales que dirijan en cierto sentido los procesos de modificación de los entornos territoriales.

De manera similar desde hace algunas décadas la legislación autonómica, representada en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, introduciría un cierto discernimiento en la materia al mostrar como *«se entiende por ordenación del territorio el conjunto de criterios expresamente formulados, que regulen las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, a fin de conseguir una adecuada interrelación entre población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan, coordinando las actuaciones sobre el territorio de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas»*(art.2)⁷. Llegados a este punto, cabe hacer dos interpretaciones: la primera

⁷ Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.

Deteniéndonos en el texto consolidado de la citada ley, observamos como la misma aporta un dato fundamental a la hora de comprender cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio. La ley esclarecía como en correspondencia con el Texto Fundamental de 1978 (artículo 148.1.3) y de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Galicia (artículo 27.3), como se le encuentra atribuida de forma exclusiva a las Comunidades autónomas las competencias respecto a las materias de *«ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda»*. De igual forma la ley mencionada, complementa la información referente a la ordenación del territorio, aludiendo a la Carta europea de 1983, en la que se conceptúa lo que se entiende por ordenación del territorio: una *«expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio»*, y acaba estableciendo una serie de objetivos esenciales de la política territorial, resumidos en los siguientes puntos: *«a) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida. b) La mejora de la calidad de vida*

que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo en la mejora de las infraestructuras. c) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida. d) La utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario». Por lo que, la ordenación del territorio, pasaría a jugar un papel fundamental en cuanto a sus principios, su función de integrar las diferentes perspectivas, y su cumplimiento acorde a un marco jurídico que aunque complejo, coordina los procesos de decisión de un estado basado en el pluralismo territorial. Si nos detenemos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, se observa como la ordenación del territorio es definida de la forma siguiente: «Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector[mostrando en dicha carta su dimensión respecto a la comunidad europea, estableciendo como] La ordenación del territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional y trata así de crear un sentimiento de identidad común, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste », es decir en esta Carta Europea de Ordenación del Territorio se evidenció las corrientes ideológicas que asistían a la ordenación del territorio, resumidas esencialmente en los propósitos del equilibrio intra e interregional, el empleo racional de los diferentes recursos naturales, el desarrollo conceptualizado desde la perspectiva de la calidad de vida, la ordenación, regulación y organización del espacio físico, y fundamentalmente la preservación del ambiente. La Carta Europea de Ordenación del Territorio concedió a la ordenación del territorio una naturaleza científica y técnica procedente de la exigencia de esta clase de discernimiento necesaria para iniciar y aprobar los planes por parte de las Administraciones Públicas, y para confeccionar y realizar los susodichos planes, lo que otorgaba a los planes una condición de carácter administrativo, ya que el establecimiento de un procedimiento formal en un determinado Estado de una ordenación del territorio correspondería a la competencia política. Todas y cada una de estas cuestiones se realizarían desde un punto de vista democrático, como lo establece la propia Carta Europea de Ordenación del Territorio que manifestaría que «La ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva [ya que desde el punto de vista democrático ponderaría que] debe ser realizada de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos», es decir una ordenación territorial en la que la participación de la ciudadanía era fundamental, además debería de ser global « debe tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global », prospectiva «debe analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación», en definitiva funcional «debe tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y estos a veces por encima d las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países». En definitiva, la Ordenación del Territorio debe de cubrir lo que el profesor Domingo Gómez Orea en su obra titulada Ordenación Territorial del año 2002, publicada en Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española, S.A., fundamentaría en los tres puntos de vistas sustanciales. **En primer lugar, desde la perspectiva de la Administración:** en relación a este aspecto la ordenación

de ellas la que hace mención a la ordenación del territorio como una figura, que se proyecta sobre las políticas llevadas a cabo en la sociedad, la economía, la cultura, el medio ambiente; la segunda de estas interpretaciones, se realiza respecto a los sistemas de carácter territorial, entendidos éstos como los resultados de las políticas sociales, económicas, culturales y medioambientales. Acorde con estas interpretaciones, los *modelos de desarrollo* que se cretan en las referidas políticas, se manifiestan por medio de la acción humana, sus actividades, y principalmente se plasman sobre el territorio a través de los usos que de él se realizan.

Las referidas actividades humanas se ubican sobre la superficie terrestre, incidiendo sobre el medio físico a través de las infraestructuras, asentamientos poblacionales,...; esta interrelación y ascendencia de los modelos de desarrollo (políticas), y su influencia (por medio de las actividades, infraestructuras asentamientos, entre otras) sobre el territorio, dan lugar a que se configure lo que el profesor Domingo Gómez Orea ha denominado como el *modelo territorial* (“una representación simplificada del sistema territorial”), que, a su vez, se estructura como «la expresión física y visible de una sociedad, la cristalización de los conflictos que en

territorial se caracteriza por formalizarse como una función pública, acorde a las necesidades que por parte de los poderes públicos se manifiestan de controlar los crecimientos voluntarios de las distintas actividades llevadas a cabo por los ciudadano (ya sean actividades públicas, bien privadas), siendo la finalidad de este control la de intentar minimizar incluso impedir las problemáticas ocasionadas por la ordenación del territorio garantizándose de esta forma la puesta en práctica de la socioespacial: que básicamente consta de de instaurar un “respeto a los principios que proclaman las funciones sociales de propiedad, el desarrollo sustentado en la calidad de vida de la ciudadanía, y que trascienden al simple crecimiento económico”. Tal como nos muestra el autor citado, estas funciones se ejercerán por una serie de organismos públicos por medio de los denominados “planes”, teniendo una naturaleza horizontal que condiciona y se impone a la “planificación sectorial”, además de sobre las funciones públicas horizontales correspondientes con el “urbanismo” y con la “planificación económica”. **En segundo lugar, desde el punto de vista político:** la ordenación del territorio se apoya en la definición que los poderes públicos realizan sobre el modelo de desarrollo, y por lo tanto de las acciones que sustentan el susodicho modelo, además de determinar los distintos instrumentos de planificación a emplear tanto a lo que en legislación específica y sectorial se refiere (siendo esta última exclusivamente concerniente a lo que modos de comportamiento se refiere). Y por último, **en tercer lugar desde la perspectiva de la ordenación del territorio entendible desde un panorama técnico científico:** en la ordenación territorial se emplea de manera interdisciplinar saberes de tipo científico para evaluar y diagnosticar a los territorios, en las que se incluyen la mejoras de los sistemas territoriales contemporáneos, además en la ordenación territorial se realizan las proyecciones a futuro, se diseñan los sistemas territoriales del mañana y se llevan a la práctica las correspondientes gestiones para hacer posible la materialización de la ordenación territorial. En conclusión, tal como se nos muestra de manera literal en la obra mencionada del profesor Domingo Gómez Orea, “la ordenación del territorio requiere diagnosticar el sistema territorial actual, prever el futuro y gestionar su consecución; es, por tanto, indisoluble de la realización de planes y de la aplicación de estos”.

ella se dan, el reflejo de los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y, en suma, en la escala de valores sociales»⁸.

Sin embargo, pese a que los términos relacionados con la Ordenación del territorio, los sistemas, o los modelos territoriales hacen referencia a cuestiones económicas o ambientales, a los resultados procedentes de la aplicación de las anteriormente mencionadas políticas a la ciudadanía, a las expresiones físicas de los cambios, a los conflictos, y a los valores de una determinada sociedad, es decir, interpretaciones todas ellas que arrojarían cierta luz a la hora de discernir la realidad del medio físico, el territorio, y su desarrollo, a menudo todos estos enfoques interpretativos han sido empleados e incluso interpretados por parte de las diferentes disciplinas, de forma diferente. E incluso se han dado interpretaciones relacionadas con enfoques sociológicos, como, por ejemplo, los denominados metafóricamente “*ruralistas*” y los “*urbanistas*”.

Los primeros, los denominados “*ruralistas*” al tratar de estos conceptos se identificarían sobre todo con aquellas interpretaciones relacionadas con su indefinición. El ruralismo tradicional que apenas empleaba la noción de Ordenación del territorio, deteniéndose más en los planteamientos relacionados con las transformaciones económicas, cambios sociales, y colonización de los espacio de las áreas rurales, sí que asimilarían en cierto grado el concepto, pero de una manera particular, utilizando la ordenación del territorio como termino implícito en «un conjunto de de proyectos dirigidos a transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria, para dotar de infraestructuras y equipamientos sociales a los núcleos rurales y para definir los espacios protegidos y la forma en que deben de ser gestionados»⁹.

Semejante conceptualización, aunque sencilla e invariable, supondría en cierto sentido, un respaldo absoluto de aquellas tendencias que apostaban por el rendimiento productivo de los espacios rurales, en contraposición a otros cometidos, propios del medio rural. Estas predilecciones irían modificándose, paulatinamente, sobre todo con la incorporación de los intereses concernientes con la consecución del denominado “desarrollo rural”, y los planteamientos de la ordenación territorial desde el ámbito local, priorizándose sobre todo en estas últimas décadas por asociar, más bien coordinar la ordenación del territorio con «una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales y a la previsión de espacios naturales protegidos de acuerdo con las figuras de protección actualmente disponibles»¹⁰.

⁸ Gómez Orea, D. (2002). Ordenación Territorial. Coedición. Ediciones Mundi-Prensa. Editorial Agrícola Española, S.A.

⁹ Gómez Orea, D. (2002). Ordenación Territorial. Coedición. Ediciones Mundi-Prensa. Editorial Agrícola Española, S.A.

¹⁰ Gómez Orea, D. (2002). Ordenación Territorial. Coedición. Ediciones Mundi-Prensa. Editorial Agrícola Española, S.A.

Como resultado de esta apariencia interdisciplinar que ha alcanzado la ordenación del territorio -junto con la correspondiente ambigüedad de su significación-, los conocidos como “urbanistas” distorsionaron sensiblemente la consideración de la ordenación territorial concentrando la aplicabilidad de la misma hacia los ámbitos estrictamente urbanos, en donde la ciudad, reducida exclusivamente a la consideración urbanística del suelo, se trataría desde la óptica, valga la redundancia, meramente urbana, de modo que los planes urbanísticos y sus correspondientes desarrollos tratarían al suelo rústico como un mero “espacio residual”, una simple figura en la cual sustentar el posterior crecimiento de los núcleos urbanos, con lo que sólo y únicamente son considerados los suelos urbanos y, en su defecto, todos aquellos que fueran a ser transformados en urbanos.

Por otra parte, al tratar la noción de ordenación del territorio, debemos de tener claro que, aunque ésta rebasa prácticamente por completo al instrumento de la planificación urbana, guarda una estrecha relación con la misma. De hecho, el *planeamiento urbanístico* supone un proceso de «descripción, análisis y evaluación de las condiciones de funcionamiento de las ciudades para poder generar propuestas de diseño y formular proyectos que permitan regular la dinámica urbana y ambiental de toda la ciudad»¹¹, un «conjunto de instrumentos técnicos y normativos que se redactan para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su transformación o, en su caso, conservación»¹², una metodología que nos facilita la elección de opciones, y que se «caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y seleccionar los instrumentos más eficientes... La planificación no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa, esto es sólo una parte del proceso»¹³.

En contraste, *la ordenación del territorio* estructura «analiza, desarrolla y gestiona los procesos de planificación y desarrollo de los espacios geográficos y territorios, tanto urbanos como rurales, a menudo regiones administrativas determinadas de escala local, regional o nacional, según sus posibilidades ambientales, económicas y sociales, propiciando su desarrollo sostenible»¹⁴. En efecto, siguiendo el punto de vista del profesor Florencio Zoido Naranjo, y que refuerza, y mejor se adapta a la investigación aquí tratada, la ordenación del territorio comprendería fundamentalmente «una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos - convenios internacionales, leyes, decretos-, sobre prácticas administrativas y

¹¹ Real Academia Española (2001).

¹² Plan General de Ordenación Urbana (P.G.O.U).

¹³ Ahumada, J. (1966). Notas para una teoría general de la planificación. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Vol. IV. N^o 4-5. Caracas.

¹⁴ Boville, B; Sánchez-González, D. (2007). Planificación Territorial y Desarrollo Sostenible en México. Perspectiva Comparada “Planning and Sustainable Development in Mexico, Comparative Perspective”. Publicado en Universidad de Barcelona; y Universidad Autónoma de Tamaulipas. Pág. 465.

principios consolidados (planificación, participación, etc.), [así como en un conjunto de sólidos y consolidados] conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias, entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía»¹⁵.

¹⁵ Zoido Naranjo, F. (1998). Scripta Vetera. Edición Electrónica de Trabajos Publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales. Reproducido de Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona. N° 16, abril. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, págs. 19 a la 31. Este trabajo, en el que se vislumbra la estrecha relación existente en los momentos actuales entre la ordenación del territorio y la Geografía, analiza sintéticamente la composición existente de la expresión referente a la ordenación del territorio, para terminar concluyendo que en los momentos contemporáneos en los que se desenvuelven nuestros conocimientos relativos al tema en cuestión, se carece de una significación básica, y compartida que nos delimite “comúnmente” el concepto de ordenación del territorio y que nos sirva a los investigadores como concepto ampliamente reconocido o mejor dicho, reconocible ante cualquier comunidad (científica, etc.). Para ello el trabajo aludido hace mención a la práctica que se tiene a la hora de reconocer dicho concepto de acudir a textos como por ejemplo la Carta europea de la ordenación del territorio (CEOT), usualmente empleado para enmarcar y fundamentar las definiciones propias que cada autor realiza sobre lo que, su entender, se debe de discernir como ordenación del territorio (de hecho algunas de las leyes autonómicas dedicadas a la ordenación del territorio, entre las que se encuentran las de Cantabria, Galicia, Baleares, Murcia o Madrid entre algunas otras promulgadas en diversas fechas entre 1987 y 1995, emplearían este simple recurso para delimitar el significado de la ordenación del territorio). Sin embargo tal como se nos muestra en este trabajo citado, pese a que la Carta europea de la ordenación del territorio de 1983 conceptualiza de manera concreta la ordenación del territorio como «*una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*»; así como un «*un instrumento importante en la evolución de la sociedad en Europa y que la intensificación de la cooperación internacional en ese campo contribuye sustancialmente a la consolidación de la identidad europea*»; dichas concepciones plasmadas en dicho texto (así como contexto del mismo), infiere según el autor en una confusión relevantísima, pues trata de manera análoga los resultados con la instrumentación propiamente dicha, es decir tal como lo entiende el autor, al definir la ordenación territorial como una mera «*expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad*» tan solo esta obstaculizando y dificultando a que se aprecie una definición expresa del término en cuestión, ya que añadirse dentro de su Recomendación n. R(84) del texto europeo que la ordenación del territorio es «*una disciplina científica, una técnica administrativa y una política*», simple y llanamente esta dificultando la comprensión de lo que debemos de entender, y sobre que se debe de fundamentar el término referido de la ordenación territorial. De ahí, que el punto de vista que defiende el autor, y que en esta investigación se comparte (con ciertos matices, por supuesto), es que la *ordenación del territorio*, sea entendida como «*una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias (aspecto que sí recoge la CEOT), entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos*». De todo lo

3. Conclusiones para y desde la reflexión

La consideración de algunas de las diferencias entre aspectos relacionados con la ordenación del territorio, el planeamiento urbanístico, el modelo de desarrollo y las nociones y realidades referentes al desarrollo regional, o la propia organización territorial y administrativa del estado, supone aceptar no solo la existencia de un conjunto de términos, de hechos y de realidades, en permanente fricción -por su interpretación, significado, etc.,...¹⁶; sino que se puede asumir que todos y cada una de estas nociones, permiten llegar a la conclusión de que la ordenación del territorio además de conformarse como un instrumento destinado a recobrar o reorganizar una situación de orden, previamente alterada por la desorganización causada por transformaciones, y desarrollos¹⁷, evidencia una «planificación supralocal del espacio, en la que confluyen grandes finalidades públicas de protección ambiental, calidad de vida y equilibrio regional»¹⁸; es decir, «el conjunto de criterios expresamente formulados, normas, planes y programas, que orientan y regulan las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio [todo ello en estrecha] coordinación con la planificación socioeconómica y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural»¹⁹ y en el que tanto la ciencia geográfica como las propias

expuesto, se puede por lo tanto deducir, que la ordenación del territorio se vislumbra como aquella acción y voluntad pública destinada a perfeccionar las localizaciones de los diferentes hechos dentro del espacio geográfico (y en particular a todos aquellos que de una forma u otra les asignamos un significado ordenado).

¹⁶ Bielza de Orv. V. (2008). *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XIII. Nº 802. Edición: Prensas Universitarias de Zaragoza. Aragón. Zaragoza.

¹⁷ Bielza de Orv. V. (2008). *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XIII. Nº 802. Edición: Prensas Universitarias de Zaragoza. Aragón. Zaragoza.

¹⁸ López Ramón. F. (2005). *Introducción a los significados de la Ordenación del Territorio en Europa*. *Revista de Administración Pública*. Número. 166. Madrid, págs. 213 a 230.

¹⁹ VV.AA. (2019). *Memento Práctico de Urbanismo*. Francis Lefevre. En consideración al término enunciado, el de **Ordenación del Territorio** viene configurándose como la “expresión fundamental de las **políticas territoriales**”. Esta afirmación se sustenta y se desarrolla por medio de las líneas de actuación que, en la obra citada, se remarcan como aquellas destinadas a: 1) coordinar las diferentes políticas sectoriales (que intentan consolidar en su conjunción un planteamiento integrado). 2) asegurar a aquellas partes de la ciudadanía que se vea afectada una mayor participación. 3) Considerar las circunstancias, preferencias, y tendencias actuales, teniendo en cuenta el desarrollo de las políticas aplicables al territorio a largo plazo. 4) acatar los valores tanto culturales como tradicionales del conjunto de las distintas comarcas y regiones (respetando en todo momento los intereses reales de cada una de ellas). Todas y cada una de estas **líneas directrices** se resumen el propósito esencial de que la política territorial logre alcanzar un adecuado desarrollo sostenible, en consonancia con las líneas marcadas por el Informe Brundtland (un informe que, en 1987, se destinó a contraponer de forma contrastada aquellas posiciones orientadas a conseguir el desarrollo económico, unido a la consecución del denominado desarrollo sostenible). De igual forma, de modo que la Ordenación Territorial queda al margen de aspectos tan complejos como son 1) la regulación de todo el espacio aéreo que se proyecta sobre el territorio. 2) la ordenación de la “unidad

disciplina relativa a la ordenación del territorio, se dedican a un objeto común, que no es otro que el del tratamiento del denominado espacio geográfico²⁰.

4. Referencias bibliográficas

- Casas Torres, J.M. (1982). Población, desarrollo y calidad de vida., Madrid., Ediciones RIAL., 491 págs.
- López Ramón. F. (2005). Introducción a los significados de la Ordenación del Territorio en Europa. Revista de Administración Pública. Número. 166. Madrid, págs. 213 a 230.
- Gómez Orea, D. (2002). Ordenación Territorial. Coedición. Ediciones Mundi-Prensa. Editorial Agrícola Española, S.A.
- Sotelo Navalpotro, J.A. (2016). ¿Conservación o explotación? Una cuestión prioritaria en el mundo del medio ambiente. Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina: Edición ampliada / coord. por Jorge Olcina Cantos, Antonio M. Rico Amorós; Antonio Gil Olcina (hom.), ISBN 978-84-16724-09-3, pág. 1219
- Sotelo Navalpotro, J.A., Sotelo Pérez, M. y Sotelo Pérez, I. (2015). Territorio y sostenibilidad: Algunos problemas medioambientales en España (I). M+A, revista electrónica de medioambiente, ISSN-e 1886-3329, Vol. 16, N° 1, 2015, págs. 45-79
- Sotelo Pérez, I. (2018). Una aproximación al recurso hídrico en la Constitución española. Observatorio medioambiental, ISSN 1139-1987, N° 21, págs. 9-61

mñinima de cultivo. 3) la explotación y ordenación (en excepción de las aguas interiores que se matiza en cierto sentido) del mar territorial, la plataforma continental, y la zona económica exclusiva. La obra citada muestra como el **objeto** primordial de la política territorial (que como anteriormente se ha descrito guarda una estrecha vinculación con la Ordenación del Territorio, entendida esta como la expresión fundamental de la política territorial), se conforma como una acción encarrilada a delimitar los distintos usos a los que pueden ser destinados los espacios físicos y los suelos territoriales. No obstante, al tratarse los **objetivos** que la Ordenación del Territorio se marca, se observa como estos se encaminan a lograr una mayor correspondencia (relación) entre los servicios, los habitantes, las actividades, los servicios e infraestructuras, con el territorio (y entre ellos entre sí). De hecho en correspondencia con este último punto (el relativo a los objetivos), la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, mostraba en su Exposición de Motivos como *«admitiendo que el territorio se ha configurado históricamente como resultado de complejos procesos sociales, resulta hoy difícil aceptar que su articulación continúe derivándose de la yuxtaposición aleatoria de actuaciones sectoriales y locales que, aunque puedan ser coherentes en sí mismas, carecen de un marco de referencia global»*, con lo que se intenta por todos los medios remarcar como el procedimiento destinado a articular el territorio, debe de evitar que se alcance por la mera yuxtaposición de acciones sectoriales y locales, que pese a la coherencia de las mismas, necesitan de un marco global de referencia.

²⁰ Cuesta Aguilar, M. J. (2006). Ordenación del Territorio, Medioambiente y Globalización: Reflexiones desde la Geografía Regional al nuevo Contexto Socio-Económico. Boletín de la A.G.E. N° 42. Págs. 255-269.