

LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: CARÁCTER, ALCANCE Y CONTENIDO

Domingo Gómez Orea

Catedrático de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Universidad Politécnica de Madrid

Madrid, Noviembre de 2003

1. INTRODUCCIÓN

La ordenación del territorio es un concepto muy complejo con tres facetas complementarias: el *análisis territorial*, o interpretación de la estructura y funcionamiento del sistema territorial (medio físico, asentamientos humanos e infraestructuras), la *planificación territorial*, o diseño del modelo territorial hacia el futuro y curso de acción para conseguirlo y la *gestión territorial* o conducción del sistema territorial.

En la actualidad, la ordenación del territorio se entiende como una disciplina técnica, aunque incorpora elementos sociales, que se aplica de forma multi e interdisciplinar, a la consecución de dos objetivos básicos: *la corrección de desequilibrios territoriales* y *la localización espacial de las actividades humanas* de acuerdo, por un lado, con la vocación natural de territorio y, por otro, con las relaciones de complementariedad, compatibilidad e incompatibilidad que se dan entre ellas.

Además, la ordenación del territorio se utiliza como un *instrumento preventivo de gestión ambiental* en cuanto controla la localización y el funcionamiento de las actividades humanas y como *metodología para la planificación del desarrollo*, en cuanto integra todas las facetas -social, económica y ambiental- de la calidad de vida.

Explícita o implícitamente la ordenación territorial es indisoluble de la acción humana: cuando el hombre del paleolítico buscaba refugios naturales para utilizarlos como habitáculo, analizaba el territorio para detectar los lugares donde podía encontrar agua, frutos, caza, ... y donde pudiera defenderse con facilidad de sus depredadores, hacía planificación territorial cuando evaluaba distintas opciones para decidirse por un emplazamiento concreto y gestionaba el espacio así colonizado cuando lo adaptaba a sus necesidades. También ordenó el territorio cuando pasó de la caverna natural al

habitáculo construido, cuando comenzó a domesticar animales y a cultivar la tierra, momento en que necesariamente tuvo que separar espacios; en el Neolítico, las familias se agrupaban en aldeas simples, cuya localización (sobre elevaciones, islas, penínsulas, lagos), forma (recinto cerrado, aldea circular) y elementos (fosos, empalizadas, etc.) se orientaban a facilitar su defensa; posteriormente la aldea se hizo más compleja separando los lugares de reunión, de intercambio, de culto y de entretenimiento, y luego evolucionó hasta la aparición de la ciudad, cuando los productores de alimentos fue capaz de abastecer a una población de especialistas: artesanos, guerreros, comerciantes y sacerdotes, cuando la economía de subsistencia se sustituyó por una economía de trueque y la división de funciones determinó la discriminación funcional del espacio.

2. LAS ACTIVIDADES HUMANAS Y EL ESPACIO EN QUE SE UBICAN

A pesar de la amplitud del concepto y de las diferentes formas en que se aplica, la ordenación del territorio gira en torno a tres elementos: las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran.

Básicamente, ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades; cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos del suelo -que se usa en sentido similar-, en cuanto éstos y aquellas están biunívocamente correlacionados.

De acuerdo con la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la ordenación del territorio es

"la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la 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"

El estilo de desarrollo definido por tales políticas, se plasma en las actividades - los usos del suelo- que se localizan en el territorio, en los asentamientos poblacionales y en los canales de relación (infraestructura viaria y otras) que dan funcionalidad al

sistema; y todo ello configura el modelo territorial: la expresión física y visible de una sociedad, la cristalización de los conflictos que en 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.



La Carta Europea de Ordenación del Territorio, añade, además, que la ordenación del territorio

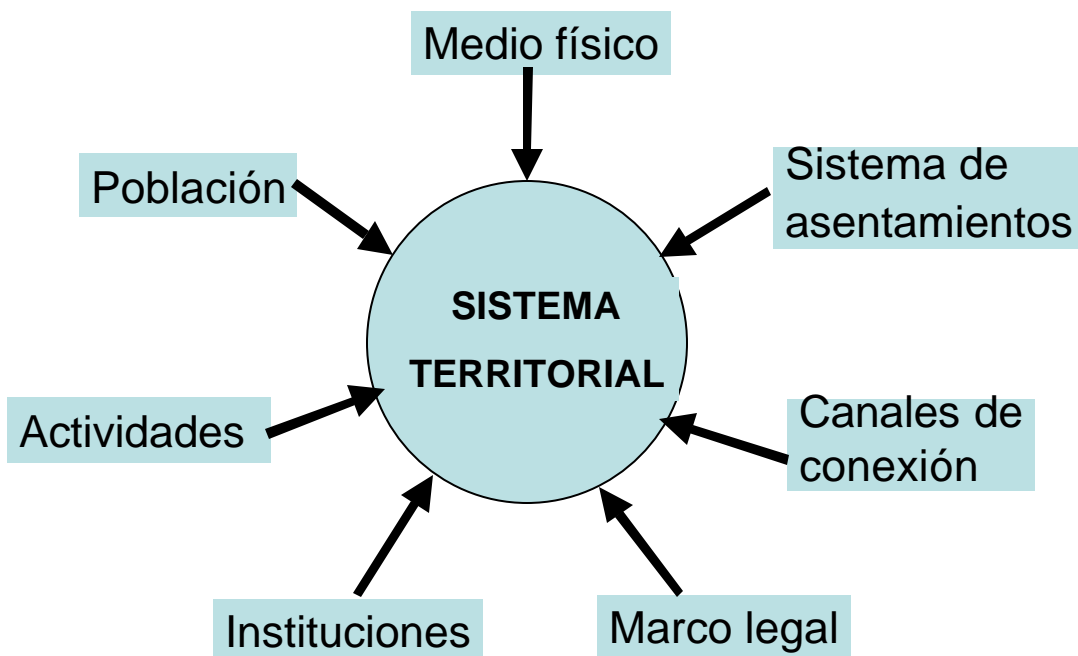
"es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector"

Las dos citas expuestas de la Carta Europea, ponen de manifiesto las ideas focales a que atiende la ordenación del territorio: desarrollo (definido en términos de calidad de vida), equilibrio intra e interregional, organización física del espacio, utilización racional de los recursos naturales y conservación ambiental.

3. LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

La ordenación del territorio se hace operativa a través de un conjunto de instrumentos o planes de ordenación territorial los cuales configuran un sistema coherente de planificación, es decir de previsiones de futuro sobre el sistema territorial a

diferentes niveles: estatal, departamental, microrregional, loca/municipal y particular. Los planes se suelen desarrollar en cascada, según un proceso de arriba abajo, en el que los de nivel superior y ámbito más extenso, se adoptan como referencia para los de nivel inferior. Asimismo, es posible ascender según un proceso de integración de abajo a arriba, desde los niveles inferiores hacia los superiores; es el caso, por ejemplo, de la planificación del desarrollo local que se aplica a los niveles territoriales más bajos: municipios y comarcas, integrándose en un proceso ascendente en los niveles superiores.



Además de los instrumentos de carácter horizontal previstos en la legislación específica en materia de ordenación territorial, existen planes contemplados en cierta legislación sectorial que tienen repercusiones territoriales, algunos de ellos muy fuertes, de tal manera que el modelo territorial en un determinado ámbito, no es solo el fruto de lo previsto en los instrumentos de ordenación territorial, sino que toda decisión que de una u otra forma estimula o disuade la aparición y localización de las actividades humanas, acaba dejando su huella en el modelo territorial resultante.

4. JUSTIFICACION DE LA ORDENACION TERRITORIAL

4.1. Un enfoque planificado del desarrollo

La ordenación del territorio se justifica, en primer lugar, por la preferencia del enfoque planificado frente a la evolución espontánea, regida por las leyes del mercado y el juego de los grupos de interés, del sistema territorial. La simple exposición del concepto de ordenación territorial descrito evidencia esta afirmación y justifica su utilidad como método planificado de ataque y prevención de los problemas inherentes a la evolución espontánea del sistema; en efecto, el “dejar hacer” difícilmente puede garantizar el cumplimiento de los criterios de racionalidad y sostenibilidad que el concepto comporta ni la función social que se exige a la propiedad; antes bien, la experiencia enseña que sin reflexión y previsión de futuro, el crecimiento espontáneo lleva a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su localización desordenada, a un comportamiento insolidario e insostenible a largo plazo, y provoca desequilibrio territorial, ocupación y uso desordenado del suelo, degradación ambiental, destrucción de recursos, externalidades de todo tipo, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan inoperantes, cuando no contraproducentes.

Esta aseveración se corrobora cuando se constata cómo los países y regiones social y económicamente más evolucionados, son los que hacen un mayor y mejor uso de este enfoque, y a la inversa, cómo los países menos desarrollados tienen enormes dificultades para elaborar y aplicar planes de ordenación territorial.

4.2. La superación de ciertos paradigmas sociales

A niveles más detallados, la sociedad moderna presenta diversos paradigmas que de forma recurrente se dan en todos los países y regiones, los cuales justifican con más claridad el enfoque integral y planificado que comporta la ordenación territorial; son los siguientes:

- ? La tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial, según un modelo centro – periferia
- ? Las pautas de consumo y comportamiento de la población según una filosofía equivocada de “más es mejor”
- ? La pugna entre interés público e interés privado
- ? La aparente contradicción entre conservación y desarrollo

- ? La competencia entre sectores socioeconómicos
- ? La conflictividad entre interés local e intereses derivados de ámbitos superiores

5. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Teniendo como telón de fondo la Carta Europea de Ordenación del Territorio y la justificación descrita, se puede definir una serie de objetivos genéricos a los que atiende esta disciplina.

5.1. Desarrollo integral, equilibrado y en términos de calidad de vida

El objetivo final de la ordenación del territorio es el desarrollo de las unidades territoriales a que se aplica, entendido en términos de calidad de vida y plasmado en el sistema territorial: se desarrolla el sistema territorial, no uno o más sectores o dimensiones del sistema, de tal manera que la población dispone de una elevada calidad de vida. Por ello se utiliza frecuentemente la expresión desarrollo territorial en sentido equivalente a desarrollo integral, en la medida en que el desarrollo del sistema implica equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos y calidad ambiental, conceptos que encuentran su expresión a través de la ordenación territorial.

Equilibrio Territorial

Este objetivo que se concreta en prevenir y corregir los desequilibrios territoriales, incorpora una especie de justicia territorial al desarrollo y la idea de que el equilibrio entre las diferentes unidades territoriales es garantía de progreso y de estabilidad. Así la ordenación territorial controla el crecimiento de las regiones demasiado dinámicas, estimula el de las que manifiestan retraso o entran en decadencia y procura conectar las de carácter periférico con los centros más progresivos.

Integración

Esta idea está muy relacionada con la de equilibrio, y tiene sentido territorial y sectorial. El primero, a su vez, puede manifestarse en dirección vertical: conexión de cada unidad territorial hacia arriba, con las de orden superior, o con el contexto exterior, si se prefiere, y al mismo tiempo hacia abajo con las de orden inferior, y horizontal: articulación de cada unidad territorial con las de su mismo nivel, para formar unidades integradas superiores. La segunda se refiere a la relación entre sectores para conseguir

un sistema funcional en el que queda resuelta la competencia entre todos ellos. Asimismo la idea de integración implica una especie de justicia social concilia los intereses conflictivos de los diferentes agentes socioeconómicos y hace prevalecer el interés de la comunidad sobre los intereses privados.

Funcionalidad

La idea de funcionalidad es una característica inherente al sistema territorial, que se plasma, fundamentalmente, en la optimización de las relaciones entre las actividades a través de los flujos de relación que se producen entre ellas. La funcionalidad implica organización espacial, control del uso del suelo, accesibilidad de la población a la explotación de los recursos territoriales, a los lugares de trabajo y a los equipamientos y servicios públicos, incluyendo la dotación de suficiente de éstos.

5.2. Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales

Conservar los procesos ecológicos esenciales

Se asume, tal como enseñan los postulados del desarrollo sostenible y la estrategia mundial para la conservación, la idea de que existen límites a la utilización de los recursos, presididos por la necesidad de conservar y desarrollar los fundamentos naturales de la vida (biodiversidad, procesos ecológicos esenciales) y de mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene.

Respetar los criterios ecológicos para la sostenibilidad

Más concretamente se trata de entender el territorio como fuente de recursos (tangibles e intangibles), como soporte de actividades y como receptor de efluentes, consideración que lleva a los criterios ecológicos de la sostenibilidad, que se detallan en el capítulo IV donde se expone el Análisis y Diagnóstico del Medio Físico. Se trata de conciliar lo económico y lo ecológico superando los enfoques interesados y contrapuestos.

Evitar la localización de actividades en zonas de riesgo

La racionalidad del uso del suelo atiende también a los riesgos y procesos naturales (inundación, sismicidad, vulcanismo, etc.) evitando las zonas de riesgo en la localización de las actividades humanas.

5.3. Calidad ambiental

Este objetivo persigue la calidad de los vectores ambientales: aire, agua y suelo, la conservación de los ecosistemas y procesos ecológicos esenciales, del paisaje, del patrimonio cultural,..., entendiendo el medio ambiente como yacimiento de empleo, nicho de mercado, factor de localización, elemento de competitividad para las empresas y componente de la calidad de vida.

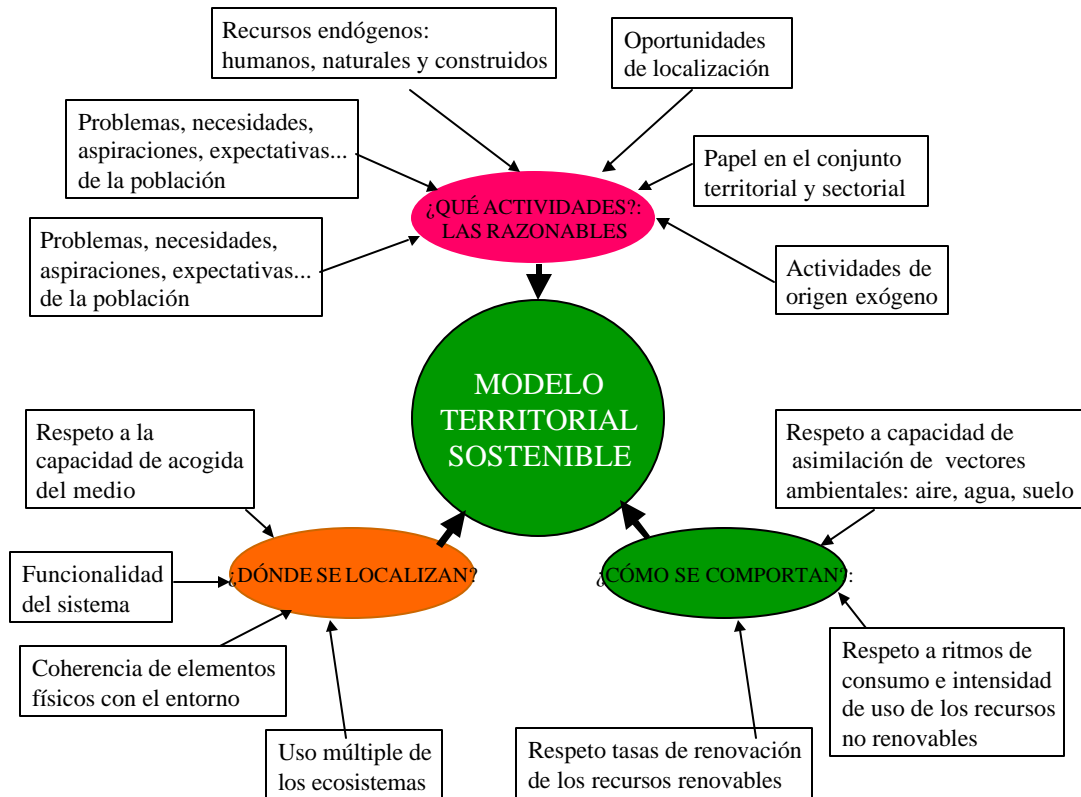
5.4. Calidad de la gestión pública y coordinación administrativa

La compartimentación de la ciencia y de la técnica y la falta de perspectiva espacial de numerosas realizaciones, son causa de insatisfacción técnica y económica al producir efectos indeseados no previstos. Esta compartimentación tiene su paralelo en la estructura y organización de los poderes públicos, responsables de la gestión del sistema territorial. Se comprende así la importancia de la coordinación intersectorial entre los entes administrativos del mismo nivel competencial, mediante el intercambio de información entre entidades del mismo nivel y de niveles superior e inferior.

Ambos tipos de coordinación administrativa, horizontal y vertical, unida a la necesidad de concertación entre los agentes socioeconómicos, requieren de un plan previo sobre el que negociar la concertación.

6. MODELO CONCEPTUAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO

La idea de ordenación del territorio expuesta, las razones que la justifican y los objetivos que persigue, aplicada a una unidad territorial determinada, se puede representar según el modelo de la figura adjunta. Como todo modelo, se trata de una imagen simplificada del concepto, cuya virtualidad radica en su capacidad para facilitar la comprensión del concepto representado, más que en la fidelidad con que los reproduce.



El modelo parte de la sensibilidad ambiental y adopta los criterios de sostenibilidad más abajo; por otra parte, en él están presentes todos los elementos que conforman la ordenación territorial, y que se han expuesto en epígrafes anteriores:

- En cuanto desarrollo: identifica y selecciona las actividades a ordenar según criterios de integración y coherencia con las características del espacio.
- En cuanto organización espacial: distribuye de forma coherente, entre sí y con el medio, las actividades en el espacio, de acuerdo con criterios de integración ambiental y de funcionalidad.
- En cuanto control: regula el uso del suelo y el comportamiento de las actividades según criterios de sostenibilidad.
- Los puntos anteriores garantizan el uso racional de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.
- Los objetivos de integración horizontal y vertical de las unidades territoriales (regiones, comarcas, municipios) se buscan asignándoles un papel en el conjunto, utilizando para ello criterios de complementariedad en

el mismo nivel y de jerarquía hacia arriba y hacia abajo. Los criterios de complementariedad se aplican también a la integración entre sectores.

- En cuanto al equilibrio territorial, o entre los distintos ámbitos territoriales, se entiende en términos de calidad de vida, es decir, de similares niveles de renta, condiciones de vida y trabajo y calidad ambiental, todo ello de acuerdo con criterios de equidad entre unidades territoriales como garantía de estabilidad y cohesión social.

Así pues, *promoción, ordenación, regulación, funcionalidad, integración y equilibrio*, son las palabras mágicas, los conceptos, que caracterizan a la ordenación territorial y a sus objetivos, las cuales si bien están presentes en cualquier plan, su importancia varía con la problemática de la zona a que se aplican: si en zonas rurales profundas, por ejemplo, hay que poner el énfasis en la promoción, es decir en la búsqueda de actividades capaces de diversificar la economía, en las zonas dinámicas hay que atender más al control de la localización y del comportamiento de las actividades a ordenar.

6.1. Explicación del modelo

Situados en una determinada unidad geográfica, ubicada en un contexto exterior, tres elementos proporcionan la estructura básica del modelo:

- Las actividades humanas que soportan y dan cauce al desarrollo.
- Su localización en el espacio.
- La regulación de su comportamiento

Cada uno de estos tres elementos viene definido, en un segundo nivel, por otros que se explican a continuación.

6.1.1 Las actividades a ordenar

Las actividades que el plan de ordenación territorial ha de tomar en cuenta son todas aquellas que están presentes o expectantes en la zona, porque existan recursos que las sugieren o porque exista demanda por parte de agentes externos; incluso deben ser consideradas, si bien para rechazarlas, aquellas indeseables. En principio habría que considerar las siguientes:

- Las existentes, para las cuales se analizará su coherencia con el medio, su localización y su comportamiento.
- Las que aprovechan los recursos endógenos: naturales, construidos y humanos existentes en el ámbito a ordenar. Como recursos naturales hay

que incluir los *materiales* y los *intangibles*; son materiales los de carácter tradicional: el suelo, el agua, los vegetales, los animales y los minerales, susceptibles de propiedad privada y de transacciones comerciales. Otros atributos y funciones de los factores ambientales han adquirido la condición de recurso recientemente y no tienen mercado, por el momento; de éstos algunos son materiales: la biodiversidad, el aire limpio, la capacidad de asimilación de efluentes, la función de soporte del suelo, etc., y otros son intangibles: el esplendor de la naturaleza, el misterio de un bosque, el murmullo de un arroyo, un espacio abierto y grandioso o la belleza de un paisaje, y proporcionan goce de carácter espiritual.

- Las que se desprenden de las oportunidades de localización de la zona, entendiendo por tal la posibilidad de generar actividades que ofrece la posición relativa de una determinada zona; es el caso, por ejemplo, de proximidad a una ciudad grande, al área de influencia de un eje de desarrollo, la ubicación en el cruce de dos ejes de comunicaciones o la posición fronteriza entre países.
- Las que derivan de unas perspectivas de demanda basadas en el incremento del tiempo libre (ocio, cultura, recreo al aire libre, etc.), de la sensibilidad ambiental (conservación de la naturaleza, gestión de vectores ambientales: aire, agua, suelo, recuperación ambiental, etc.), de la incorporación de la mujer al trabajo (servicios del hogar, atención a niños, etc.), envejecimiento de la población (servicios de proximidad, etc.), telemática, incremento de la red de transportes rápidos, “neorurales” o incorporación de nuevas profesiones al medio rural, y otras muchas que se deducen de un análisis prospectivo.
- Las que derivan del objetivo de integración horizontal con las otras unidades territoriales de su mismo nivel, teniendo en cuenta su papel en el conjunto. Las diferentes unidades territoriales deben enfocar su desarrollo sobre la complementariedad y no sobre la competencia.
- Las que derivan del objetivo de integración entre sectores para que el sistema territorial resulte diverso y equilibrado, siempre en la medida en que lo permitan los recursos endógenos.
- Las que derivan de la conveniencia de integración vertical hacia arriba en el nivel superior al que pertenece la zona a ordenar y que, generalmente,

vendrán determinadas por decisiones de niveles administrativos de orden superior.

- Las que derivan de la conveniencia de integración vertical hacia abajo, generalmente definidas en demandas y previsiones administrativas de niveles inferiores.
- Las que derivan de los problemas, necesidades, expectativas y aspiraciones de la población. Por ejemplo un basurero debe ser considerado en una zona donde existan asentamientos poblaciones porque se necesita, otra cosa es su localización y la forma en que se gestiona.
- Por último también habrá que considerar aquellas actividades de carácter exógeno, es decir, de coherencia dudosa con la zona pero que son demandadas por agentes externos; con independencia del análisis de tal coherencia, que puede conducir al rechazo, deberán ser objeto de un férreo control sobre su localización y sobre su comportamiento en la zona objeto de ordenación.

6.1.2 La localización de las actividades a ordenar

Tal como se explica en el epígrafe 6 e ilustra la figura I.7, la localización de las actividades consideradas ha de atender a tres criterios:

- Respeto a la capacidad de acogida del medio físico.
- Funcionalidad: optimización de las relaciones entre las actividades.
- Búsqueda del uso múltiple de los ecosistemas.

Respeto a la capacidad de acogida del medio físico

La capacidad de acogida representa la relación del medio físico con las actividades humanas, se refiere al "grado de idoneidad", al uso que puede hacerse del medio teniendo en cuenta su fragilidad y su potencialidad, es decir internalizando todos los costes. Viene a expresar la concertación de quienes ven tal relación desde el medio, prioritariamente en términos de *impacto*: los "conservacionistas", y quienes la perciben desde la actividad, prioritariamente también, en términos de *aptitud* o potencial del territorio: los "promotores"; la aptitud corresponde a la búsqueda de las condiciones más favorables que hace el responsable de una actividad en proyecto cuando no internaliza los costes sociales que genera: el promotor pone el medio al servicio de la actividad y tiende a ignorar las alteraciones indeseables que ésta puede producir en aquél -externalidades

negativas-, a no ser que afecten al propio funcionamiento de la actividad; en el concepto se incluyen también los riesgos derivados del funcionamiento para la actividad: inundación, sismicidad, vulcanismo, etc.

La determinación de la capacidad de acogida requiere la participación de un equipo multidisciplinar, en el que intervengan concedores del medio y de las actividades, que interpreta el funcionamiento y dinámica de los ecosistemas evalúa los riesgos naturales; a su determinación se destina una parte sustantiva de esta obra: el Capítulo IV. Podrá expresarse en términos de oferta y demanda: la capacidad de acogida representa la “oferta” del territorio para acoger las actividades que “demandan” un lugar para ubicarse.

Se suele formalizar la capacidad de acogida mediante las denominadas *matrices de capacidad de acogida*: cuadros de doble entrada en una de las cuales se disponen las unidades de integración en que se estructura el territorio y en la otra las actividades que se juzgan; las casillas de cruce se rellenan con códigos numéricos o símbolos expresivos del grado de idoneidad de la unidad ambiental para la actividad correspondiente; suelen ser tres, cuatro o cinco, dependiendo del grado de confianza o finura del análisis, y se expresan según una escala semántica del tipo muy alto, alto, medio, bajo o muy bajo, términos equivalentes a vocacional, compatible con o sin limitaciones e incompatible, respectivamente, que también se utilizan; además se añade a las entradas por unidades de integración los riesgos o aspectos críticos que operan de forma superpuesta a las unidades de integración. La atribución de los citados códigos se hace teniendo en cuenta:

- La medida en que cada unidad de integración cubre los requisitos que implica la localización y funcionamiento de la actividad correspondiente.
- Los efectos (benéficos o perjudiciales) que la actividad puede producir a la unidad de integración correspondiente, en el caso de que se localice sobre ella.

La matriz de capacidad de acogida asociada al plano de unidades de integración y a las sobrecargas derivadas de los aspectos críticos que operan en el medio, representa la vocación natural del territorio, y constituye un ideal al que tender a la hora de distribuir las actividades en el espacio y de diseñar los canales que las relacionan: imagen objetivo.

Funcionalidad del sistema

Se refiere a la optimización de las interacciones entre las actividades a localizar, de tal forma que se consiga un sistema funcionalmente correcto, que proporcione

accesibilidad a los recursos naturales, a las zonas de producción y a los equipamientos públicos, así como dotaciones de éstos suficientes y económicas.

Para conseguir un sistema territorial armónico y funcional, hay que analizar las relaciones entre las actividades para, a partir de ahí, plantear la imagen objetivo del territorio a ordenar, incluyendo los canales de relación entre las actividades. El primer problema a solventar se refiere a la posibilidad de coexistencia de dichas actividades en el tiempo y en el espacio, en función de sus requerimientos e influjos mutuos, expresadas en términos de compatibilidad o incompatibilidad; esta dicotomía admite situaciones intermedias según una gradación que va desde la incompatibilidad total (urbanización y conservación de ecosistemas, caza y recreo extensivo, por ejemplo) hasta la compatibilidad clara (repoblación forestal con la caza), pasando por situaciones intermedias definidas por grados más o menos intensos de disfuncionalidad (explotación ganadera con pastoreo extensivo a diente y recreo al aire libre); también se dan relaciones de complementariedad entre actividades, cuando se completan o perfeccionan entre ellas, y de sinergia, cuando se produce un efecto de reforzamiento de unas actividades sobre otras: dos o más actividades entran en sinergia cuando el efecto resultante de su acción conjunta es superior a la suma de los efectos actuando independientemente; por ejemplo, el equipamiento turístico en medio rural con la caza y pesca. Los conceptos de complementariedad y sinergia se pueden confundir, porque frecuentemente cuando dos actividades se complementan, se perfeccionan, suele producirse, a la vez, un efecto de reforzamiento.

En síntesis las relaciones entre las actividades pueden ser de neutralidad, complementariedad, sinergia, disfuncionalidad e incompatibilidad, y ello en el tiempo y en el espacio; la ordenación territorial exige optimizar tales relaciones localizando las actividades en el territorio de acuerdo con los siguientes criterios:

- Maximizar las sinergias positivas
- Maximizar las relaciones de complementariedad
- Minimizar las disfuncionalidades
- Evitar las incompatibilidades en el tiempo y en el espacio

Se facilita el análisis de la relación entre pares de actividades cruzándolas entre sí en una matriz de doble entrada, cuyas celdas se formalizan con una serie de símbolos expresivos de la relación en los siguientes términos:

- *Compatibles*: dos actividades pueden coexistir en el mismo espacio y al mismo tiempo sin merma para ninguna de ellas. Por ejemplo, la agricultura y la caza.
- *Incompatibles en el tiempo*: las actividades pueden practicarse en el mismo lugar, pero no al mismo tiempo. Por ejemplo, la caza y las actividades recreativas al aire libre.
- *Incompatibles en el tiempo y en el espacio*: dos actividades no pueden coexistir al mismo tiempo y en el mismo lugar. Hay muchos ejemplos: la urbanización y la agricultura.
- *Disfuncionales*: el ejercicio de una actividad disminuye la calidad de los factores que determinan la otra; por ejemplo, la urbanización en las proximidades de un vertedero, la pesca y el baño en el mismo tramo de un río o en la misma zona del mar.
- *Complementarias*: una instalación de depuración en un polígono industrial, un centro de recogida de purines en una zona de ganadería intensiva, una planta de reciclado de plástico en una zona de invernaderos, la explotación apícola en una zona frutícola, etc.
- *Sinérgicas*: La promoción turística de una zona se promociona gracias al reforzamiento mutuo entre la construcción de buenos accesos, instalaciones de hostelería y recuperación del patrimonio construido, por ejemplo.

Búsqueda del uso múltiple de los ecosistemas

Todo ecosistema permite distintas formas de uso y aprovechamiento; un bosque puede producir madera, leña, plantas aromáticas y medicinales, hongos y setas, y ser utilizado para la caza, la pesca o el esparcimiento y recreo al aire libre; un ecosistema fluvial es un elemento singular del paisaje, actúa como refugio para las especies cinegéticas, soporta fauna ictícola, ofrece solaz para los ciudadanos, permite el baño, admite la aportación de aguas residuales por debajo de su capacidad de autodepuración, dispone del recurso agua, en fin, un conjunto de elementos que sugieren un aprovechamiento múltiple del ecosistema; igualmente un campo agrícola crea paisaje, puede soportar especies cinegéticas y ofrece otras posibilidades. La ordenación territorial propicia el aprovechamiento de todas ellas, en la medida en que tales aprovechamientos sean compatibles, complementarios o sinérgicos.

6.1.3 La regulación del comportamiento de las actividades

Regular el comportamiento de las actividades, significa, de acuerdo con el esquema anterior, conseguir una gestión respetuosa con el medio físico en términos de los influentes que utiliza, de los efluentes que emite y de la presencia de los elementos físicos: edificios, terrenos e instalaciones, que la forman.

La utilización racional de influentes o insumos: materias primas, energía y agua, fundamentalmente, se pueden concretar en los siguientes: respeto a las tasas de renovación para los recursos naturales renovables, y respeto a unos ritmos e intensidades de uso para los recursos no renovables.

Respetar el medio ambiente en la emisión de efluentes significa no superar la capacidad de asimilación o, más concretamente, la carga crítica, de los vectores ambientales: agua, aire y suelo; por carga crítica se entiende el umbral de concentración de un efluente en un vector ambiental a partir del cual se producen impactos significativos en los ecosistemas, en los seres vivos o en el patrimonio construido.

En cuanto a los elementos físicos -edificios e instalaciones-, la ordenación territorial busca la *coherencia* con el entorno según las siguientes facetas:

- Coherencia *ecológica*, es decir con el clima, los ecosistemas, los hábitats y la biocenosis.
- Coherencia *paisajística*, particularmente visual -formas, materiales, colores, volumen/escala- pero también olfativa y sonora, en cuanto el paisaje es la expresión externa del medio y su percepción polisensorial. La coherencia paisajística puede ser por armonía o por contraste, según se de similitud o discrepancia con el entorno.
- Coherencia *territorial*, es decir con la estructura territorial, de tal manera que la actividad sea una pieza coherente en el entramado de usos del suelo, favoreciendo las relaciones de complementariedad y sinergia y evitando las de disfuncionalidad e incompatibilidad.
- Coherencia *social*, en términos de atención a necesidades, demandas, exigencias, aspiraciones y expectativas de la población, consideración de las preferencias de la población en el diseño y participación de la población en la gestión, en la medida de lo posible.
- Coherencia *institucional*; previsión sobre el comportamiento de las instituciones

6.2. Utilización del modelo

El modelo se puede aplicar al sistema territorial presente, en cuyo caso se comporta como método de análisis y diagnóstico, o hacia el futuro, en cuyo caso se comporta como metodología para la planificación del sistema territorial; y puesto que el desarrollo se asocia al sistema territorial en conjunto, el modelo es de interés inapreciable para la planificación del desarrollo sostenible en cualquier ámbito.

Asimismo se puede aplicar a otros casos que solo pueden entenderse bajo la idea de la sostenibilidad, como por ejemplo la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Ambiental Estratégica que se refiere a planes y programas

7. A MODO DE SÍNTESIS: LAS DETERMINACIONES DE UN PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

En síntesis, dos elementos determinan el contenido de un plan genérico de ordenación del territorio:

- ? El modelo territorial que se propone como imagen a conseguir en el horizonte temporal del plan, y asociado a él una normativa reguladora de los usos del suelo, aprovechamientos, comportamientos y actos administrativos y un programa de intervención sobre el sistema para llegar a tal imagen.
- ? Un modelo de gestión capaz de conducir el modelo actual al propuesto, que se concreta en una entidad gestora, un sistema de gestión y un juego completo de indicadores de seguimiento y control.