

L **LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ORIGEN Y SIGNIFICADO***

THE TERRITORIAL PLANNING: MEANNING AND ORIGINS

SOLEDAD SANABRIA PÉREZ

RESUMEN

Por ser la ordenación un término polisémico, este ensayo se centra en exponer los diferentes enfoques teóricos más destacados en la materia y para ello desglosará el modelo de ordenación territorial de la Unión Europea, su análisis temporal y su correspondencia con las premisas de la Carta Europea para la Ordenación del Territorio. Como parte integral del proceso investigativo, se contrastan los diferentes modelos de ordenación territorial de los espacios nacionales que constituyen la Unión, donde coexisten múltiples territorialidades de carácter histórica, multiétnica, pluricultural, de individuos, colectividades e instituciones, en su dimensión económica, social, cultural y medioambiental.

Palabras clave: Ordenación, territorio, enfoques, modelos

ABSTRACT

The territorial planning is a polysemous word; this essay seeks to expose the different theories about it, to achieve this purpose, the author will take advantage of the analysis of various studies and some premises of the European Union territorial planning, such as: multiculturalism, social characteristics, territory and land, and environment. The analysis of all these variables is what makes this essay a great source of self-analysis and re-thinking of the possibilities for a territorial planning.

Key words: spatial planning, characteristics, territory, premises

* Recibido 03.12.2013 / Aprobado 03.02.2014

INTRODUCCIÓN

La ordenación del territorio (OT) ha existido a lo largo de la historia, pero como política de Estado e instrumento de planificación nace vinculada a la consolidación del Estado de Bienestar (Sen, 1999), en la década de los treinta y se generalizó como disciplina científica y política de Estado de naturaleza técnica, económica, social, ambiental y administrativa a partir de 1960.

Durante los años 30 se produce una recesión económica a nivel mundial llamada en los tratados de economía política como La Gran Depresión. Concretamente en ese período, surge en los Estados Unidos de Norteamérica, la dimensión territorial de la política de desarrollo económica-social y regional, es decir, la OT con la puesta en marcha del Plan integrado de gestión del Valle de Tennessee, coordinado por la Autoridad Única del Valle del Tennessee, creada bajo la administración Roosevelt, 1933 (Palancar, 1959, Boisier, 1998). Esta empresa paraestatal mejor conocida por sus siglas en inglés la TVA, se encargó de coordinar esfuerzos sostenidos con las entidades federales, regionales y locales para la ejecución de las siguientes acciones:

- recuperación de los suelos y demás recursos naturales en esta unidad regional, conformada por una superficie de 10 millones de hectáreas a recuperar,
- generación de energía eléctrica,
- suministro regulado de agua para la industria, la agricultura y el uso doméstico,
- control de inundaciones en la cuenca y reducción del riesgo de desbordamientos en el Bajo Mississippi,
- prolongación del tramo navegable del río desde el Golfo de México, remontando la corriente, hasta Knoxville (Tennessee),
- reducción de la erosión mediante programas de reforestación y conservación del suelo,
- creación de áreas de recreo y reservas naturales,
- ejecución de las políticas de reinserción laboral en el sector agrícola y agroindustrial,
- programas de construcción masiva de viviendas y de financiamiento para acceder a los complejos habitacionales,
- el desarrollo urbanístico de áreas metropolitanas y de aglomeraciones urbanas.

La TVA hoy sigue siendo la empresa paraestatal más influyente en los Estados Unidos, genera casi el 70% de la energía eléctrica que consumen los norteamericanos, además en materia de gestión y coordinación no tiene precedentes a nivel mundial (coordina la política de ordenación del territorio o *special planning* con los estados del

sureste y centro sureste de los Estados Unidos: Florida, Georgia, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Virginia, Virginia Occidental, Maryland, Delaware, Alabama, Kentucky, Misisipi y Tennessee, no obstante se le ha asignado oficialmente a la TVA la misión de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del valle de Tennessee, cuya población oscila en unos 109.083.752 (2010 *Census*).

Por último, es pertinente destacar que la conformación de esta región de 106 mil kilómetros cuadrados aproximadamente, se ajustó a el enfoque geográfico de delimitación por cuencas hidrográficas (Buenrostro, 2007. P 3)

En Europa, por el contrario la ordenación del territorio (OT) surge asociada a la planificación urbanística, casos: Gran Bretaña, Unión de República Socialistas Soviéticas (URSS) y Francia, ejecutándose grandes complejos urbanos y planes masivos de viviendas para los trabajadores (ciudades igualitarias *New Lamarck de Owen* y las *Garden Cites de E Howard en el Reino Unido*) en la URSS los planes reguladores del crecimiento de la ciudad de Moscú. En Francia como respuesta a la necesidad de reconstruir adecuada y organizadamente las ciudades afectadas por los bombardeos durante la II Guerra Mundial. Distinta fue la orientación de la ordenación asumida por Suiza y demás países alpinos, esta se centró en corregir los problemas de accesibilidad y conectividad que los elementos geográficos (geomorfológicas y de paisaje) imponía a estas regiones (Palancar, 2007).

Plantea Sánchez (2005) que el Consejo de Europa en 1983 enuncia, a través de la Carta Europea para la OT, cuatro principios básicos o estrategias que deberán guiar el accionar de los Estados Miembros, en materia territorial, a saber:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes inequidades en el nivel de vida de las poblaciones.
- La mejora de la calidad de vida, mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos y en la mejora de las infraestructuras.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las diversidades, formas y estilos de vida local
- Por último, la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables para cada tipo de suelo.

Como puede observarse, la OT está unida a la planificación, al surgimiento de normas, planes, ámbito o escalas preestablecidas. Ella surge para dar respuesta a dos actuaciones públicas: el urbanismo y la planificación socioeconómica de vocación regional. Pérez (1998) sostiene que la Ordenación del Territorio nació con

la finalidad de superar la falta de planificación física de los planes socioeconómicos, y como consecuencia de la incoherencia económica que venían mostrando los planes urbanísticos y el componente espacial.

Para quien suscribe este trabajo de investigación, la ordenación del territorio no sólo conquista el ámbito nacional, sino también los niveles supranacionales, regionales, intermedios y locales, se usa para establecer grandes líneas de planificación sobre el territorio, la convergencia en el desarrollo entre distintos espacios y actores sociales, las redes estructurantes del transporte, las comunicaciones, la protección ambiental, los usos del suelo, así como la localización de la inversión; parafraseando a Méndez y Delgado (2003) la ordenación del territorio como estrategia persigue “colocar cada cosa en su lugar y cada espacio geográfico para múltiples cosas” de acuerdo con los principios del desarrollo integral y sostenible.

SIGNIFICADO DEL TÉRMINO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En cuanto al significado de la ordenación del territorio, muchos expertos consideran que es uno de los términos más complejos y polisémico, que muchas veces se emplea de forma multifacética y a veces de manera equívoca. Ante este planteamiento, resulta necesario hacer una aproximación conceptual. Para ello se seleccionaron un grupo de expertos europeos y latinoamericanos en la materia ordenadora, a fin de delimitar el significado de la misma. En este contexto se recogen las opiniones de:

Sáez de Buruaga (1980) define a la ordenación del territorio como un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad. De esta definición, se pueden destacar dos aspectos relevantes, por un lado la complejidad de definir el concepto y por otra la importancia que tiene la ordenación del territorio como imagen del grado de desarrollo de una determinada sociedad.

Fabo (1983) estima que la ordenación del territorio es el instrumento al que recurren el territorio y sus pobladores contra la anarquía del crecimiento económico, fijando un conjunto amplio de variables espaciales, sociales y económicas, tratando de perfilar un modelo de optimización para la localización de las actividades sobre el territorio disponible.

En este mismo contexto, para Zoido (1998) “la ordenación del territorio es una función pública, una política compleja, de reciente y escasa implantación, que se apoya en instrumentos jurídicos, prácticas administrativas y principios consolidados de planificación, información, conocimiento científico y participación”.

Como puede apreciarse, la autora de la presente investigación, considera que para Zoido la ordenación del territorio es un dispositivo no un fin mismo, es un paradigma al servicio de planes generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar o la calidad de vida de los ciudadanos.

Para Amezcua (citado por Departamento Administrativo de Planeación. Dirección Planeación Estratégica Integral 2003) la OT en sus características fundamentales, debe ser **democrática**: por cuanto, se debe incluir a todos los sectores de la población; **global**: abarca la coordinación de las políticas sectoriales, regionales y locales; **funcional**: debe considerar desigualdades regionales; **holística**: el tratamiento es integral ve el proceso como un todo, pero entendiendo sus partes y **prospectiva**: ya que debe estudiar las tendencias y los desarrollos a largo plazo desde los ámbitos de actuaciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y políticas, y tenerlas en cuenta en su aplicación al modelo territorial.

En concordancia con la opinión de Amezcua, sostiene Pérez (1998) que la ordenación del territorio es una moderna función pública orientada a dar respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico (...) por la amplitud de sus objetivos, no puede circunscribirse una determinada actuación o a una determinada persona jurídico pública, pues todas estarán involucradas en el logro del modelo territorial que se diseñe (...) es el territorio el verdadero protagonista de toda planificación de ordenación territorial, constituyendo uno de los factores más importantes para la racionalización de las distintas políticas públicas que inciden sobre el mismo.

Hildenbrand (1997) aporta un concepto de ordenación de territorio de significativa y actual relevancia, y al respecto argumenta que (p. 205):

La OT es una de las políticas públicas típicas del estado de bienestar que nace en la mayoría de los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial; en países como Alemania, Suiza y Holanda, sus raíces son más antiguas, especialmente en lo referente a la planificación territorial de nivel subregional que se separa de la planificación urbanística municipal.

Sostiene este autor, que desde un enfoque competencial o administrativo parece reconocerse actualmente que la ordenación del territorio es la modalidad de planificación física (es decir, aquella planificación que se dirige a los elementos que tienen materialidad física sobre el territorio) correspondiente a la escala regional o supralocal, quedando la local reservada para el urbanismo y la suprarregional para las denominadas estrategias territoriales, tanto de carácter estatal como comunitario, necesariamente con escaso nivel de concreción dada su escala de actuación.

Por otra parte, para Bengoetxea (2000) la ordenación del territorio es uno de los conceptos más imprecisos del derecho público que se refiere a dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso del territorio correspondiente a un país, o un área regional en general, para obtener un fin determinado. Este autor define distintos niveles de la OT en Europa, tomando como premisa el ámbito territorial y el enfoque predominante en la sociedad respectiva, como se expresa en el cuadro 1.

Cuadro 1.
Niveles de la ordenación del territorio en Europa

| Ámbito | Enfoque |
|--------------------|--|
| Unión | Macro ordenación del territorio |
| Estado Miembro | Política Regional |
| Comunidad Autónoma | Ordenación del territorio (En sentido estricto o Alemán) |
| Entidades locales | Urbanismo (Tutelado por las Comunidades Autónomas) |

Fuente: Bengoetxea, 2000

Para Serrano (2001) la ordenación del territorio es una disciplina integradora de los problemas ambientales, sociales, económicos e infraestructurales y dotacionales que caracterizan a la sociedad actual.

En cuanto a Bernal (2004) connota que la ordenación territorial sirve para administrar los conflictos históricos y actuales en el territorio. La investigadora concluye que la ordenación del territorio implica uno de los mayores retos de la sociedad actual, que debe asumirse si se quiere avanzar en el desarrollo humano integral; que ordenar el territorio no es sólo definir un esquema teórico sobre la ocupación del espacio, ya que cada territorio presenta características físicas, económicas, sociales y culturales propias; entramado de relaciones específicas y modos de apropiación del espacio, que se debe considerar de forma sistémica si se quiere trascender hacia un modelo de desarrollo territorial con equidad y sostenibilidad.

MODELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EUROPA

El modelo británico de ordenación del territorio

La experiencia británica en ordenación del territorio está institucionalizada por el marco administrativo descentralizado y asociada a una visión pragmática. En sus orígenes privilegió el proceso urbanizador, incorporando posteriormente aspectos ecológicos y medio ambientales, así como enfoques sectoriales pero de manera unitaria. Según Bassols (citado por Parejo, 2003, p. 13) bajo este enfoque surgió en el Reino Unido, la regional planning como una técnica de gestión que incorpora elementos geográficos, urbanos, rurales, económicos, ecológicos, en un región determinada.

En la opinión de Pérez (1998) uno de los instrumentos de política de la ordenación territorial británica la constituyó la descongestión de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, las New Towns.

Para adentrarnos en el modelo territorial del Reino Unido, cabe destacar su constitución política estatal. El Reino Unido es una Monarquía Constitucional con base parlamentaria-democrática, constituida por los territorios de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. El Estado es unitario con un alto grado de centralismo, el poder político y estatal es competencia del Gobierno Central y de la Cámara Baja del Parlamento de Londres. Desde los años setenta se han producido varios intentos de descentralización a nivel regional, estos han fracasado, principalmente por el temor de los Condados, que representan el nivel local, a su pérdida de poder (Hildenbrand, 1997)

Atendiendo a este esquema organizativo, se han establecido las siguientes competencias en materia de ordenación territorial:

- Al Gobierno Central: le corresponde la formulación de políticas; la mediación de conflictos entre las autoridades locales de planificación y el titular público o privado del proyecto de desarrollo; la localización y construcción de infraestructuras de gran incidencia territorial; el financiamiento de programas de desarrollo urbanístico; y el control, en la planificación y el planeamiento de condados y municipios.
- A los condados (regiones o islas, en Escocia): la planificación territorial es a escala subregional.
- A los Municipios: la competencia es el planeamiento urbanístico.

La ordenación del territorio en el Reino Unido al igual que el resto de los países de la Unión, ha registrado diferentes enfoques:

- En los años setenta se centró en el desarrollo de políticas para impulsar la industria, en detrimento del equilibrio territorial, y de la planificación física y regional. Para 1979 se genera una crisis en la política ordenadora, limitándose la intervención del Estado a la “*política regional mínima*”, en favor de las fuerzas del mercado propias de la económica neoliberal (Hildenbrand, 1997)
- En los años 90, se revierte la tendencia anterior, con la promulgación de la Ley de Planificación Espacial de 1990, iniciándose la recuperación de la planificación territorial, por efecto de la conciencia ambiental asociada al desarrollo económico sostenible, reforzándose la importancia de los *Development Plans*, como base para la toma de decisión en materia territorial. Parejo (2003)

EL MODELO FRANCÉS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En Francia, la ordenación del territorio surgió como una política de Estado; pero a finales del siglo XX, con el proceso de reforma administrativa del Estado – la descentralización-, la ordenación del territorio se transformó en un campo de competencias compartidas entre el Estado y las diversas entidades territoriales (Parejo, 2003).

Francia es una República y un Estado Unitario, según consta en su Constitución de 1958. A partir del proceso de descentralización administrativa en los años ochenta, el Estado francés empieza por un proceso de descentralización, constituido por tres entes territoriales: 1) los Municipios (*Communes*), 2) los Departamentos (*Départements*); y 3) las Regiones (*Régions*) (Hildenbrand, 1997).

La política de ordenación del territorio, aparece después de la II Guerra Mundial (1945-1948), con un enfoque centrado en la planificación económica y en la corrección de los desequilibrios regionales. El territorio pasó a ser el centro de atención y dio lugar en Francia a la acuñación del término *aménagement du territoire*, pasando de simple técnica administrativa para la promoción de la descentralización industrial, a modelo espacial al servicio de la planificación económica nacional (Bassols, citado por Parejo, 2003).

En 1955, se iniciaron los Programas de Acción Regional (*Programmes d'Action Régional*) bajo la coordinación de unas Entidades Regionales de Desarrollo; pero cabe señalar que la ordenación del territorio emerge entre todas las demás políticas pública del Estado francés, cuando para dar viabilidad a la materia ordenadora en los sesenta crea a los siguientes órganos y entes responsables de la política

ordenadora: el Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (*Comité Interministeriel d'Aménagement du Territoire/CIAT*) la DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action Régionale*), el Fondo de Intervención para la Ordenación del Territorio (*Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire/ FIAT*) y la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (*Commission Nationale d'Aménagement de Territoire/CNAT*)

Para el V Plan de Desarrollo se estableció la política de regionalización, los sistemas de ciudades de estructuras jerárquicas, los Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo (SDAU) y los Planes de ocupación del suelo (POS) estos instrumentos delimitaron las obligaciones y restricciones de los actores públicos y privados en la materia ordenadora (Hildenbrand, 1997).

En 1975, la ordenación territorial entra en una profunda crisis, como sucede en el resto de los países de la Unión, transformándose la política en una de protección y creación de empleos en las zonas más afectadas por el paro. Para Hildenbrand (1997) la crisis de la ordenación se debió fundamentalmente a:

- La controversia respecto al papel y funciones del Estado, ya que la política de ordenación siempre estuvo controlada por el Estado, pero la promoción de los mecanismos de mercado y la sumisión de los actores públicos a los criterios de competitividad tuvieron efectos perversos sobre la ordenación territorial.
- El proceso de descentralización y el nuevo reparto de competencias, por lo que la ordenación del territorio no pudo seguir siendo definida simplemente como una política del Estado. La ordenación del territorio se ha transformado así en una competencia compartida y negociada, aumentando la participación de la integración territorial.
- Finalmente, la europeización de la ordenación del territorio. Esta percepción lleva a las administraciones locales a una política internacional, cada vez más activa, para la creación de lazos con socios extranjeros con el fin de revalorizar el territorio.

El modelo alemán de ordenación del territorio

La ordenación del territorio tiene un fuerte componente descentralizado, dada la estructura Federal del Estado Alemán, y a la ausencia formal de un sistema de planificación económica. La práctica ordenadora está dirigida a la coordinación de infraestructuras y el uso y ocupación del suelo, es decir, hacia la planificación física del espacio. La coordinación se articula a través de la Conferencia Ministerial para la ordenación del territorio, cuyas resoluciones tienen carácter de mera recomendación.

Alemania es un Estado federal compuesto por dieciséis Estados miembros (*Länder*) de la Federación (*Bünd*) cada uno de los cuales dispone de órganos propios de ejecución, legislación y jurisdicción. Tres de ellos son ciudades-estados. La Constitución de 1949 (*Grundgesetz*) otorga a los *Länder* la competencia en todas las materias que no estén reservadas a la potestad legislativa de la Federación, los Estados participan en la legislación federal a través del Bundesrat, más no tienen competencia en la planificación territorial. La función ejecutiva es competencia de los Estados, no de la Federación, con excepción de los Ferrocarriles federales y la Administración federal de las aguas. (Hildenbrand, 2000)

Los Estados federados, con los municipios, comarcas y mancomunidades, fijan los objetivos inmediatos de los programas de ordenación del territorio y de los planes de ordenación del territorio, que deberán ser observados, por autoridades estatales y federales, por municipios, comarcas y mancomunidades, así como por las instancias que tienen a su cargo la planificación pública. La Ley Federal obliga también a los municipios a acomodar sus planes urbanísticos a los objetivos de la ordenación del territorio y de la planificación estatal (Parejo 2003).

En cuanto a la evolución de la materia ordenadora, las primeras manifestaciones surgen a principios del siglo XX, lapso donde se ponen en marcha un conjunto de medidas en procura de dar solución a los problemas de las áreas industriales, las cuencas mineras y las aglomeraciones urbanas, con especial preocupación por la conservación y la oferta de zonas verdes. Los *Länder*, que habían perdido las facultades para ordenar en el régimen Nazi, volvieron a ser los protagonistas. Pero hay que sincerar que la política de ordenación del territorio surgió con La Ley Federal de 1967, cuando se crea la Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (MKRO) como órgano de coordinación entre la Federación y los *Länder*.

A mediados de los años setenta y ochenta del siglo XX, la ordenación del territorio, al igual que el resto de los países europeos, entró en una recesión; como consecuencia a la desplanificación territorial, se originó una fuerte concentración de población y de zonas industriales en las ciudades, desembocando en una situación de aglomeración, y a un olvido de otras zonas aisladas, con escaso desarrollo y poca población.

Cabe señalar que hoy, el proceso descentralizador se ha acentuado, asignándosele competencias a los *Ünder* (unidades territoriales locales) para la elaboración de planes o programas para su territorio, creación de las bases jurídicas para la planificación territorial subregional, el principio del *contraflujo* (*Gegenstromprinzip*) lo que viene a significar la combinación de la planificación desde abajo hacia arriba con la planificación desde arriba hacia abajo (Hildenbrand, 2000)

Alemania ha protagonizado un papel muy activo, en cuanto a la estrategia para la ordenación del territorio europeo. En este sentido, en Leipzig, bajo la Presidencia alemana de la Unión Europea de 1994, fue adoptado el documento *Europa 2000 + Cooperación para la ordenación del territorio europeo* en el que se propusieron los llamados principios de Leipzig, que condujeron en Postdarn, a la elaboración de la versión definitiva del documento de la Estrategia Territorial Europea, 1999; igualmente ha participado activamente en la formulación y promoción del instrumento de los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente Europeo (Hannover, 2000) (Parejo, 2003)

Modelo español de ordenación del territorio

España es un “Estado de Autonomías”, un país unitario pero que funciona como una federación descentralizada de comunidades autónomas, cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno.

La Constitución establece que España es una nación organizada en municipios, provincias y comunidades autónomas, con competencias para gestionar sus propios intereses con amplio nivel de autonomía, poderes legislativos, presupuestarios, administrativos y ejecutivos en las competencias exclusivas. El territorio español está organizado en municipios, 50 provincias, 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas.

En lo atinente a la ordenación del territorio se registra que España tiene como principios: la lucha contra los desequilibrios territoriales, la conexión con la planificación económica y la articulación con otras funciones públicas, entre las que destacan la relativa al urbanismo y al medio ambiente.

La ordenación del territorio en el ordenamiento jurídico español puede definirse como una política de planificación global o totalizadora, pero capaz de ser formulada por una organización especializada y gestionada a través de instrumentos específicos concebidos para ello, con el fin de controlar la totalidad de los fenómenos sociales susceptibles de ordenación, pero también como una función pública, y por tanto, como una actividad propia de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles, según sea su competencia (Parejo, 2003).

En la experiencia española, la ordenación del territorio es concebida como una función pública horizontal que debe condicionar a las funciones públicas sectoriales, con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales, en una forma que permita hacer compatibles los intereses públicos del desarrollo económico y de la mejora de la calidad de vida, asimismo, de técnicas coordinadoras de las competencias de

diferente amplitud, generales o sectoriales, distribuidas entre las diferentes entidades territoriales: Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales.

En cuanto a la evolución de la política ordenadora en España, se tiene que la Ley 2/5/de 1975 introduce el concepto de ordenación del territorio, se crean las figuras del Plan Nacional de Ordenación y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (Parejo, 2003), encontrando una vía para su desarrollo, a través de la regionalización del planeamiento urbanístico, la regulación del régimen urbanístico del derecho de propiedad inmobiliaria (técnicas de lo que más tarde se denominó “equidistribución”) y de valoración del suelo.

La Constitución Española coloca la ordenación del territorio como una nueva dimensión al servicio del nuevo Estado de las Autonomías, se renuevan la delegación de competencias en las Comunidades Autónomas -competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo-, pero el Estado se ha reservado potestades de carácter general, grandes líneas a nivel nacional, que condicionan las decisiones autonómicas sobre la materia ordenadora y el urbanismo (Parejo, 2003).

Modelo italiano de ordenación del territorio

El sistema de ordenación del territorio italiano no supone ninguna novedad respecto de los anteriores modelos, en realidad se trata de un sistema integrado de los modelos de Alemania y Francia.

La República de Italia es un Estado Unitario con una descentralización política a nivel regional. Está estructurado en 20 Regiones, de las cuales 15 poseen Estatutos ordinarios aprobados en 1971, y cinco un Estatuto especial. Además, existen 95 Provincias, que son tanto entes locales, como unidades de la Administración periférica del Estado y de las Regiones. Finalmente, la tercera entidad territorial prevista por la Constitución es el Municipio (Parejo, 2003).

Con respecto a la evolución de la política ordenadora, tiene sus orígenes en la Ley Urbanística de 1942, mediante la cual se introdujeron los instrumentos de planificación municipal y el Plan Territorial de Coordinación (PTC) aplicable tanto para regiones enteras, como para grupos de municipios interrelacionados.

Las competencias de las distintas entidades territoriales están bien delimitadas, las provincias tienen competencias administrativas en varias materias que inciden sobre el territorio, con alguna excepción, las de *Trento* y *Bolzano*, a las que se atribuye, además, la competencia legislativa, los municipios han perdido importancia en favor de las provincias y las regiones. Las últimas entidades se han convertido en los entes territoriales más importantes de la política de ordenación del territorio, con competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Por

el contrario, el Estado sólo mantiene competencias en las grandes infraestructuras u obras públicas de interés nacional, los bienes culturales y medio ambiente, sin perjuicio de las posibilidades de delegación a las regiones y municipios.

En el proceso de redistribución de competencias juegan un papel fundamental algunos principios particularmente novedosos, como el de subsidiariedad, que a su vez se conecta con otros criterios como el principio de eficacia y de ahorro de recursos, los principios de responsabilidad y de unicidad de la Administración, el principio de diferenciación en la asignación de competencias, en atención a las diferentes características territoriales, demográficas, asociativas y estructurales de los entes destinatarios de las mismas, o el principio de viabilidad, según la idoneidad organizativa de los entes destinatarios de las competencias, para garantizar su ejercicio. En definitiva, los criterios de la Ley 59/1997 tienden a perfilar una administración próxima al ciudadano, que con claridad y plenitud de atribuciones sea responsable del ejercicio efectivo de sus competencias.

La ordenación del territorio en Italia está estrechamente vinculada con la planificación medioambiental, la función pública de Ordenación del Territorio no responde a un modelo de planificación integrada y omnicompreensiva de todos los factores que inciden en la estructuración y conformación del territorio, sino que más bien, se caracteriza por su descentralización (Hildenbrand, 1997).

CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA SELECCIONADOS

A fin de hacer un análisis comparativo de la política de ordenación del territorio en la Unión Europea, se presenta el cuadro 2 que recoge: el modelo político-institucional, enfoques, conceptos, competencias e importancia de la ordenación del territorio en los países seleccionados en la presente investigación, asimismo, las actuaciones Comunitarias desde 1950 al presente milenio.

La experiencia en materia de la ordenación del territorio se instituyó en 1975, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) pero es oportuno acotar que la OT ya venía realizándose desde final de la Segunda Guerra Mundial, con la política de corrección de los desequilibrios de los Estados miembros, así como la paulatina toma de conciencia de la importancia de la protección del medio ambiente y la necesidad del desarrollo de medidas para tales propósitos.

Desde su constitución en 1957, la Unión trazó su línea directriz en lo territorial, la cual se ha visto reforzada en 1983, por la Comisión Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) que propuso una noción de ordenación del territorio como “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier

sociedad”. Se trata, continúa, “de una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinaria y global tendente al desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio de acuerdo a una concepción directriz” (Parejo, 2003).

Con el establecimiento de esta noción de ordenación del territorio a partir de diversos puntos de vista, parece claro que la CEOT pretendió destacar que no se trata exclusivamente de un término jurídico, como ya se ha visto, sino multidisciplinario, lo que supone una gran complejidad a la hora de valorar las consecuencias de su actuación. Y precisamente por ese motivo, por la existencia de una diversidad de disciplinas que fijan su objeto de estudio en la ordenación del territorio, la CEOT la define como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad” (citado por Parejo, 2003. p. 129).

De este modo, en tanto que en materia metajurídica y multidisciplinar, la ordenación del territorio tiene una primera faceta descriptiva, como ciencia que estudia los efectos que la acción del hombre produce en su constante actividad de asentamiento sobre el territorio y con la consecuente transformación del mismo. Asimismo, se trata de una política de intervención consciente sobre el territorio, que dependerá del proceso histórico, de la zona y cultura que se desarrolle. Finalmente, la ordenación del territorio es también una técnica o metodología de actuación, consistente en la distribución de los usos del territorio y en la coordinación de las competencias que sobre dicho territorio tengan las administraciones correspondientes (cuadro 2).

Esa necesidad de coordinación de los distintos agentes le otorga asimismo un carácter:

- democrático, pues se trata de un instrumento que procura asegurar la participación de la población y de sus representantes políticos;
- global, por el interés que muestra en asegurar la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y de su integración en una única estrategia común;
- regional-funcional, por tener constancia de la existencia de las identidades regionales fundamentadas en unos valores comunes;
- prospectivo, por pretender analizar las tendencias y desarrollos de los fenómenos económicos, ecológicos, sociales, culturales y relacionados con el medio ambiente, a tener en cuenta para su aplicación;
- actitud conciliadora, pues la ordenación del territorio según la CEOT, debe tener en consideración: la existencia de una multitud de decisores individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio; el carácter aleatorio

Cuadro 2
Análisis comparativo de la ordenación del territorio en Europa

| Estado | Organización territorial | Entidad territorial competente | Concepto de OT | Importancia de la dimensión ambiental |
|--------------------|---|--------------------------------|--|--|
| Reino Unido | Sin Regiones Políticas-Administrativas. Constituida por: Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda | Gobierno Central | Política económica dirigida a corregir los desequilibrios económicos regionales (<i>Regional Planning</i>) | Estrecha relación entre la política de ordenación y el medio ambiente |
| Francia | Estado Unitario | Estado | Política de desarrollo regional, centrada en el desarrollo económico y la planificación de infraestructuras y equipamiento | Poco protagonismo |
| Alemania | Federal: Federación y <i>Länder</i> | <i>Länder</i> | Planificación física | Figuran temas ambientales en los planes territoriales. Enfoque paisajista en la planificación. Observancia de evaluación de impactos ambientales y territoriales |
| Italia | Estado unitario, fundado en: Estados, Regiones, Provincias y Municipios | Regiones | Planificación física | Estrecha relación entre la planificación paisajística y la territorial |
| España | Estado Unitario, constituido por Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas | Comunidades Autónomas | Planificación económica | Estrecha relación entre la política de ordenación del territorio y el medio ambiente |

La ordenación del territorio: origen y significado

de los estudios prospectivos, las tensiones del mercado, las particularidades de los sistemas administrativos, las diversidades de las condiciones socioeconómicas del medio ambiente, entre otros, deberán concertarse de la manera más armoniosa posible.

Por eso, la Carta indica que la ordenación del territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y a la búsqueda de soluciones a los problemas, superando el ámbito nacional, contribuyendo a crear un sentimiento de identidad común.

La ordenación del territorio no tiene carácter vinculante para ninguno de los Estados miembros, pues en su negociación no se alcanzó ningún acuerdo sobre cuestiones de política común. Tal y como indica la propia Carta, la ordenación del territorio debe poner en consideración la existencia de una multitud de decisores, individuales e institucionales, que afectan a la organización del territorio, al carácter aleatorio de todos los estudios prospectivos, a las restricciones del mercado, a las particularidades de los sistemas administrativos, y a la diversidad de condiciones socio-económicas y del medio ambiente (cuadro 2).

Pese a ello, se acogieron a los siguientes principios establecidos en la Carta:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado a escala regional: toma en cuenta los procesos económicos que conciernen a Europa en su conjunto, las especificidades regionales y la importancia del papel de los ejes de desarrollo y las redes de comunicación, la ordenación del territorio debe:
 - Controlar el crecimiento de las regiones congestionadas o de aquellas que estén atravesando un proceso de evolución demasiado rápido;
 - Apoyar el desarrollo de las regiones más retrasadas, y mantener y mejorar las infraestructuras indispensables para un nuevo resurgir de las regiones en declive o amenazadas por graves problemas de empleo, fundamentalmente por la emigración de mano de obra.
- La mejora de la calidad de vida, favoreciendo las condiciones de vida cotidiana, en lo que a la vivienda, el trabajo, la cultura, el ocio, o incluso, las relaciones en el seno de las comunidades humanas se refiere, y reforzando el bienestar de cada individuo a través de la creación de empleos y de equipamientos económicos, sociales y culturales que respondan a las aspiraciones de la población en su conjunto, y asegurando su utilización óptima, mediante la elección de su localización.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente: mediante la promoción de estrategias que reduzcan al máximo los

conflictos entre la creciente necesidad de recursos naturales y su conservación, la ordenación del territorio pretende asegurar la gestión responsable del entorno natural de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y de las aguas, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, concediendo una atención particular a la belleza natural y al patrimonio cultural y arquitectónico.

- La utilización racional del territorio, comprensiva de una política del suelo adecuada para la consecución de los pertinentes fines de interés general. Ello supone la correcta localización, organización y desarrollo de grandes complejos urbanos e industriales, la construcción de grandes infraestructuras, la protección de los bosques y zonas rurales.

A través del estricto cumplimiento de estos principios, la CEOT propone una serie de objetivos fundamentales, cuya puesta en marcha se traduce en:

- El aseguramiento de la coordinación entre los distintos sectores: esta labor afecta esencialmente a la organización de la sociedad, a las actividades económicas, de vivienda, de equipamientos y de recursos energéticos, a las redes de transportes, al suministro de agua y a los sistemas de saneamiento de aguas usadas, a los residuos, y a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, históricos y culturales.
- La organización de la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión, así como la distribución equitativa de los recursos financieros: las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio que correspondan en cada caso, tienen, asimismo, competencias de decisión y de ejecución sobre los recursos presupuestarios. De este modo, para lograr una coordinación óptima entre los niveles local, regional, nacional y europeo, así como en todo lo que a la cooperación transfronteriza se refiere, las autoridades deberán tener en cuenta las medidas tomadas o previstas en cada nivel territorial, de forma tal que exista una vía de información recíproca establecida regularmente, de la manera siguiente:
 - A nivel local y regional: coordinación entre las instancias del mismo nivel sobre sus propios planes de ordenación del territorio.
 - A nivel nacional: coordinación entre las diferentes ideas sobre la mejor política de ordenación de los territorios provenientes de las regiones pertenecientes a esa nación, así como las del propio Estado.
 - A nivel europeo: coordinación de las políticas de ordenación del territorio de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea con los objetivos marcados por el propio Tratado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENGOETXEA, J (2000). *Principios jurídicos para la ordenación del territorio*. Azkoaga, Vol. 08, p. 79-101.
- BERNAL, C. (2004). *Otra mirada al ordenamiento territorial*. Biblioteca Virtual Luis Arango del Banco de la República de Colombia. Documento en línea. Disponible: <http://www.lablaa.org/blaaavirtual/geografia/orden1/orden1.htm> [Consultado el 10/07/2007].
- BOISIER S. (1998). Postscriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. *Revista Anales de Geografía*. Vol 18, pp. 18-35.
- BUENROSTRO, C (2007). Una experiencia desde la perspectiva de la infraestructura, como instrumento integrador del desarrollo. *Primer Foro de Desarrollo Regional. Senado de la República de México*. Mesa 2. La planeación regional en la experiencia internacional. Documento en línea. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrolloregional/content/foros/desarrollo_regional/Cesar_Buenrostro.pdf [Consultado 06/08/2008].
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN. DIRECCIÓN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA INTEGRAL (2003). *Lineamientos para la ordenación territorial. Marco conceptual y metodológico*. Documento Interno de Trabajo Dirección Planeación Estratégica Integral (pp. 1-38). Colombia.
- FABO, M, (1983). *¿Ordenación del territorio en el País Vasco?* Documento en línea. Disponible en [<http://www.ingeba.euskalnet.net/lurralde/>] [Consultado 19/07/2008].
- HILDENBRAND, A. (1997). *Política de ordenación del territorio en Europa*. *Revista Estudios regionales* n° 47 (1997), pp. 205-210. Documento en línea. Disponible en [<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf977.pdf>] [Consultado 17/01/07].
- HILDENBRAND, A (2000). *Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI*. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 1999 Invierno XXXI. Documento en línea.

Disponible en [http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=156] [Consultado el 17/02/2007].

MÉNDEZ, E y DELGADO, M. (2003). *Ordenación del territorio (nociones básicas en la experiencia de Venezuela)*, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales y Ambientales. Instituto de Geografía y Conservación de los Recursos Naturales. Mérida.

PALANCAR, M (s.f.). *La Autoridad del Valle de Tennessee*. Documento en línea. Disponible en: http://ropdigital.ciccp.es/pdf/publico/1959/1959_tomoI_2936_04.pdf. [Consultado 04/08/2008].

PÉREZ, A. (1998). *La ordenación del territorio una encrucijada de competencias planificadoras*. (pp. 74-138) Documento en línea. Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_097.PDF [Consultado 04/08/2008].

PAREJO, T. (2003) *La estrategia territorial europea. Tesis de doctorado. Universidad Carlos III de Madrid. Tomos I y II*. Documento en línea. Disponible en: <http://e-archivo.uc3m.es/dspace/handle/10016/562>. [Consultado 26/08/2008].

OFICINA DEL CENSO DE LOS ESTADOS UNIDOS (U.S. CENSUS BUREAU). 2010 Census. Disponible en <http://www.census.gov/>.

SÁEZ DE BURUAGA, G. (1980). *Ordenación territorial en la crisis actual*. *Revista Ciudad y Territorio*. Documento en línea. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=964413>. [Consultado el 05/08/2007].

SÁNCHEZ, P. (2005). *Ordenación territorial y planificación portuaria*. Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Documento en línea. Disponible en: <http://www.udc.es/iuem/documentos/monografias/2005-1.pdf> [Consultado 18/08/2008].

SEN, A (1999). *El futuro de Estado del bienestar*. Documento en línea. Disponible en [<http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm>]. [Consultado 11/10/2008].

SERRANO, A. (2001). *Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación?* (p.2-11) Universidad Politécnica de Valencia.- Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Valencia. Documento en línea. Disponible en: <http://www.cebem.org/biblioteca/fundicot/serrano.pdf> [Consultado 02-04-2008].

ZOIDO N, F. (1998) *Geografía y ordenación del territorio*. Documento en línea. Revista Electrónica Scripta Vetera Reproducido de: Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-77.htm>. [Consultado 11/10/2011]

Coromoto Soledad Sanabria. M. Sc. en Análisis Espacial y Gestión del Territorio, Lic. en Geografía de la Universidad Central de Venezuela (UCV). M. Sc. en Gerencia Pública del Instituto Venezolano de Planificación. Profesora de las asignaturas Seminario de Inventario y Evaluación de Recursos (Escuela de Geografía) y Política Territorial en Venezuela. Una visión retrospectiva y Análisis Espacial en el Postgrado de Análisis Espacial y Gestión del Territorio (UCV). Directora General de Coordinación Institucional, Evaluación y Seguimiento del Desarrollo Regional del Ministerio de Planificación y Desarrollo del 2009-2004. Directora del Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar (2009-2004). Asesorías en: Vicepresidencia de la República, Instituto Nacional de Estadísticas, Junta Liquidadora del Instituto Agrario Nacional del 2003-2001 y del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Nicaragua 1981-1983; Gerente de Tierras del Instituto Nacional de la Vivienda del 1996-1999; Secretaria de Estado para la Vivienda de la Gobernación de Aragua y Presidenta del Instituto Corporativo de la Vivienda de Aragua período 1990-1996. Publicaciones: Ordenación del Territorio bajo el enfoque del Desarrollo Sustentable. Caso el eje Norte Llanero, Venezuela y (2009). La ordenación del territorio o política territorial en Venezuela (2010).

Correo electrónico: solsan2013ucv@gmail.com