

ESCALAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. UN ANÁLISIS DESDE LA GEOGRAFÍA REGIONAL

POR

GABRIEL CANO GARCÍA

Introducción

Se pretende plantear algo tan significativo en Geografía (más desde su vertiente regional), como la escala, y relacionarla con un enfoque reciente, cual es la Ordenación del Territorio (O.T.). Y ello en dos partes; la primera contiene reflexiones teóricas y la segunda presenta un recorrido por niveles político-administrativos.

La conveniencia de aportar cuestiones conceptuales al campo técnico de la organización espacial es invocada en más de una ocasión e inferida en otras. Efectivamente, los estudios geográficos experimentaron hace unos años demandas técnico-prácticas en un contexto de materias predominantemente informativas. Y quizás esas apetencias, conseguidas en parte, iban acompañadas de un cierto rechazo, o por lo menos descuido, de planteamientos epistemológicos, que hoy vuelven a ser requeridos. La técnica precisa un soporte teórico que alumbre métodos y objetivos conducentes a orientar propuestas, tras el análisis, quizá más neutro, y la diagnosis, de mayor compromiso.

La segunda parte, más amplia, plantea la legislación y ejecución de

Gabriel Cano García. Departamento de Geografía. Sevilla.

Estudios Geográficos
Tomo LI, n.º 199-200, abril septiembre 1990

ordenación territorial a distintas escalas; para deducir la importancia de cada una en esas variables y averiguar la desagregación espacial que tiene lugar en los diferentes planos.

Las escalas y el análisis geográfico regional

Huelga destacar la importancia de la escala en la Cartografía como ejemplo de cálculo, apreciación, selección de variables, etc. La foto aérea y, sobre todo, las imágenes de satélite proporcionan otra dimensión a este elemento, por cuanto ofrecen diferentes percepciones según la distancia, originaria o manipulada. Pero también surge la propia diversidad geográfica como variable explicativa de situaciones diferentes, aunque la separación sea la misma.

De esta forma se fundamenta de entrada el que idénticas extensiones presenten aspectos distintos, lo que en realidad está en la raíz de la misma existencia geográfica, fundamentalmente de lo calificado como regional (hoy, A.G.R.). Si a ello se une el parámetro evolutivo en interacción con el espacio, resultan unas organizaciones territoriales, entendiéndolas en este momento como la acepción político-administrativa, en las que contenidos y dimensión no siempre se atienen a linealidad. Ahora bien, ¿por qué esa acepción precisamente y no otra (natural, homogénea, funcional)?: lo trataremos después, pero adelantemos que es la más conveniente para la O.T., cuyas normas y ejecuciones se ajustan a marcos institucionales (estado, región, municipio).

Tales continentes incorporan su propia naturaleza (competencias legislativas, ejecutivas, judiciales...) a los contenidos que suelen utilizarse en los estudios geográficos (relieve, clima, población, actividades económicas, transportes), enriqueciéndolos y contribuyendo a lo que hemos escrito en otra ocasión. Esto es, si se admite que el «Análisis Geográfico Regional» es el estudio del espacio globalmente considerado —con su diversidad, complejidad y funcionamiento— a distintas escalas, éstas han de ser más que las usuales en Geografía Regional: el mundo y, si acaso, el propio país en la docencia; la comarca y, menos, la región en la investigación. Y, sobre todo, es necesario una mayor comunicación entre ellas para completar la taxonomía y aumentar la fluidez, lo que facilitará el imprescindible trasvase docencia/investigación.

Esa conexión puede ser algo más que aplicar los resultados de uno a otro polo de la serie en ambos sentidos; es menester detectar las relaciones e influencias entre niveles y entre distintos territorios de un mismo plano. Es decir, lo que podemos denominar división vertical (taxones, político-administrativos en este caso) y horizontal (tipos de espacio: naturales, históricos, homogéneos, funcionales...) del territorio en una comprensión abierta, que responda a la realidad de un mundo cada vez más interrelacionado. Donde las actuaciones en un lugar repercuten en otro, a veces alejado, y en el que los impactos o consecuencias territoriales se intensifican y amplían al compás del desarrollo —o incremento— de la tecnología.

La teoría general de sistemas aplicada al espacio compone una estructura jerarquizada y dependiente que no es lo propugnado aquí, sino más bien una interdependencia o, mejor, interrelación, sin perjuicio de ciertas conexiones jerarquizadas en beneficio de la eficacia.

Otra cosa es la acumulación de elementos desde los órdenes superiores; o, lo que es igual, el análisis territorial a partir de ópticas más amplias. Así el estudio de un pequeño espacio será incompleto o ininteligible, si no se contempla en un contexto mayor; por ejemplo, los problemas de la producción hortícola de una vega andaluza desconectados de la política agraria de la C.E.E. Aunque no siempre es obligado explicitar determinadas cuestiones, como, pongamos por caso, la dinámica atmosférica para describir un clima local.

Pero las escalas inferiores no son un mero producto de las superiores, sino que poseen su identidad; mucho más desde el prisma de la O.T., donde la especificidad territorial es la base argumental. Entonces hay que introducir variables que desempeñan una función clave en la explicación de esa especificidad; como la propia diversidad espacial, que individualiza y caracteriza. Y también lo que se denomina situación geoestratégica o, simplemente, localización en un contexto, parámetro, que merece un tratamiento más detallado.

Se habla frecuentemente de zonas de tránsito o encrucijadas, cuando casi todos los territorios son paso de otros; si bien no con la misma intensidad ni frecuencia y, por ello, la visión evolutiva proporciona claridad a la investigación. Pero, en cualquier caso, conviene plantear las situaciones en función de límites significativos, que a veces mantienen una cierta constante histórica.

El caso de Andalucía puede venir bien a este respecto, porque se trata de un territorio fronterizo entre, como tantas veces se repite, dos continentes y dos mares; entre dos culturas, con parte de ambas; entre dos situaciones económicas (subdesarrollo, en el Magreb y cierta prosperidad en la C.E.E.); entre dos tipos de estructura política; entre, en suma, dos mundos, en los que ha estado incluida alternativamente a lo largo de la historia y de los que en mayor o menor medida participa. Y eso sin contar otras encrucijadas de tipo histórico y cultural, a pesar de las distancias, respecto a Latinoamérica.

De modo general la relación localización/especificidad territorial puede plantearse a escalas más pequeñas (en las mayores, sin duda), como las comarcas periféricas a una región o los municipios próximos a áreas metropolitanas... Su conexión con la O.T. es más o menos directa en función del nivel y quizás habría que distinguir, lo haremos después, entre O.T. y Planificación Regional.

La acumulación hacia los niveles bajos no agota las posibilidades, porque, al menos como interés didáctico, el sentido contrario es útil. O sea, el trasvase de experiencias de abajo arriba, puesto que allí funciona mejor el laboratorio territorial. Y en este sentido, cabe introducir otra cuestión: en la actualidad, ¿no es más real plantear las cosas a nivel mundial? La respuesta sería múltiple.

Indudablemente la Ordenación del Territorio requiere escalas pequeñas o intermedias, regionales como mucho, e incluso la Planificación Regional, utilizada desde luego, no excede el ámbito que indica el calificativo. El fundamento es doble: la especificidad territorial, que, salvo excepciones, marca espacios reducidos y, de otro lado, el terreno que abarca la legislación y, sobre todo, la ejecución de aquélla, generalmente municipal o comarcal.

Pero desde otras vertientes lo local, o mejor lo regional como unidad más significativa, no es incompatible con lo universal. Y no ya desde el método, investigador didáctico, ni desde la O.T. tan sólo, sino también a partir de otros planteamientos. La pieza territorio/pueblo es un conjunto de validez económica, cultural, social, política..., aparte de un patrimonio de la humanidad y garantía de pluralidad en muchos aspectos; primordialmente en el llamado orden internacional.

Ordenación del Territorio y geografía regional

Planteadas algunas cuestiones sobre escalas, procede atender al segundo concepto comprendido en el título de este escrito: la Ordenación del Territorio, pero referido especialmente al A.G.R, sin pretender ningún tipo de exclusión. Por el contrario, la O.T., no sólo es función de las tres áreas de conocimiento existentes en Geografía, sino que debe plantearse como algo más amplio con entrada de otras materias; lo que no impide un mayor o menor ajuste área/concepto de ordenación territorial.

Geografía y Ordenación Territorial.—Existen bastantes definiciones de la misma, que se resumen bien como racionalización del espacio terrestre (Murcia, 1978), pues a ellas se dirigen las que propugnan una mejor distribución de elementos (población, actividades económicas y sociales...), que aumente el bienestar (García Barbancho, 1979), o la eliminación de contaminación y congestiones de tráfico con incremento de la oferta de viviendas asequibles (Mc Loughlin, 1975)...

Sólo con estas dos últimas citas se aprecian ya diferentes planteamientos de escala, correspondiendo la segunda más al nivel de núcleo o ciudad; lo que, con frecuencia, se admite como O.T. en una consideración bastante restringida, que está en el origen de este enfoque, pero que la Geografía, y sobre todo la Regional, amplió. Procede por ello recordar brevemente los hitos fundamentales, y a tal fin traemos un texto publicado hace poco (Cano, 1990.1).

«Se admite generalmente que lo que puede denominarse O.T. surge como respuesta a ciertas consecuencias de la primera Revolución Industrial: tanto de tipo social, por el deterioro de las condiciones de vida y, sobre todo, de trabajo, como de carácter ambiental, debido a la degradación, especialmente en las ciudades. Éstas se congestionan, surgen barrios obreros en precarias condiciones, aparecen problemas de transporte, etc.

Es así que las primeras actuaciones tienen lugar en el ámbito urbano, mediante los movimientos denominados de regularización (en la segunda mitad del XIX, por ejemplo el Plan Cerdá), preurbanismo (más teórico que de realidades concretas) y urbanismo desde finales del XIX (Ciudad Lineal de Arturo Soria, Ciudad Jardín de Howard...).

Estos antecedentes sitúan la O.T. en un contexto urbanístico, que propicia la actuación posterior y actual de unos especialistas, arquitectos fundamentalmente, y localizan en principio el estudio en las ciudades y aglomeraciones urbanas; es lo que suele denominarse Planeamiento, donde el mismo geógrafo participa en ocasiones.

Es necesario, por lo tanto, un planteamiento más general, sin dejar de admitir el anterior; y para ello hay que situar el enfoque de la O.T. en el contexto geográfico, recordando y explicando algunos hitos de la evolución de esta Ciencia, especialmente en su variedad regional.

Quizás el momento clave de la evolución sea cuando aparece la denominada Geografía Aplicada que surge, o al menos se desarrolla, en la Francia de los años cincuenta con una clara figura que es Phlipponneau. En su libro de 1960 afirma que «la Geografía regional aplicada, o planificación regional, no constituye más que un aspecto el más característico y el más importante, sin duda, de las posibilidades de utilización práctica de la Geografía» (p. 8). No obstante, las principales aplicaciones se reducen al mundo físico y a los negocios, comercio, industria, transportes... El papel del geógrafo en la organización del mundo del mañana era uno de los principales objetivos de esta corriente.

Así la Geografía Aplicada se convierte en sus principios en la técnica adecuada de asesoramiento en obras de ingeniería (más para la seguridad de éstas que como forma de no dañar al medio) o en proporcionar conocimientos al mundo de los negocios. O, dicho de otra manera, frente al determinismo del medio, el hombre puede, no sólo elegir, sino organizar el espacio. Lo que ocurre es que ese «organizar» se entiende de diversos modos, e incluso, dada las posibilidades técnicas, tan agresivas y destructivas a veces, lo que en ocasiones se ha llamado Ordenación del Territorio ha provocado el rechazo espacial y poblacional.

Poco después de la publicación del libro de Phlipponneau tuvo lugar en Estrasburgo, 1961, el Coloquio Nacional de Geografía Aplicada, donde se reafirma que «la Ordenación del Territorio es muy exactamente la Geografía “voluntaria”, aplicada a los deseos de los responsables de la acción económica y social». Pero los temas tratados son más amplios que los de 1960, pues se introducen problemas rurales, urbanos... y se sitúa la O.T. muy ligada a la región.

Por no hacer larga esta introducción, citaremos sólo dos publicacio-

nes más. Una la de Labasse, sobre la organización del espacio, 1973, edición castellana, que trata los temas geográficos usuales desde ese punto de vista y desarrolla otros más integrados en la O.T., como la planificación espacial, la regionalización, etc.; aunque en algunos pasajes se tiene la impresión de un tratado de Geografía donde el enfoque de ordenación del espacio no se ve muy claro. La segunda es de Bernard, Derruau y varios más sobre Geografía Aplicada, 1978, donde, entre otras cosas, adquiere importancia el estudio de la legislación (Cano, 1990, 1, p. 3).

Acerca de lo que se entiende hoy en Geografía por O.T., intentaremos algo más que lo dicho al principio de este epígrafe, empezando por el análisis de los términos. Ordenación significa una intervención voluntaria, sea de los poderes públicos o privados, correspondiendo a aquéllos una acción directa en legislación y ejecución. Por el contrario, el territorio, en su acepción de libre uso, ni es competencia de la empresa privada ni ésta obtiene beneficios directos de su ordenación.

Organizar sugiere la gestión de algo ya establecido y, en cualquier caso, es menos imperativo que ordenar. Con frecuencia se alude a la organización espacial como resultado más o menos espontáneo de factores naturales, sociales e históricos. Planificación, como veremos después, suele utilizarse mejor en relación con la escala regional o estatal y, además, comprende contenidos económicos, no ausentes desde luego en los conceptos de ordenación u organización.

Por otro lado, el territorio, que puede diferenciarse de espacio, asignando a éste un menor grado de actuación humana (aparte de su generalidad, abarcando tanto el terrestre como el marítimo y aéreo) y, también, un carácter más abierto y relacionado con el medio. La territorialidad, incluso entre los animales, conlleva una organización social o colectiva y unos límites. No debe olvidarse otro término, como el de suelo, muy utilizado en Planeamiento, que encierra una categoría de pequeña escala y usos urbanos. El suelo tiene mucho más de soporte que de ente vivo, a diferencia de espacio, más relacionado con el medio, o territorio, de mayor conexión con la actuación social.

Pero disponemos de una fuente muy cercana donde se define de modo sucinto lo que puede ser la O.T. o conceptos conexos. Nos referimos a las publicaciones del Consejo de Universidades sobre la reforma de

las enseñanzas universitarias, donde se contienen las propuestas, sugerencias, etc., a las materias troncales de diversas titulaciones, de las que, lógicamente, nos interesa la Geografía, 1988.

La propuesta del Grupo de Trabajo n.º 14 no incluía la O.T. ni nada parecido (planificación, Geografía Aplicada...) en la troncalidad. Después hay hasta 29 remisiones entre propuestas alternativas (19), observaciones parciales (6) y sugerencias (4), de muy diferentes base numérica, desde envíos individuales a la A.G.E., pasando por áreas, departamentos, Facultades... La O.T. aparece en ocho como materia obligatoria para todas las Titulaciones del Estado.

El carácter de método, técnico, medios e instrumento se alude en cuatro de ellas, insistiendo otras tantas en la intervención, ordenación y gestión; la relación con el medio ambiente y los desequilibrios espaciales se anotan en otra. La mitad asigna la O.T., Geografía Aplicada o similar, a las tres áreas de conocimiento, pero se tiende a conservar la primera denominación para el A.G.R. y la segunda para las otras dos especialidades. Una de ellas separa la O.T., en Geografía Física y Humana, de la Planificación Regional.

En otra, remitida por quien suscribe, se diferencia entre Ordenación del Territorio («Análisis de la legislación y de las decisiones institucionales y empresariales influyentes en el territorio, directa o indirectamente, con ampliación preferente a las escalas local, metropolitana y comarcal») y Planificación Regional («Análisis de las repercusiones en el territorio de políticas económicas y de actuaciones económicas en general, aplicadas preferentemente a la escala regional, con propuestas de desarrollo»). Y esta distinción da pie precisamente a otro epígrafe.

Análisis Geográfico Regional y Organización Territorial.—Como dijimos, la O.T. debe ser algo multidisciplinar, pero cada área o especialidad conlleva aportaciones propias. En el caso del A.G.R. nos parece que son por lo menos tres: la comprensión global del espacio; lo que se apuntaba al final del apartado anterior, esto es, la aplicación de escalas; y la inclusión de un cuarto elemento a la composición del territorio.

Tanto la Geografía Regional, como lo que parece su heredero (el A.G.R.), se han definido con frecuencia como el estudio del espacio globalmente considerado. Mientras la Geografía General es temática o

sectorial, aunque, a través de un elemento —físico o humano— pueda contemplarse todas las variables, con lo que se establece una convergencia, fructífera seguramente, entre las tres áreas.

La globalidad —en su diversidad, complejidad y funcionamiento— constituye, pues, una de las bases del A.G.R. y considera al espacio de una forma óptima para el análisis, diagnosis y propuestas de carácter general y, por ende, supone una considerable aportación a la O.T. Las estimaciones parciales del espacio requieren un mayor número de estudios fraccionados, que proporcionan profundización temática, pero, de todas maneras, la visión total es necesaria; por lo que o se aporta la globalidad desde el principio según el A.G.R. o se precisa en las fases posteriores.

En cuanto a las escalas, ya destacamos en el apartado correspondiente su importancia en el A.G.R. y el que sigue se centra en su relación con la O.T. Apuntar que en las ocho propuestas citadas antes, dos mencionan las escalas: el Departamento de Geografía y O.T. de Zaragoza y la enviada desde Sevilla, ya comentada.

Sobre la incorporación de un nuevo elemento, partimos de una estructura territorial que, siguiendo a Haggett, se compone de superficies, líneas y puntos. Es decir: núcleos, que son los primeros en atraer la atención de la O.T. y en los que hoy reside esa importante parte de la ordenación que es el Planeamiento. Las líneas o armazón de accesibilidad hacia los polos, que ofrecen servicios de todo tipo, y desde éstos a la periferia residencial o polígonos industriales. Las superficies, o áreas intercaladas entre los otros dos componentes, sustentan sobre todo actividades agrarias y rurales en general y suponen, sin duda, la parte más olvidada en la O.T.

Es conveniente, y a eso nos referíamos al principio del epígrafe, introducir un cuarto elemento, cual es la delimitación de las superficies a diferentes escalas, con lo que se refuerza lo escrito antes acerca de los niveles político-administrativos. El inferior es el municipal, que, a los efectos de estos comentarios, comprende núcleos de fuerte complicación territorial. El nivel comarcal y similares, como las áreas metropolitanas, dibujan el esquema más típico de los cuatro elementos: polo, accesos, zonas rurales y delimitación. Hacia arriba (región, estado...) el marco encierra generalmente múltiples estructuras funcionales. Ello da pie a

iniciar el repaso de los ámbitos político-administrativos anunciados antes.

Escalas territoriales. Espacio y legislación

La relación entre los elementos epigrafiados da lugar a varias consideraciones, algunas de las cuales vamos a tratar, empezando por algo ya anunciado. ¿Por qué debe utilizarse la escala de territorios político-administrativos, más propia del Análisis Geográfico Regional que de otros enfoques? La respuesta es fácil: la O.T. es resultado fundamentalmente de unas normas que se aplican en unos ámbitos, de tal manera que aquéllas derivan de organismos legislativos a distintos niveles, estatal, regional, municipal...

Ahora bien, eso no impide que las disposiciones aprobadas se refieran a una parte indeterminada del plano en cuestión. Y, en lo que atañe a la aplicación, tampoco es necesario integrar todo el territorio de la escala. Pero en cualquier caso los niveles espaciales deben corresponderse con ámbitos reconocidos como políticos o administrativos y que posean instituciones propias en las que se legisle o ejecute en materias territoriales.

Vamos a realizar un recorrido escalar para ver la normativa sobre O.T. en cada nivel, teniendo en cuenta que una cosa es el territorio que abarca y del que emana la norma y otra el ámbito de aplicación; por ejemplo, una comunidad autónoma, a través de su Parlamento, puede legislar cuestiones de O.T. referidas a comarcas o municipios.

El plano mundial.—El denominado orden internacional (o la geoestrategia de bloques y países) repercuten en cuestiones de índole económica, social, política..., que inciden en el espacio. Pero incluirlo en la O.T. sería utilizar una acepción muy amplia del concepto y, de cualquier forma, excedería los objetivos propuestos aquí. A escala mundial, la O.T. propiamente dicha no va más allá de recomendaciones o normas, generalmente ligadas a la protección y conservación del medio ambiente, cuya principal expresión actual son las Reservas de Biosfera; y, por lo tanto, la aplicación no se hace en territorios político-administrativos, si bien éstos (países o regiones) intervienen en la gestión. Las normas, estudios, etc., sí que parten de una institución, que en este caso tiene un carácter prácticamente mundial.

Aparece por primera vez esta figura en una Conferencia General de la UNESCO de 1970, cuatro años después se comienza a trabajar en su definición y en 1983 se ratifican sus funciones. Muy variadas, por cierto, como no podía ser menos, tratándose de espacios distintos y en diferentes países, con lo que la gestión es individualizada. La finalidad es triple: conservación, con zonas centrales protegidas; logística, tanto para el desarrollo de la investigación, como para articular una red de información, y de aprovechamiento de recursos.

En marzo de 1990 estaban catalogadas 285 reservas en 72 países con algo más de 1.5 millones de Km² (MOPU, 1990), siendo la mayor el Parque Nordeste de Groenlandia, con 700.000 Km², seguido del de Tassili en Argelia con 72.000. En España hay diez con un total superior a los 60.000 Km², de los cuales 4.982 están en Andalucía (Grazalema, Doñana, Cazorla-Segura, Marismas del Odiel y Sierra Nevada).

El conocimiento de estas reservas sirven en la enseñanza para comprender mejor la Geografía mundial e indica a la investigación qué elementos y paisajes son, o se consideran, dignos de protección y estudio. En un enfoque más sectorial que espacial, proporciona noticias de situaciones, problemas, soluciones... en flora, fauna, suelos, etc.

La Europa Occidental.—Para el nivel continental prácticamente hay que reducirse a Europa, porque es la única organización que abarca varios países del mundo desarrollado (que es donde existe en realidad una política de O.T.) y podríamos señalar seis tipos de actuaciones/repercusiones. En primer lugar, una serie de normas acerca del medio ambiente, sobre todo en lo que afecta a vertidos en aguas. Existe, de otro lado, una legislación referida a transportes, especialmente a las relaciones internacionales de los marítimos y aéreos. Hay también una cierta planificación o tendencia de ordenación en ferrocarriles y vías rápidas no ajenas, quizás, a la organización militar. Como tercer aspecto es necesario aludir a las repercusiones espaciales de determinadas medidas agrarias; tales son las de productos sujetos a una organización común de mercados (cereales, frutas, hortalizas, vino...). Y, sobre todo, la atención a zonas subdesarrolladas de economía agraria en los programas regionales, que después abordaremos.

Como algo más propio de la O.T. está la Carta Europea del Litoral, promovida por la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de la

C.E.E. y aprobada en su Conferencia Plenaria de octubre de 1981. En ella se manifiesta el papel esencial del litoral para la vida humana, los problemas crecientes que padece, la necesidad de conciliar protección y desarrollo, de manera urgente además, los objetivos de la Carta (desarrollar una economía litoral competitiva y selectiva, proteger las peculiaridades de cada zona, organizar y administrar el espacio costero, prevenir riesgo, controlar el turismo, desarrollar la investigación...) y las acciones a realizar.

Problemática distinta es la que presenta el conjunto montañoso, que también es objeto de atención por parte de la C.E.C. para desarrollar su economía rural; garantizando a las poblaciones unas condiciones de vida adecuadas, y, a la vez, conservar sus características ecológicas. A tal efecto existen criterios de delimitación y ayudas, ligados a planteamientos regionales.

Porque no cabe duda de que la actuación más importante de la C.E.E. en ordenación territorial es la política regional; de tal forma que, desde el enfoque aquí mantenido, puede constatarse claramente la escala continental como orientación de una ejecución a nivel regional; si bien la estatal no queda ausente, e incluso se contemplan niveles más pequeños. Lo regional, no obstante, prima en la O.T. de la C.E.E. y eso desde sus comienzos, aunque los resultados no sean tan positivos; y existen ya bastantes estudios sobre los fondos FEDER, principal financiación de esa política, que atienden fundamentalmente a infraestructuras. Aparte de otras consideraciones, a veces esos presupuestos no añaden, sino que sustituyen, a una parte de los generales del Estado y, más recientemente, la unificación alemana, la apertura del Este y las consecuencias de la guerra del Golfo modificarán seguramente los destinatarios de tales asignaciones.

Por lo que nos interesa ahora, es significativo que en el Parlamento europeo (no coincidente en su totalidad, como se sabe, con el espacio del M.C.) hay una Comisión denominada de Política Regional y de Ordenación del Territorio y en más de una ocasión se menciona el concepto de ordenación regional. Así se sintetizan ambas cosas y se enfatiza la incardinación de la O.T. en esa escala.

En 1983 la Conferencia Permanente de autoridades locales y regionales, bajo la égida del Consejo de Europa, aprobó una resolución en los

siguientes términos: «La ordenación regional/territorial da expresión geográfica a las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política desarrollada como enfoque interdisciplinario y global, dirigido hacia un desarrollo regional equilibrado y hacia la organización física del espacio según una estrategia general.»

Ese mismo año la Conferencia de Ministros europeos responsables del asunto que nos ocupa aprobó la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, que indica el nivel regional como el más idóneo para la O.T. Y se define ésta como una práctica política con los objetivos principales de corregir desequilibrios internos, mejorar las condiciones de vida, gestionar mejor los recursos naturales, proteger el medio ambiente y utilizar racionalmente el territorio.

En 1984 un estudio propiciado por la División de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa decía lo siguiente en la nota preliminar: «El establecimiento de un esquema europeo de ordenación del territorio es una tarea necesaria pero difícil y no es concebible más que bajo ciertas condiciones. La elaboración ha de ser progresiva y necesita un mínimo de consenso entre los estados para los grandes objetivos, así como una participación activa de la población. La traducción espacial de estos objetivos ha de acercarse a una escala apropiada, por ejemplo, la de la región» (Berquin, 1984).

De todas formas hay que entender lo regional en la política europea como una manera de equilibrar situaciones espaciales para incrementar el mercado y evitar problemas sociales y políticos. A la vez, las ayudas a las regiones más desfavorecidas, periféricas casi siempre también en la información, sirven de publicidad para la concepción europeísta. Sin embargo, ni todos los países se componen de regiones geográficas propiamente dichas ni, quizás en parte por eso, tampoco la tradición sobre este asunto es generalizable. Veamos algunos casos para tener una visión más pormenorizada del nivel estatal, fundamentalmente en Europa.

Aunque antes conviene relacionar este nivel con la docencia y la investigación. El estudio de las regiones europeas es una forma muy geográfica de abordar un espacio continental; la configuración física, la

dinámica y composición de la población, los usos del suelo, la estructura de servicios, equipamientos, transportes, etc., los sistemas urbanos... son apartados imprescindibles. Y cobran una dimensión más útil metodológicamente en la interrelación de síntesis, para la que el marco regional se revela como idóneo, máxime si se apela a la evolución reciente.

La investigación resultará beneficiada, así mismo, con la información dimanada de esas enseñanzas, ya que hay toda una conceptualización de lo regional en diversos aspectos (definición, política, tipología, clases de ayudas...) y pueden conocerse resultados de las aplicaciones en lugares distintos.

Niveles territoriales en la O.T. de algunos países.— Se cuenta con bastante información en torno a tipos de estado, o escalones político-administrativos, y, también, sobre el Derecho comparado y la O.T. (CEOTMA, 1981), como para permitir conocer la institucionalización de niveles en distintos países, entre los que cabe hacer varios grupos a los efectos que nos ocupan. Los Estados federales, como era de esperar, tienen las competencias distribuidas y es Alemania la que probablemente escale de manera más clara y completa.

Aparece, en primer lugar, el nivel federal o de todo el Estado, con normas de tipo orientativo y de coordinación hacia objetivos de paliar desequilibrios territoriales y proteger el medio ambiente. Los estados federales o *länder*, marcos de larga tradición histórica, son los que poseen realmente la capacidad de ordenación territorial, mediante planes y programas efectivos y vinculantes para el sector público. Lo denominado nivel regional es más bien el comarcal y viene a concretar la legislación de los *länder* a través de la tipificación zonal y de utilidades, más la promoción de comarcas deprimidas. Finalmente se encuentra la escala municipal, de carácter urbanístico, con planes de uso del suelo y de construcción.

La menor extensión de los estados suizos y, quizás, una falta de agilidad legislativa explican la inexistencia del nivel comarcal, por lo que cuentan con tres: confederal, estatal o cantonal y municipal, con base fundamentalmente en el segundo, ya que «la Confederación estimula y coordina los esfuerzos de los cantones y colabora con ellos». La situación individualizada difiere, e incluso alguno carecía de instrumentos de ordenación cuando se editó el libro citado.

Otro Estado federal, U.S.A., distingue también entre competencias federales y estatales de Ordenación del Territorio; conjunto, por otra parte, de conceptualización diferente al europeo, por cuanto el libre mercado y, por consiguiente, la casi ausencia de planificación desde la administración pública, es un hecho definitorio de ese país. Algo más del 20% de la propiedad del suelo es federal y se administra casi en su totalidad por el Servicio Forestal y el Ministerio de Agricultura.

Mientras, en general, la legislación U.S.A. en esta materia se dirige a orientar a los Estados, que ostentan la mayoría de las competencias, gestionadas mediante Agencias de Planificación. La zonificación ha resuelto ahora más las incompatibilidades de uso, por ejemplo entre industrias y residencias, que la preservación del espacio rural, si bien últimamente se avanza en esta línea. El nivel local, como suele ser frecuente, es el ámbito principal de actuación; pero entre éste y el estado, de grandes dimensiones por lo general, faltan escalones institucionalizados a estos efectos.

Entre los estados regionalizados (aparte del español, cuya situación puede estar entre Alemania y el que analizamos a continuación), Italia tiene una estructura descentralizada desde la Constitución de 1948, aunque la regionalización experimentó algún retraso; sobre todo los quince territorios de Estatutos ordinarios, cuyas competencias no se dotaron hasta 1977. Los cinco de régimen especial presentan, no obstante, diferencias según estén en el norte o en el sur. Entre el escalón regional y el municipal se encuentra el denominado «comprensorio», especie de comarcas ligadas a nuevos modelos de planificación territorial.

Este nivel supramunicipal tiene una gran importancia en Gran Bretaña, donde los condados constituyen el ámbito principal de la ordenación territorial. Sólo a partir de los años sesenta se potencian acciones regionales a través de Consejos Económicos de Planificación, pero las transferencias son escasas, a pesar de la existencia de partidos nacionalistas en Escocia y Gales.

Del grupo de países no regionalizados (Reino Unido se situaría en posición intermedia) hay que citar en primer lugar a Francia, paradigma histórico de la centralización. Pero, tras el intento de 1969, se aprobó una ley de regionalización, reformada diez años después, con lo que

existe una distribución de competencias que señalan cuatro niveles: estado, región, departamento y ayuntamiento. No obstante las decisiones y ejecuciones sobre O.T. se llevan a cabo por organismos estatales.

En Holanda no existe el plano regional, sino el estatal, provincial y municipal. El segundo, compuesto por once entidades, cubren todo el país, salvo pequeñas zonas, y cuentan con algunas competencias legislativas, pero son, sobre todo, ámbitos de ejecución.

La publicación del CEOTMA incluye también los casos de Rumanía y Venezuela. El primero es un claro exponente de economía planificada y política centralista; con los niveles estatal y local en la O.T. El segundo representa un país situado en su conjunto en las fronteras del subdesarrollo y con una legislación territorial centralizada, que tiene como organismo principal a la Oficina Central de Coordinación y Planificación con orientaciones más de tipo económico que espacial, si bien existen planes y proyectos de desarrollo regional.

En suma, entre los niveles estatal y local o municipal, presentes en cualquier legislación de O.T., abunda el plano regional en el sentido de territorios intraestatales con identidad propia, llámese de la forma que sea. En algunos países, generalmente de pequeña extensión, ese nivel se sustituye por el equivalente provincial, que con la denominación de Departamento u otra, aparece en algunos. Finalmente el ámbito de tipo comarcal es menos frecuente. Las explicaciones de estas diferencias se encuentran en distintas variables: extensión, diversidad espacial, grado de desarrollo, orientaciones de la política económica, tradición, etc.

La transmisión de conocimientos realizadas en las llamadas Geografías Descriptivas o en la de la C.E.E., que será materia troncal en los nuevos planes de estudio, debe enriquecerse con la O.T. y las escalas en los distintos países. A los contenidos ya tradicionales de la Geografía regional se han ido añadiendo otros y es menester orientar estas enseñanzas hacia cuestiones actuales y candentes, como las geoestrategias o lo que tratamos ahora. Sin duda añadirán atractivos a las clases y colaborarán en una mejor investigación, por cuanto la apertura del panorama de la ordenación territorial proporcionará al especialista un aumento de información, que redundará positivamente en la investigación.

Escalas en la legislación española.—El Estado español se configura

como autonómico en la Constitución de 1978, suponiendo en la materia que tratamos, y en otras, una especie de estado federal. La conocida estructura geográfica de la Península Ibérica, con una meseta central y una serie de cordilleras y valles periféricos, compone un mosaico de espacios, culturas, economías... que en ocasiones han tenido, y conseguido en el caso de Portugal, a organizaciones políticas propias. El devenir histórico constata (por influencia de la mencionada configuración, pero también como resultado de la situación de cruce, más patente en algunos territorios como el andaluz) situaciones alternativas de fuerzas centrípetas y centrífugas. Las dos Repúblicas y la citada ley de 1978 se insertan en las segundas, pero en normativa territorial, y en otras, existe ciertas contradicciones. La Ley del Suelo es anterior, 1976, a la Constitución, pero, como veremos después, las modificaciones recientes no sólo ignoran en realidad la existencia autonómica, sino que, además, socavan sus contenidos.

La *Constitución* de 1978 menciona la Ordenación del Territorio como materia competencial asumible por las Comunidades Autónomas, junto con urbanismo y vivienda (artículo 148.1.3.^ª), estableciéndose, por lo tanto, dos niveles, de los cuales el regional pasa a ser en muchas Autonomías la escala principal en esta temática. Entre 1978 y 1985 se transfieren, entre otras, competencias de urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, así como ampliación y ajustes de funciones preautonómicas acerca de la materia que tratamos.

El R. D. 1.346/1976, sobre Ley del Suelo y Ordenación Urbana , establecía los siguientes niveles en el planeamiento urbanístico:

1. Plan Nacional de Ordenación, que «determinará las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población». Esto es, la consideración espacial en las actuaciones económicas, pero en realidad no se ha puesto en práctica hasta el momento.

2. Planes Directores Territoriales de Coordinación (P.D.T.C.), que «podrán tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal», y «establecerán, de conformidad con... las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse... y el modelo territorial». Se trata, pues, de una escala regional en principio o zonal/subregional en lo que tiene de

protección natural; pero es una normativa inédita, excepto para el caso del Parque de Doñana. Las determinaciones incluidas en la ley (art. 8.2.) favorecen considerables aportaciones geográficas: distribución de usos y actividades, protección de suelos, localización de infraestructuras, etcétera.

3. Planes Generales Municipales, «como instrumento de ordenación integral del territorio, abarcará uno o varios términos municipales completos y clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente». Las determinaciones contemplan también posibilidades de actuación por parte de especialistas territoriales. Estos planes «se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales, Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle».

Así pues, se reconocen los diferentes niveles desde el estatal al intramunicipal, pero de modo diverso, quedando muy bien explicitada la escala local, si bien la regional es objeto de normativa o consideración en las Comunidades Autónomas; por ejemplo, en Andalucía se han sucedido varios Planes Económicos con alguna atención a la O.T.

Las modalidades de gestión se encuentran en el R. D. 3.288/1978, que especifica «la ejecución de los Planes de Ordenación por el Estado... a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y de sus centros directivos, organismos autónomos y empresas públicas a las que se confíe tal misión» (art. 2).

Además de las competencias autonómicas, de desarrollo posterior a las leyes que comentamos ahora, constan en el mencionado Decreto las Diputaciones Provinciales y los Cabildos Insulares, que «podrán participar en la elaboración de los Planes directores territoriales de coordinación y en la ejecución de obras y servicios previstos en ellos, cuando el ámbito territorial de los mismos afecten a la totalidad o parte del respectivo territorio provincial o insular» (art. 6.1). Así mismo las Diputaciones proporcionarán ayuda técnica y financiera a municipios.

Pero son éstos precisamente los que «podrán asumir la gestión urbanística a través de sus órganos de gobierno ordinarios o constituir gerencias con este objeto. Para el desarrollo de actuaciones establecidas en el planeamiento, podrán igualmente crear órganos especiales de gestión, fundaciones públicas de servicios, sociedades, o utilizar las demás modalidades gestoras previstas... Podrán igualmente mancomunarse con otros municipios... y constituir consorcios con entidades de diferente orden o naturaleza» (art. 7).

No ajustadas a espacios político-administrativos se hallan normas sobre montañas (con el principal objetivo de ordenación rural y conservación medioambiental, a través, sobre todo, de fondos de la C.E.E.) y la regulación de las cuencas hidrográficas, mediante confederaciones, reforzadas por la Ley de Aguas de 1985 (Cano, 1990.5).

Queda claro entonces que las escalas contempladas en la legislación española son la estatal, regional, provincial, de agrupaciones municipales (a modo de comarcas, áreas metropolitanas, consorcios, mancomunidades, aunque ninguno de estos niveles, salvo el último, se mencionan siquiera en la legislación del Suelo) y local, más la figura de los P.D.T.C., que tienen un carácter zonal, al igual que las leyes de montañas y aguas. Salvo eso, se trata de niveles político-administrativos con las instituciones mencionadas: Ministerios, Gobiernos autónomos, Diputaciones y Ayuntamientos, lo que viene a reforzar la relación de la O.T. con ese criterio escalar más que con otros posibles en Geografía regional (natural, homogéneo...).

Sin embargo, el plano autonómico se ha visto recientemente mermado en sus competencias por la Ley 8/1990 de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Como en otras normativas posteriores a los Estatutos de Autonomía, Ley de Aguas por ejemplo, intenta recortar contenidos a las Comunidades, algunas de las cuales (Navarra, Cantabria, Cataluña, Aragón, Castilla-León y Canarias) han interpuesto recursos de inconstitucionalidad.

A todo lo dicho al final del apartado anterior sobre docencia e investigación, hay que añadir en éste que el conocimiento de la legislación estatal es imprescindible para la investigación o la aplicación de la O.T. a un espacio determinado. En la estructura cuasi federal en la que nos encontramos, la información de las normas autonómicas no son menos necesarias a los objetivos de trabajo profesional. Por ello y, sobre todo, porque se trata de un nivel, el que podemos llamar regional a efectos geográficos, sumamente importante en la taxonomía territorial, dedicamos el siguiente epígrafe.

La Organización Territorial en Comunidades Autónomas. El caso de Andalucía.—No cabe en este trabajo un análisis de todas las Comunidades, por lo que nos ceñimos a la andaluza, de la que tenemos más información, como ejemplo de esta escala intraestatal. Es sabido que se

trata de un territorio próximo a los 90.000 Km² con variedad interna y unas cuantas zonas o regiones (Sierra Morena, Valle del Guadalquivir, Subbético...) más de tipo natural y homogéneo que funcional.

De acuerdo con la *Constitución* de 1978, el *Estatuto* de Autonomía andaluz de 1982 declara como competencias exclusivas de la Comunidad, entre otras, las materias de «Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda». El traspaso de los contenidos que nos interesan ahora se hace de la siguiente manera:

— Febrero de 1979, «Urbanismo». Transferencia de todas las competencias atribuidas a la Administración del Estado por Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con algunas excepciones (Plan Nacional de Ordenación, ciertos requisitos en los PDTC de Andalucía...).

— Agosto de 1983. «Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.»

— Agosto de 1983. «Ordenación del litoral y vertidos al mar», por el que la Comunidad formula, tramita y aprueba los planes de ordenación litoral, pero, previo informe favorable del MOPU, con lo que la competencia deja de ser exclusiva en realidad. Un año antes se aprobó la adhesión de la Junta de Andalucía a la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de la Comunidad Económica Europea.

— Junio de 1984. «Valoración definitiva, ampliación del traspaso de funciones y servicios y adaptación de los medios transferidos en fase preautonómica en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo» (Escribano, 1989).

Las competencias de ordenación territorial se asignan a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, que cuenta con direcciones generales de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda, Carreteras, Obras Hidráulicas, Transportes y Ordenación del Territorio. Esta última de reciente creación, por transformación del Centro de Estudios Territoriales y Urbanos con funciones de «elaboración de estudios relativos a la definición de la política de ordenación del territorio...».

Existen varios Planes surgidos de esta Consejería desde 1987 con incidencia en la O.T., como los «General de Carreteras», «Estratégico Ferroviario», «Infraestructura Sanitaria», «Especial de Protección del

Medio Físico y Catálogo de Espacios Protegidos de las ocho provincias andaluzas», «PDTC de Doñana», así como *Directrices, Documentos, Estudios*, etc. A destacar, después abundaremos en ellos, la «Propuesta de Comarcalización», 1983, y «Sistema de Ciudades», 1986.

El 27 de marzo de 1990 el Consejo de Gobierno aprobó las bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, con apoyo en las citadas competencias exclusivas en la materia, la consideración del marco regional como el más adecuado para la O.T., la existencia de una serie de Planes, estudios, etc. (mencionados en parte más arriba) y la necesidad de presentar Planes de Desarrollo para intervenciones financieras de la C.E.E.

«En este contexto, y tras un detenido y elaborado análisis..., las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía se presentan, pues, como un instrumento político en el que se definen los objetivos, las estrategias y las principales actuaciones necesarias para la consecución de un modelo territorial que propicie un desarrollo económico equilibrado y autosostenido a medio y largo plazo» (Boja, 18-5-1990).

La Presentación al libro publicado, escrita por el Consejero de Obras Públicas y Transportes, aclara que «Las Bases no contienen elementos propios de un plan tales como normativa, programa de actuación o estudio económico-financiero, pero interpretan la conformación espacial de la región, realizan el diagnóstico sobre su integración y coherencia, proponen estructuras y sistemas regionales de articulación y territoriales a la actuación pública».

Esto es, las tres partes de la Ordenación Territorial, análisis, diagnóstico y propuestas, dirigidas éstas, en concreto, a la orientación de la administración andaluza. No podemos entrar en detalles de esta publicación de casi 250 páginas, pero sí caben algunos comentarios. La estructura general se divide en tres grandes apartados, que atienden respectivamente a los sistemas urbano-relacional, productivo y físico-ambiental. Traducido a un determinado lenguaje geográfico, es el enfoque de Hagget, distinguiendo puntos, líneas y superficies, con el añadido, necesario en estos momentos, de la parte ambiental.

En el primer bloque están, primero, los puntos o núcleos, jerarquizados y con estudio de equipamientos. Después las líneas, carreteras, ferrocarriles y de autobuses, desde el enfoque de la

accesibilidad para enlazar precisamente con el elemento nodal; también las relaciones, vía puertos y aeropuertos, con el resto del Estado y otros países. El grupo segundo considera las superficies, con zonificaciones y estrategias de desarrollo, incluyendo los recursos naturales. El tercero entraría en apartados anteriores como puntos, líneas o superficies problemáticas (aguas superficiales y subterráneas, suelos) y finaliza con la red de espacios naturales.

Precisamente la cuestión medioambiental, susceptible de incluirse en la O.T. al menos parcialmente, compone un conjunto de normas y actuaciones, aparte de las repercusiones inducidas por las delimitaciones de leyes de montañas (véase Rodríguez Martínez, 1989). El *Estatuto andaluz* atribuye a esta Comunidad Autónoma, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en esa materia (15,1,7.^a). Desde febrero de 1979 al mes de abril de 1984 se transfieren una serie de competencias (actividades molestas, insalubres... Estudios de medio ambiente, conservación de la naturaleza, etc.) y en junio de 1984 se creó la Agencia de Medio Ambiente (A.M.A.), adscrita a la Presidencia de la Junta (actualmente unida a la Consejería de Cultura) con la finalidad de proteger y conservar.

Desde 1984 se han declarado una serie de Parajes, Parques Naturales y Reservas integrales hasta llegar a la aprobación en 1989 por parte del Parlamento Andaluz de 22 Parques con un total de casi millón y medio de hectáreas; nada menos que el 17% del territorio andaluz. Para la Agencia de Medio Ambiente esta figura es «una forma de orientar y ordenar determinadas comarcas que poseen especiales valores naturales y socioculturales, con la participación de las comunidades locales... Son espacios abiertos, áreas piloto en las que han de desarrollarse modelos de ordenación y gestión, útiles y extrapolables al resto del territorio.

El Parque Natural implica la ordenación de los recursos en todo su ámbito territorial para lograr así: la protección..., el... progreso económico y social..., el disfrute de sus valores naturales y culturales... Se pretende hacer confluir las ayudas que estipulan el Gobierno Central y la C.E.E. para crear infraestructura..., mejorar las actividades tradicionales..., integrar a los habitantes en las actividades generadas..., rehabilitar viviendas y estimular... iniciativas» (A.M.A., Junta de Andalucía, 1990).

Así, se delimitan espacios naturales, ligados a las comarcas y, precisamente, esto es algo a considerar ahora, aunque lo desarrollaremos en apartados venideros con carácter más general y no sólo referido a Andalucía. Las escalas en la O.T. de esta Comunidad son el municipio y la provincia; el primero, según el *Estatuto*, constituye «la entidad territorial básica» y las fusiones, segregaciones o cambios de límites corresponden a la Comunidad Autónoma (artículo 3). Como en los demás municipios del país, suponen el ámbito principal de las ejecuciones de la parte urbanística de la O.T.

La provincia tiene tres funciones: una propia de escasas competencias, cuya administración corresponde a las Diputaciones (recordemos su papel en la O.T. de cara, sobre todo, a municipios pequeños), además de constituir circunscripción electoral. Otra, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, como, por ejemplo, las de Gobernación Civil. Y una tercera, más importante ahora, consistente en las delegaciones de la Comunidad Autónoma, «siempre bajo la dirección y el control de ésta» (artículo 4).

Existen en Andalucía sendos Consejos de municipios y Provincias. El primero, creado por Ley 3/1988 (Escribano, 1990), tiene como finalidad el establecimiento de las bases y métodos que favorezcan la coordinación entre las administraciones local y autonómica y su carácter es deliberante y consultivo; por lo que su cometido se centra en elaborar propuestas y emitir informes, algunos de los cuales se relacionan con la O.T. Objetivos y competencias similares tiene el Consejo Andaluz de Provincias, diciembre de 1987.

El escalón entre provincia y municipio queda posibilitado por el *Estatuto*, que en su artículo 5 dice: «Por Ley del Parlamento Andaluz podrá regularse la creación de comarcas integradas por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.» Después la Ley 3/1983, sobre organización territorial de la Comunidad Autónoma (Escribano, 1990), añade que, además de comarcas, podrán crearse otras entidades supramunicipales; y se fomentarán las fórmulas asociativas para lograr una distribución óptima de los recursos escasos y la máxima funcionalidad en las inversiones públicas.

Sobre las comarcas se indica, además, que en su delimitación «se tendrá en cuenta el criterio de que aquellas coincidían con los espacios naturales donde acaece la convivencia humana y se produce la actividad básica de los distintos agentes económicos» y que «para el cumplimiento de los fines que justifiquen su creación la comarca gozará de personalidad jurídica plena».

Como se ve, previsiones de comarcalización, incluidas orientaciones metodológicas, pero hasta ahora no existe en Andalucía una división comarcal oficial. Sí, bastantes asociaciones municipales en forma de Mancomunidades y Consorcios (véase Navarro y Ventura, 1990) para resolver problemas de pequeños municipios rurales, faltos de servicios, o de reducidos términos urbanos de alta densidad.

En 1983 la Consejería de Política Territorial y Energía elaboró una propuesta de Comarcalización con 122 ámbitos, cuyo proyecto parece abandonado (sobre resultados, valoraciones y situación actual puede consultarse Cano, 1990.3) y es significativo a este respecto que en las Bases para la O.T. de 1990, que analizábamos antes, no aparezca (y ésta es la principal crítica que puede hacerse) la comarcalización, como una forma de organización espacial y cuarto elemento a sumar a los ya más clásicos de superficies, líneas y puntos. Ni siquiera la aprobación en 1989 de las capitales de Partidos Judiciales por el Parlamento Andaluz tuvo en cuenta aquella propuesta; y hoy las divisiones territoriales de las distintas Consejerías no son coincidentes, ni tampoco con la Ley de Reforma Agraria, cuya aplicación espacial iba a ser la comarca (Cano, 1984).

El apartado que viene tratará de estos ámbitos de manera más general, pero conviene terminar éste, al igual que los precedentes, con unas consideraciones docentes e investigadoras. El nivel de Comunidad Autónoma se contempla en la enseñanza (Geografía de Andalucía, Cataluña, Valencia...) y la parte de O.T. entra sin duda en todas ellas. La investigación en esta materia es frecuente y ya sabemos que el nivel regional se considera el más adecuado para plantear esta cuestión. Publicaciones sobre estudios concretos de O.T. en una Comunidad servirán en la docencia, por lo menos de dos formas: como ejemplos a citar y, más importante, como aportación de experiencias.

Provincias y comarcas.— Entre los planos regional y municipal hay

en determinados países ámbitos provinciales, comarcales o sus equivalentes. La provincialización del Estado español tenía como finalidad la descentralización de la gestión administrativa, mediante delegaciones ministeriales, que no han ejercido funciones de O.T., porque hasta fechas recientes la actuación política era de economía sectorial y no territorial. Ni siquiera en los Planes de Desarrollo, teóricamente con implicaciones regionales al menos al final, se pasó de tímidas iniciativas.

Hoy las Diputaciones Provinciales tienen encomendadas algunas funciones en la Ley del Suelo, como ya vimos, pero no son entes legislativos de O.T. ni abarcan campos de acción, como sí lo fueron con anterioridad; Plan Jaén y de Badajoz. De cualquier forma, el marco provincial no parece adecuado a la ordenación territorial por varias razones, que enumeramos a continuación.

El tamaño excede a la actuación local y no suele ser suficiente para lo que se entiende como Planificación Regional; las características espaciales apuntan más hacia la heterogeneidad, con lo que no es fácil un planteamiento uniforme; en relación con eso, la provincia suele presentar una capital que en la regla rango/tamaño se aleja mucho de los núcleos inmediatos, con lo que es frecuente una macrocefalia; la inexistencia de una ordenación territorial regional —y, ni siquiera, una política económica a ese nivel— ha desembocado en organizaciones yuxtapuestas y descoordinadas, que hoy hace más difícil una integración (véase, por ejemplo, para el caso andaluz Jordá, 1988).

La situación de los contenidos provinciales difieren en cada Estatuto de Autonomía y, como es conocido, Cataluña aspira a la desaparición de ese ámbito, que se sustituiría por las comarcas. En otras Comunidades la provincia tiene más arraigo y en el País Vasco responde a territorios históricos, que se quieren mantener.

El escalón comarcal o similares está posibilitado en la *Constitución*, que permite «crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» (art. 141.3), y se recogen en leyes autonómicas. Así, además del caso andaluz, ya analizado, existe una cierta legislación en esta materia (Escribano, 1990). Tal es la situación de Asturias, que reguló en 1986 el procedimiento de creación de Comarcas; o de Aragón, que aprobó un año después las mancomunidades de municipios. Pero es en Cataluña donde ese proceso está más avanzado, mediante normas como la Ley 6/

1987, de Organización Comarcal, o la 22/1987, que establece ya la división y la organización, a través de Consejos Comarcales.

Hay distintas formas de entender la comarca, tanto desde las variables y criterios a utilizar, como por la finalidad de la división (Cano, 1990.4). Quizás la más adecuada sea la de un ámbito funcional con una cabecera donde residen aquellos servicios, públicos y privados (comerciales, ocio, etc.), que no se localizan en núcleos por debajo de un cierto umbral de población.

Así, el nivel comarcal se compone de polos-oferta, redes de acceso, espacios rurales o agrarios (cuya organización y desarrolló también suponen metas de O.T.) y la delimitación espacial que integra contenidos administrativos, o incluso legislativos y de cierta ejecución. Amplias posibilidades de investigación se encuentran en la detección de nodos, la importancia de cada uno desde la perspectiva que tratamos, su jerarquización, el área de influencia, las características de los asentamientos comprendidos, la accesibilidad al centro, el aprovechamiento y conservación, en su caso, de los espacios intermedios... Y, por consiguiente, la necesidad de aplicar, junto con los funcionales, criterios naturales, históricos y de homogeneidad/heterogeneidad.

Análisis, diagnóstico y propuestas encuentran un marco adecuado en la comarca o espacio similar y son un ejercicio de ordenación territorial los trabajos de divisiones comarcales; como también la asignación de centros a espacios, la necesidad de equipamientos, etc. La investigación, pues, se revela importante en la O.T. a esta escala y, como en otros casos, proporciona de ejemplos a la docencia y dará a ésta en la parte que le corresponda un mayor nivel. Sin embargo, como se sabe, los planos intrarregionales no componen actualmente materias de enseñanza.

Municipios.—Tampoco, claro está, el nivel local, pero en mayor grado que los anteriores supone el principal campo de actuación de la O.T., o mejor del Urbanismo y Planeamiento. Como hemos visto, en todos los países, la ordenación territorial se asienta fundamentalmente en el plano municipal y buena parte de la legislación específica se dirige a él. No cabe añadir mucho más a lo ya visto dentro de las dimensiones de texto en que nos situamos; si acaso, propugnar un carácter más territorial al Planeamiento, que, por la Ley del Suelo, incorpora deter-

minados estudios destinados al geógrafo, especialmente al especialista en el análisis global.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNARD, DERRUAU y otros: *Initiation à la Géographie appliquée*, París, 1978.
- BERQUIN, A.: *Aménagement du territoire européen*, Strasbourg, Conseil de L'Europe, 1984, 24 pp.
- CANO GARCÍA, G.: «Comarcalización y Reforma Agraria en Andalucía», *Revista de Estudios Andaluces (R.E.A.)*, 3, 1984, pp. 101-124.
- «Geografía Regional o Análisis Geográfico Regional», *Boletín de la A.G.E.*, 3, 1985, pp. 1-11.
- *Aproximaciones al Análisis Geográfico Regional*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Universidad, 1985, 64 pp.
- «Métodos y técnicas del Análisis Regional», *12.ª Reunión de Estudios Regionales*, Cáceres, 1986, pp. 101-114.
- «Transportes y comunicaciones en la Ordenación del Territorio», *XI Coloquio de Geografía*, Madrid, 1989, en prensa.
- «Política Territorial y Organización del espacio en Andalucía», Introducción y presentación, Cano (dir.), *Geografía de Andalucía*, Sevilla, Ed. Tartessos, 1990.1, tomo VII, pp. 3-15.
- «Los territorios andaluces. Regiones y comarcas», *Geografía...*, op. cit., tomo VIII, 1990.2, pp. 3-5.
- «Divisiones territoriales y comarcalizaciones en Andalucía. Pasado y presente», *Geografía...*, op. cit., tomo VIII, 1990.3, pp. 23-90.
- «Territorios andaluces. Aproximación a una comarcalización», *Geografía...*, op. cit., tomo VIII, 1990.4, pp. 205-259.
- «Confederaciones Hidrográficas», *Hitos históricos en los regadíos españoles*, Alicante, U.I.M.P. e Instituto de Geografía, 1990, en prensa.
- Carta Europea de Ordenación del Territorio*, 1983.
- CEOTMA: *Ordenación del Territorio. Normativa general en el Derecho comparado*, Madrid, 1981, 318 pp.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES: *Reforma de las Enseñanzas Universitarias. Título: Licenciado en Geografía*, Madrid, 1988, 163 pp.
- Constitución española*, «B.O.E.», 29-12-1978.
- ESCRIBANO COLLADO, P.: *Legislación de la Comunidad Autónoma Andaluza*, Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Universidad y B.O.J.A., 1989, 1895 pp.
- Estatuto de Autonomía para Andalucía*, «B.O.E.», 11-1-1982 y «B.O.J.A.», 1-2-1982.
- GARCÍA BARBANCHO, A.: *Disparidades regionales y ordenación del territorio*, Barcelona, Ariel, 1979, 271 pp.
- JORDÁ BORRELL, R.: «Población, economía y territorio en Andalucía», *Geografía...*, op. cit., tomo III, 1988, pp. 137-206.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Obras Públicas y Transportes: *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*, Sevilla, 1990, 241 pp.
- LABASSE, J.: *La organización del espacio*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, 752 pp.

- Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.*
- MC LOUGHILIN: *Planeamiento urbano y control*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, 407 pp.
- MOPU: *Reservas de Biosfera*, Madrid, Ed. Incafo, S.A., 1991.
- MURCIA NAVARRO, E.: «El paradigma sistémico en Geografía y Ordenación del Territorio», *Ciudad y Territorio*, 4, 1978, pp. 35-50.
- NAVARRO Y VENTURA: «Áreas según las asociaciones municipales», *Geografía de Andalucía*, op. cit., tomo VIII, 1990, pp. 138-142.
- PHILIPPONNEAU: *Géographie et action. Introduction à la Géographie Appliquée*, París, A. Colin, 1960, 226 pp.
- Real Decreto*, 1.346/1976 Sobre Ley del Suelo y Ordenación Urbana.
— 3.288/1978 sobre Reglamento de la Gestión Urbanística.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F.: «La agricultura de montaña en Andalucía», *Geografía...*, op. cit., tomo IV, 1989, pp. 287-329.