

## CONSIDERACIONES GENERALES DE ORDENACION DEL TERRITORIO

**La ordenación del Territorio**, u **Ordenación territorial** es una disciplina científica, y técnica administrativa **política** concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las **regiones** y la organización física del espacio según un concepto rector; influenciada por multitud de disciplinas; especialmente por la **Geografía física**, la **Geografía humana** y las **Ciencias Ambientales** que tiene como objetivo una ocupación racional del territorio, mediante la aplicación de normativa que permita o prohíba unos determinados **usos de la tierra**.

**Existen múltiples definiciones sobre la ordenación territorial, la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 la definió como:**

La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos 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 conjunto de normativas sobre ordenación del territorio recibe el nombre de **Ordenamiento Territorial**.

### **Carta Europea de 1983**

Definida en la Carta Europea de 1983 como «**la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad**», teniendo como objetivos:

1. El desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible.
2. La mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural.
3. La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales
4. La utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de los usos aceptables o a fomentar para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

### **Historia de la Ordenación del territorio [**

La Ordenación del Territorio es una disciplina novedosa y en fuerte auge en gran parte del mundo, aunque la disciplina surgió en los años 20 en Inglaterra; para intentar compensar la pérdida de suelo producida por el exceso de urbanismo.

En ese país, como en la mayor parte del mundo desarrollado, el planeamiento del suelo corría a cargo de los arquitectos, lo que hizo que durante décadas, la visión urbanizadora dominara sobre el conjunto del territorio.

Esta óptica cambió cuando el exceso territorio urbanizado comenzó a generar en esos países un exceso de suelo urbano que generaba problemas territoriales y ambientales. Por tanto, surgió una nueva técnica, independiente del Urbanismo, dedicada a la ocupación racional del territorio, y que ha sustituido al urbanismo en la gestión de aquellos suelos categorizados como "no urbanizables".

La ordenación del territorio ha experimentado un auge en toda Europa desde el final de la [II Guerra Mundial](#), y ha adquirido en algunos países gran relevancia; creando Ministerios o consejerías específicos para este tema; y considerando delito ([Delito contra la Ordenación del Territorio](#)) el incumplimiento del [ordenamiento territorial](#).

### **Objetivos de la Ordenación del Territorio [**

La Ordenación del Territorio (u Ordenamiento Territorial), en una forma cualitativa busca el desarrollo socioeconómico de las regiones y una mejora en la calidad de vida. Por otro lado, de forma más cuantitativa busca la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, como también una utilización racional del territorio.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo posibilita la actuación de nueva [urbanización](#) con el soporte jurídico de un instrumento de ordenación del territorio.

### **Leyes de ordenación del territorio por comunidades**

Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

Afronta en un único texto la regulación del urbanismo y la ordenación del territorio, al concebirlas como políticas y regímenes del suelo íntimamente conectados entre sí. Esa opción supone derogar la Ley autonómica preexistente, la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de ordenación territorial.<sup>1</sup>

Considera que tanto la **ordenación del territorio** como el [urbanismo](#) constituyen *un continuum sin deslinde neto y claro*, de modo que la visión municipal ha de integrarse en otra más amplia, que a su vez debe plasmarse en la más específica ordenación del suelo, de competencia municipal. Tampoco cree en el plan, entendido como panacea global y potencialmente omnicomprensiva de todos los usos en ámbitos territoriales amplios, renunciando al principio de coordinación.

Si entendemos la ordenación del territorio como la plasmación geográfica de la política económica, a la que habría que añadir hoy también la política medioambiental, y coincidiendo en el diseño de esas políticas varias Administraciones por razones estrictamente competenciales, el dinamismo y la variabilidad de la coyuntura económica, invalidan todo intento globalizador. Por tanto su opción es clara, opta por evitar instrumentos rígidos que sean inviables,

tanto por la complejidad de sus exigencias como por lo ambicioso de sus determinaciones.

*"No se trata tampoco de hacer instrumentos inútiles que haya que reformar en cuanto cambie una sola de sus variables o previsiones. Se trata de posibilitar diseños, previsiones, instrumentos flexibles, sin apenas exigencias materiales previas, que dependerán de cada momento, pero respecto de los que se detalla, sobre todo, lo importante: un procedimiento que garantice la participación y, con ella, la asunción del contenido y la garantía de su viabilidad y continuidad"<sup>2</sup>*

La necesidad de simplificar los instrumentos planificadores y prever mecanismos útiles, interrelacionados y apegados a la realidad lleva al legislador cántabro a la contemplación conjunta de las materias «urbanismo» y «ordenación territorial», centrando su política en la disciplina de los asentamientos humanos: el planeamiento territorial se contempla con un carácter muy flexible en cuanto al ámbito considerado, ya sea autonómico o comarcal.

### **LEY 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León** [editar]

La [Constitución Española](#)<sup>3</sup> permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de Ordenación del Territorio. El [Estatuto de Autonomía de Castilla y León](#) desarrolla esta previsión al afirmar la **exclusiva competencia** de la Comunidad en la materia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución.

El objetivo de esta Ley es establecer los principios y objetivos de la Ordenación del Territorio en la Comunidad, así como de regular los instrumentos necesarios para el ejercicio de su competencia en la materia.

Asumiendo estos [objetivos](#) es necesario articular una [política pública](#) capaz de satisfacerlos, desde una triple finalidad:

- a) La definición de un [modelo territorial](#) capaz de favorecer el [desarrollo equilibrado y sostenible](#) de la Comunidad, así como la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior.
- b) La compatibilización entre los procesos de [desarrollo](#) del sistema productivo y de la urbanización con la [protección](#) del medio ambiente]] y del [patrimonio cultural](#) de la Comunidad.
- c) El establecimiento de los [criterios](#) y [procedimientos](#) necesarios para asegurar la [coordinación](#) de las actuaciones con incidencia sobre el [territorio](#) .
- d) Tales fines justifican la elaboración de una normativa que configure instrumentos para su consecución. [

### **Contenido fundamental de la Ley**

La definición de un sistema de [instrumentos de planeamiento territorial](#) que **solucione las insuficiencias de los planes de ordenación urbanística y de la planificación sectorial**, en especial en cuanto al tratamiento de los problemas de

ámbito **supramunicipal** y a las dificultades para **coordinar** adecuadamente las actuaciones con incidencia territorial.

La Ley se concibe desde una perspectiva **territorial**, teniendo presente, pero no interfiriendo, las políticas **económica** (sin prejuzgar una vinculación presupuestaria), **administrativa** (sin condicionar la formalización de comarcas u otros entes supramunicipales), y **ambiental** (reconociendo la sustantividad de dicho ámbito).

### **Coordinación con el planeamiento urbanístico**

Una característica imprescindible para el funcionamiento del sistema es la vinculación que los **instrumentos de ordenación del territorio** establecerán sobre los planes y programas con incidencia territorial, y en especial sobre los **urbanísticos**. No obstante, esta vinculación presenta dos cautelas:

- 1) Los instrumentos territoriales deberán precisar en cada caso qué aspectos de los planes o programas vigentes han de modificarse.
- 2) Sus propias determinaciones deberán calificarse **en función de su alcance**, como de **aplicación plena** (determinaciones vinculantes, que modifican directamente los planes y programas vigentes a los que resulten contrarias), de **aplicación básica** (también vinculantes, pero sólo en cuanto a sus fines) o bien de **aplicación orientativa** (con carácter de recomendaciones).

### **Figuras del sistema]**

**Directrices regionales**,<sup>4</sup> se conciben como el instrumento para sintetizar y orientar la **política territorial** de la Comunidad, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales vigentes, con definición de los **objetivos y estrategias** e indicación de los criterios para la implantación de **usos** y **actividades** en el **territorio** y de las orientaciones para los planes y programas con incidencia territorial.

**Directrices de Ordenación de ámbito subregional**, cuando el objeto es la planificación de aquellas **áreas** que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales, en especial en lo relativo a sus recursos, infraestructuras y equipamientos.

### **Gestión Territorial (Ambiental)**

Considerada como el “conjunto de actividades, mecanismos, acciones e instrumentos dirigidos a garantizar la administración y el uso racional de los recursos naturales mediante la conservación, mejoramiento, rehabilitación y monitoreo del medio ambiente, y el control de la actividad del hombre en esta esfera” (Ley del Medio Ambiente de Cuba, 1997).

A pesar de que existe una aceptación generalizada de la necesidad de un correcto ordenamiento de la actividad humana, para lograr la imprescindible armonía entre el desarrollo socioeconómico y la protección y manejo racional de los recursos naturales; resulta evidente una frecuente falta de concordancia entre los diferentes significados y matices que adquieren conceptos tales como.

Medio ambiente, planificación, ordenamiento territorial, desarrollo sostenible, territorio y espacio geográfico.

Planificación física, “actividad encargada de realizar el planeamiento y ordenamiento del espacio físico territorial, el urbanismo y el sistema de asentamientos poblacionales, gestionando los procesos que se llevan a cabo entre las instituciones que intervienen en el ordenamiento del territorio y regulando el cumplimiento de las determinaciones de este planeamiento y de los estudios afines al mismo. (Instituto Nacional de Planificación Física, 200).

El ordenamiento, es en esencia “...la proyección en el espacio de la política social, cultural, económica y ambiental de una sociedad”. (Barranco G., 2003). De ahí que por ordenamiento Territorial consideremos a la “actividad estatal que regula y controla el uso y transformación del espacio físico de los territorio, en el que incluye la formulación de poéticas, elaboración de planes y el desarrollo de la gestión y control del ordenamiento territorial (Instituto Nacional de Planificación Física, 2000).

El ordenamiento territorial se considera un instrumento de la política y de la gestión ambiental, y dispone que “tendrá como objetivo principal asegurar el desarrollo sostenible del territorio, sobre la base de considerar integralmente, los aspectos ambientales y su vinculo con los factores económicos, demográficos y sociales, a fin de alcanzar la máxima armonía posible en las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza” (Ley del medio Ambiente de Cuba, 1977)

De igual manera, se especifica que “a fin de lograr el ordenamiento sostenible del territorio, el ordenamiento ambiental interactúa con el ordenamiento territorial, aportándole lineamientos, regulaciones y normas” (Ley del Medio Ambiente de Cuba, 1997); por lo que se infiere una relación de subordinación al ordenamiento territorial.

Desarrollo sostenible “proceso de elevación sostenida y equitativa de la calidad de vida de las personas, mediante el cual se procura el crecimiento económico y el mejoramiento social, en una combinación armónica con la protección del medio ambiente, de modo que se satisfacen las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras (Ley del medio Ambiente de Cuba, 1997).

En México el Ordenamiento Ecológico es considerado un instrumento de la política ambiental (LEGEPA, 1996), cuyo objetivo se orienta a regular el aprovechamiento d los recursos naturales, considerando al suelo como sustrato esencial, donde se llevan a cabo las mayor parte de las transformaciones del paisaje y por ende con una función básica en los ecosistemas.

Por otra parte, el estado actual y perspectiva del medio ambiente, como “sistema de elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos con que interactúa el hombre, a la vez que se adapta al mismo, lo transforma y lo utiliza para satisfacer sus necesidades (Ley del Medio Ambiente de Cuba, 1977); desempeña un importante

papel en el manejo integral de las cuencas hidrográficas, como expresión espacial de los procesos y fenómenos naturales, económicos y sociales, ya que como planteara una declaración oficial, de la FAO (1996), *“no existe dentro de la Biosfera terrestre, espacio grande o pequeño, que no forme parte de una cuenca”*.

## **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL MANEJO INTEGRAL DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS**

El uso cada vez más generalizado del manejo integral de las cuencas hidrográficas como unidades de análisis espacial, se manifiesta en numerosos estudios de la problemática ambiental., que buscan establecer un conjunto de acciones orientadas hacia la conservación, defensa, protección y mejora del territorio, sin renunciar al desarrollo socioeconómico.

Podemos decir que las cuencas como unidades de análisis ambiental constituyen unidades espaciales básicas perfectamente reconocibles, donde se producen los complejos mecanismos de interacción del proceso impacto-cambio-consecuencia.

A partir de la delimitación de las cuencas hidrográficas como formas de relieve, en un lenguaje sencillo se entiende por cuenca: el área de la superficie terrestre drenada por un sistema fluvial y sus límites están formados por las divisorias de las aguas que las separan de zonas adyacentes pertenecientes a otras cuencas fluviales. El tamaño y forma de una cuenca viene determinado generalmente por las condiciones geológicas del terreno, mientras que el patrón y densidad de las corrientes y ríos que drenan este territorio, no solo dependen de la estructura geológica, sino también del relieve de la superficie terrestre, el clima, el tipo de suelo, la vegetación y cada vez en mayor medida, de las repercusiones de la acción humana en el medio ambiente de la cuenca.

“Área de drenaje de un curso de agua que tiene una salida para el escurrimiento superficial y limitada por una parteaguas, que es la línea que separa cuencas adyacentes” (Ley del medio ambiente de Cuba, 1977).

La gestión en cuencas se basará en el manejo integral que asegure que las actividades económicas y sociales se efectúen a partir de una adecuada protección y uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente.

“Unidad natural definida por la existencia de la divisoria de las aguas en un territorio dado. Las cuencas hidrográficas son unidades morfográficas superficiales. Sus límites quedan establecidos por la divisoria geográfica principal de las aguas de las precipitaciones; también conocido como parteaguas. El parteaguas, teóricamente, es una línea imaginaria que une los puntos de máximo valor de altura relativa entre dos laderas adyacentes pero de exposición opuesta; desde la parte más alta de la cuenca hasta su punto de emisión, en la zona hipsométricamente más baja. Al interior de las cuencas se pueden delimitar subcuencas o cuencas de orden inferior“

*El manejo integral de las cuencas es un proceso para el uso óptimo de los recursos naturales, mediante acciones que garanticen la equidad social, la sustentabilidad ambiental y participación ciudadana, con el fin de promover el bienestar económico, social y ambiental de las comunidades de la cuenca.*

La propuesta de manejo debe partir de una caracterización físico-geográfica y socioeconómica del territorio que incluya el estudio de su historia ambiental, posteriormente el análisis y evaluación de la problemática ambiental y por último de las oportunidades y amenazas, fortalezas y debilidades que pueden potenciar o no el proceso de desarrollo sostenible de la cuenca.

El proceso de determinación del manejo integral de una cuenca debe tener en cuenta la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, los diferentes ámbitos de participación (parcela, comunidad, microcuenca, cuenca), así como considerar a los recursos naturales como un bien común, cuya cantidad y calidad determinan sus posibilidades de uso.

A su vez, la propuesta de manejo debe responder a la problemática identificada en el diagnóstico, por lo que debe existir una correspondencia recíproca entre ambas etapas.

El manejo integral debe responder a los objetivos que se pretenden alcanzar y a los intereses de los implicados. Desde la perspectiva ciudadana, el manejo debe involucrar al conjunto de actores que tendrán responsabilidad en la ejecución de las acciones, proyectos y actividades que se necesiten, como fórmula de autodesarrollo comunitario.

El manejo integral de la cuenca debe ser:

Sistémico, abarcador y holístico.

Flexible, adaptable

Participativo e interactivo.

Oportuno y viable

Específico para la cuenca

El manejo integral de las cuencas hidrográficas se entiende como el “conjunto de técnicas que se aplican para el análisis, protección, rehabilitación, conservación y uso de las tierras de las cuencas hidrográficas con fines de controlar y conservar el recurso agua que proviene de las mismas...” (Durojeanni, 1990).

Principales desafíos que debe enfrentar el manejo integral de las cuencas.

- 1) Poca coordinación entre las instituciones involucradas.
- 2) Insuficiente capacitación de los tomadores de decisión
- 3) Tratamiento de los efectos y no de las causas
- 4) Inadecuado nivel de prioridad en las soluciones a la problemática ambiental
- 5) Legislaciones que no se cumplen
- 6) Visión parcializada de la problemática

- 7) Limitada o ninguna participación pública
- 8) Poca claridad de los objetivos que se persiguen.
- 9) Manejo de información y escasez de datos precisos.
- 10) Inexistencia o el mal funcionamiento de las autoridades en sus funciones

A pesar de que existe consenso en cuanto a la utilidad y necesidad del manejo integral de las cuencas; aun subsisten numerosas rivalidades y conflictos en cuanto a su aplicación, lo que obstaculiza el manejo integral de las cuencas.