

GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

[Florencio Zoido Naranjo. \(*\)](#)

Reproducido de: *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31.

Resumen

La relación entre geografía y ordenación del territorio se hace cada vez más real y necesaria. Es conveniente precisarla, conceptual y metodológicamente, empezando por dar un significado claro y compartido a las ideas fundamentales. Los métodos tradicionales de la geografía y los planes de estudio vigentes posibilitan, con algunas reformas, las mejoras requeridas

La relación que establece el título de este artículo se ha hecho frecuente en España en los últimos años, pero es más tópica que precisa. Es necesario profundizar en ella y desarrollarla para que se produzca en términos suficientemente explícitos y compartidos, para que llegue a posibilitar un ejercicio docente bien orientado, científicamente fundado y útil a las necesidades sociales realmente existentes.

Es cierto que la expresión *ordenación del territorio* aparece como título de asignaturas contenidas desde hace algún tiempo en los estudios de geografía, y también que esas referencias se han multiplicado en los nuevos planes de estudio correspondientes a la licenciatura específica de geografía. Pero, ¿cómo se explican estas asignaturas? Todavía no hay manuales, tampoco se han realizado estudios de los programas relativos a sus contenidos, ni siquiera se han llevado a cabo suficientes jornadas, seminarios o debates científicos que hayan producido un sentido y un lenguaje compartidos entre los geógrafos. Si se analizan los trabajos comprendidos en las actas de reuniones científicas o incluso de publicaciones colectivas que versen sobre esta materia, se puede comprobar fácilmente la dispersión conceptual y metodológica aún existente, e incluso las maneras tan distintas de entender el objeto de la ordenación territorial y de los servicios o funciones que a dicha práctica puede prestar la geografía.

No deseamos reducir la pluralidad de puntos de vistas posibles para tratar esta cuestión, ni disminuir aportaciones enriquecedoras en cualquier orientación general, o en el desarrollo de aspectos particulares, conceptos o matices concretos. Pero estimamos necesario fijar unas ideas básicas que hagan posible en el futuro inmediato una relación clara entre las dos partes del enunciado, en un momento que nos parece clave tanto para la geografía, como para la ordenación del territorio.

Algunos conceptos básicos iniciales

Los dos términos que componen la expresión *ordenación del territorio* no tienen fijados significados básicos plenamente compartidos, ni tampoco la locución que los une. Es frecuente que se cite la Carta europea de la ordenación del territorio (CEOT) como fundamento compartido para posteriores enunciados propios¹. Pero esta declaración de principios aprobada en 1984, bajo los auspicios del Consejo de Europa, por el Comité de Ministros del ramo, no es clara conceptualmente. Confunde los resultados con el instrumento al definir la ordenación del territorio como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad"; y complica más las cosas al añadir que es "a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política"².

Desde nuestro punto de vista la ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias (aspecto que sí recoge la CEOT), entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos.

Sobre el territorio

Una primera aportación de la geografía a la ordenación del territorio puede ser la clarificación de los conceptos de mayor contenido espacial o geográfico que le atañen, entre ellos se encuentran los dos términos que componen el nombre de esta actividad política.

El *territorio* es el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. En definitiva en el espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad.

Sobre la ordenación

El término orden es polisémico. Se utiliza en relación a la distribución física de los hechos en el espacio con el sentido de indicar cómo se localizan; pero con frecuencia incluye también un matiz positivo de disposición adecuada o conveniente, hasta llegar a convertirse en canon o regla de distribución, como en los órdenes de la arquitectura clásica. Dentro de este concreto campo semántico, pero con todos esos matices, se encuentra el término *orden* referido al *territorio*.

A la disposición en el espacio geográfico de determinados hechos naturales (estructuras geológicas, red hidrográfica, tipos de suelo, formaciones vegetales, etc.) o de origen humano (localización de los asentamientos, trazado de las redes de comunicación, entre otros) se le atribuye generalmente un sentido estructurante o mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio.

El *orden* existente en un territorio dado puede referirse a la descripción y comprensión de los integrantes del mismo que consideramos principales o también expresar una percepción o valoración cualitativa de su distribución. Los elementos que significamos especialmente y su evaluación cambian de unos momentos a otros, según las culturas y los grupos sociales, dependen de la capacidad para conocer y utilizar el ámbito considerado. Así, por ejemplo, un tendido ferroviario antes valorado como factor de expansión urbana puede más tarde ser considerado como una barrera; una red de vías pecuarias, clave para la actividad ganadera en una larga etapa histórica, queda como espacio de dominio público sin uso social alguno; el encauzamiento y embovedado de un río en su curso urbano valorado como una actuación saludable y reductora de riesgos hace tan sólo unos años, puede entenderse ahora como la eliminación irreparable de un importante recurso natural, ambiental y de ordenación; una insalubre área pantanosa se convierte en zona protegida por sus valores naturales como humedal.

Sobre la política de ordenación del territorio

La *ordenación del territorio* es la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquéllos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. La voluntad y los actos para disponer, de la forma considerada más conveniente, determinados hechos en el territorio forman parte de las tareas habituales para su administración o gobierno. Se pueden encontrar fácilmente ejemplos, incluso correspondientes a situaciones muy poco evolucionadas, en los que el espacio geográfico atribuido a un órgano de poder ha sido considerado unitariamente para proponer determinadas acciones de ocupación y utilización. Actuaciones muy drásticas de ordenación o reordenación de conjunto se producen en situaciones extremas de dominio de espacios invadidos o colonizados.

Una valiosa publicación define la ordenación del territorio como:

La acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, a través del espacio de un país y en una visión prospectiva, los hombres, las actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que ellos pueden utilizar, tomando en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas³.

Entendido el término ordenación es un sentido muy genérico todos los hechos mencionados en esta definición son decisivos para comprender el *orden territorial* existente o para configurar el que se desea, pero esta definición nos parece excesiva para su reflejo en una práctica política definida y concreta en la actualidad, al menos en ámbitos como los europeos que, por otra parte, están entre los pocos dotados del nivel de desarrollo institucional, administrativo y político suficiente como para poder llevar a cabo, en términos democráticos, una política de la complejidad de la ordenación del territorio. La tantas veces referida acción despótica del régimen de Nicolae Ceaucescu,

arrasando centenares de aldeas rumanas para concentrar la población en núcleos mayores y mejor dotados en servicios, no tiene sentido ni, afortunadamente, posibilidad alguna en un marco político que deba partir de los criterios de los propios habitantes del territorio a ordenar. La mejora del orden territorial es una función pública compleja, un objetivo sostenido en el que intervienen todas las administraciones, los principales agentes sociales e, individualmente, los ciudadanos que lo desean.

Llegados a este punto resulta imprescindible, a efectos meramente de clarificación conceptual, hacer referencia a los niveles o escalas de actuación ordenadora en el territorio. Como función pública el concepto de ordenación tiene interés en cualquier dimensión; cada nivel político en la *organización territorial* de un Estado tiene atribuidas competencias propias respecto a un espacio geográfico que es común a todos.

La ordenación del ámbito municipal está atribuida históricamente al poder local en el contexto político y cultural europeo; ha dado lugar a la práctica que comúnmente llamamos *urbanismo*, un término justificado en su origen pero impropio en la actualidad y que debe ser sustituido por la expresión *ordenación municipal*, ya recogida en los instrumentos legales. La responsabilidad de las instituciones locales se refieren a todo el término municipal y a actuaciones o hechos que no están limitados a la incidencia del proceso de urbanización.

La ordenación del territorio en niveles o escalas supralocales como política diferenciada, expresa y continuada no aparece propiamente hasta el primer tercio del siglo actual y todavía, como ya se ha dicho, tiene una desigual implantación y una práctica poco homogénea. Se inicia casi simultáneamente en Europa y América del Norte pero carece de continuidad hasta las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial⁴. Sintetizando mucho los hechos, y por tanto corriendo un cierto riesgo de generalización excesiva, se podría señalar que esta práctica todavía escasa y discontinua, se ha orientado siguiendo dos modelos principales: uno más centralizado y economicista, basado en la territorialización de los presupuestos y las inversiones públicas (Francia, Reino Unido), y otro más descentralizado y de planificación física, consistente en definir y realizar modelos concretos de ordenación territorial subestatales (Alemania, Suiza, Italia)⁵.

En España la ordenación del territorio en ámbitos supramunicipales surge también en el primer tercio de siglo, más próxima al campo disciplinar del urbanismo y la geografía que al de la economía⁶. Durante la última dictadura esta política se difumina largamente, hasta que la versión de 1975 de la Ley del Suelo la reimpulsa con un mayor sesgo económico, sustanciándose en la figura del Plan director territorial de coordinación, ideado como instrumento intermedio o de planificación física y económica, simultáneamente⁷. Poco después la nueva organización territorial del Estado definida por la Constitución de 1978 y la asignación de competencias a las comunidades autónomas dan un nuevo giro a una política siempre más teórica que realmente practicada.

El artículo 148 de la Constitución Española establece que las comunidades autónomas "podrán asumir competencias", entre otras (en su punto 3), en "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda"⁸. La norma fundamental fija por tanto, la escala o nivel de esta política distinta a la de la ordenación municipal y necesariamente subestatal. Todos los estatutos de autonomía aprobados posteriormente han incluido dicha competencia,

matizándola a veces⁹. Más tarde la mayoría de las comunidades han legislado sobre esta materia y, recientemente se han aprobado los primeros planes o directrices, primeras propuestas que concretan una práctica efectiva de la ordenación del territorio en el nuevo y vigente régimen político¹⁰.

En estos desarrollos, tanto legislativos como de planificación, se entiende la ordenación del territorio como política supramunicipal a realizar en dos escalas o niveles: regional y subregional (no siempre explícitamente comarcal). Sus objetivos principales se pueden resumir en dos: establecer condiciones de equidad en todo el territorio, mediante una correcta distribución y accesibilidad de las dotaciones y los equipamientos y la utilización racional de los recursos de todo tipo existentes en el territorio, mediante la localización adecuada de los usos del suelo y de las actividades. Dichos objetivos se alcanzan definiendo *modelos de ordenación territorial* específicos para los ámbitos planificados (regionales y subregionales o comarcales). Aunque se ha debatido largamente sobre la necesidad y utilidad de establecer modelos de ordenación (considerados con frecuencia rígidos e inalcanzables), este concepto es aquí necesario para expresar sintéticamente los contenidos de la ordenación.

En la legislación urbanística española se ha utilizado y mantenido largamente la expresión *estructura general y orgánica del territorio*, comprensiva de dos integrantes fundamentales: los *usos del suelo* (referidos a su *clasificación*, en urbano, urbanizable, no urbanizable y su *calificación*, como suelo residencial, industrial o terciario) y los *sistemas generales* (viario, de equipamientos, de espacios libres y zonas verdes). Esta expresión, poco adecuada al lenguaje actual, debe ser sustituida en relación a la ordenación del territorio propiamente dicha por la de *modelo territorial* regional o comarcal, compuesto esencialmente (al igual que en la expresión anteriormente criticada) por dos grandes integrantes: la distinción de partes diferenciadas en el ámbito considerado (unidades territoriales o zonas, generalmente según sus características constitutivas o de uso) y las estructuras o sistemas territoriales que posibilitan la mayor integración funcional, económica y social del territorio.

En definitiva, cualquier actuación de ordenación, a la escala que sea, consiste principalmente en establecer para un espacio dado (el término municipal, una comarca, la comunidad autónoma) o para un ámbito a definir (la unidad de actuación de un plan parcial urbanístico, un espacio a proteger, una comarca, un área metropolitana, etc.) la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor integración funcional de todo el territorio planificado. Este esquema básico se puede encontrar, más o menos explícito, en instrumentos de ordenación correspondientes a todos los niveles político-administrativos que ejercitan esta práctica¹¹. Dicho planteamiento, en su estructura más simple o desarrollada, no debe imponerse indiferenciadamente a cualquier situación, sino ser tomado como punto de partida junto a los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico.

Los contenidos concretos de los planes de ordenación del territorio, en el sentido estricto marcado por la Constitución, deben respetar las competencias de la ordenación municipal y dar cabida a las actuaciones de las administraciones superiores justificadas en el interés general supralocal. En España, por tanto, la ordenación del territorio aparece como política destinada a la coordinación de la ordenación municipal en escalas superiores (regional y comarcal) y a la integración de los aspectos espaciales o territoriales de las actuaciones sectoriales de los distintos departamentos autonómico

(agricultura, obras públicas, industria, turismo, etc.), concertadas, además, con las intervenciones de escala o nivel superior (estatal o europea)¹².

Es preciso tener en cuenta, finalmente, que la expresión ordenación del territorio está siendo también utilizada por organismos comunitarios europeos para sus propios planteamientos territoriales; si bien son observables en sus documentos notables diferencias semánticas según el idioma en que estén escritos: *aménagement du territoire*, *regional planning*, *raumordnung* y *raumplanung*, por ejemplo, contienen matices y resonancias bien diferenciadas.

Fundamentos conceptuales y metodológicos comunes

Aunque la relación entre geografía y ordenación del territorio pueda resultar obvia conviene ordenar los principales argumentos en que se apoya con el doble propósito de contribuir a asentarla y de definir sus límites.

Ambas prácticas se ocupan del mismo objeto: el espacio geográfico real, acotado a la condición de territorio y en unas determinadas escalas, según lo ya señalado en el párrafo anterior. Conviene sin embargo, en este aspecto, añadir dos apreciaciones también básicas. La primera en relación al carácter necesariamente interdisciplinar de la ordenación del territorio; tanto porque el territorio es también estudiado por otras disciplinas, como por que toda política planificadora necesita el concurso de especialistas en derecho, en economía, la evaluación técnica de sus propuestas, etc., aunque, en este caso, partiendo del conocimiento del propio territorio en sí, cuya ordenación se pone en contribución de objetivos más generales. Las aportaciones de la geografía pueden ser relevantes, pero no son exclusivas. En segundo lugar es preciso advertir sobre la necesidad de definir y desbordar siempre los límites del territorio que se pretende ordenar.

En muchas ocasiones los instrumentos de ordenación del territorio se refieren a ámbitos preestablecidos, generalmente por su previa entidad política (la comunidad autónoma en los planes regionales, comarcas o áreas acordadas políticamente como de ordenación o acción prioritaria, etc.), pero en otras situaciones la primera y una de las principales propuestas de la ordenación será establecer un ámbito de actuación, en el cual regirán las condiciones de actuación específicas que el plan propone. Desde la lógica del conocimiento del espacio geográfico y, en definitiva, desde la metodología geográfica resulta imprescindible, en todos los casos, rebasar el ámbito estricto del plan, sus límites político-administrativos; estableciendo lo que podría llamarse un *marco de coherencia* del plan, ya que caso de no hacerlo, se podría cometer el error grave de considerar el territorio a ordenar como un enclave o un espacio aislado. Este fallo metodológico ha sido frecuente en muchos instrumentos de ordenación, pero empieza a ser superado, precisamente desde el mayor peso concedido al conocimiento del espacio en los planes de ordenación y por el rigor de las aportaciones geográficas.

La distinción del ámbito objeto de ordenación global, de unidades territoriales diferenciadas por sus características propias (constitutivas de uso, etc.) de zonas en las que debe aplicarse un régimen diferenciado (de protección, de actuación prioritaria, etc.) y la atribución de límites precisos a cada uno de los actos anteriores son ingredientes fundamentales de la ordenación del territorio, que encuentran sustento conceptual y metodológico en la geografía. En relación a este conjunto de operaciones que demarcan

un ámbito de planificación, delimitan unidades territoriales y zonas o precisan un deslinde ajustado y riguroso, la geografía ha generado un gran número de conceptos y métodos bien conocidos, pero que quizás no han sido ordenados y valorados unitariamente desde la perspectiva de su aplicación a la ordenación.

El análisis más convencional del espacio geográfico, es decir, el descriptivo de sus características una a una (geológicas, climáticas, edáficas, biológicas, demográficas, por usos dominantes, etc.) puede tener gran utilidad para la ordenación, por ejemplo si se desean limitar usos distintos al que se considera dominante y que deben potenciarse o preservarse, o bien con la intención opuesta, es decir identificar límites y áreas testimoniales de tipos de ocupación a restablecer.

Del mismo modo la distinción de ámbitos complejos e integrados, obtenidos por técnicas tan diversas como la superposición cartográfica, el señalamiento de unidades de paisaje, el análisis multivariante, el estudio de áreas de influencia o de intensidades de relaciones y flujos, todos ellos de amplísima utilización en geografía, son de interés para los trabajos de ordenación, tanto a nivel meramente informativo, como sobre todo en las propuestas que pretendan asignar funciones complejas a partes determinadas de los territorios a escala regional y comarcal. A título de ejemplo baste citar la división en ámbitos funcionales, la identificación de áreas de desarrollo prioritario, de rehabilitación paisajística, etc.

En relación al establecimiento de límites, valoremos finalmente la aportación genérica de los métodos geográficos a actuaciones tan comunes y de tanta repercusión como la realización de un deslinde de dominio público, sea de la zona marítimo terrestre o de un monte público, o bien el establecimiento de cualquier zona o límite de afección de usos (cauces, carreteras, acuíferos, etc.). El deslinde efectivo no es nunca la operación simple de trazar una línea poligonal en un mapa de la escala adecuada, tras haber hecho observaciones y mediciones con un teodolito, no es un simple ejercicio de topógrafo, sino que requiere la continua aplicación de criterios más complejos, para los cuales se precisan conocimientos amplios respecto al espacio geográfico y la capacidad de integrarlos.

También en relación a los hechos que posibilitan la articulación física y la mayor integración funcional de los territorios y, en definitiva, la cohesión de los individuos y grupos sociales que lo habitan, ha producido la geografía diferentes conceptos y métodos que hacen posible su contribución a la ordenación.

Las interpretaciones sintéticas de la geografía regional clásica buscaron siempre la comprensión del espacio real por el establecimiento de relaciones ordenadas, materializadas en formas y hechos espaciales que expresan complementariedad, continuidad, integración o unidad de los ámbitos estudiados o investigados. Asimismo, desde la formulación de la teoría de los lugares centrales por W. Christaller a principios de siglo hasta el completo sistema conceptual incluido en el *análisis locacional* de P. Haggett, a mediados de los 70, pasando por los influyentes puntos de vista de J. Labasse en su entendimiento de la *organización del espacio*, entre otras aportaciones, se han producido otras contribuciones muy significativas para comprender el funcionamiento integrado de un territorio a partir de las estructuras y sistemas naturales o de origen humano identificables en él, ya sea para detectar sus carencias o limitaciones, como para proponer las actuaciones que hagan posibles las mejoras deseadas. En esta

orientación del conocimiento del espacio geográfico es preciso destacar, por su aplicabilidad y su utilidad para la ordenación del territorio, propiamente dicha, las aportaciones teóricas y los conocimientos empíricos relativos al sistema de asentamientos humanos, la identificación y clasificación de estructuras agrarias y rurales y de modelos funcionales urbanos, la apreciación de la inestabilidad y dinamismo de ciertas formas y procesos geomorfológicos, la idea básica del territorio como sistema unitario e integrado y el ejercicio múltiple de intentar constatarla en un gran número de lugares y ámbitos concretos a diferentes escalas.

Finalmente, por encima de cualquier otra aportación, nos parece destacable la consideración y aprecio de la identidad de cada parte del espacio geográfico, lo que J. Labasse llamo "la contingencia del lugar", idea que exige de la ordenación el tratamiento singularizado de cada ámbito y se contrapone a un ejercicio indiferenciado y tecnocrático del proyecto de actuación y de la planificación territorial, por desgracia no infrecuentes¹³.

Formación geográfica para la ordenación del territorio

Con este último apartado se quiere concluir y justificar la redacción de este artículo. Las consideraciones anteriores han pretendido mostrar la posibilidad y la necesidad de relacionar mejor nuestra disciplina con una práctica muy atrayente para muchos geógrafos en los últimos años. Dicha mejora tiene que estar basada en la adecuación del sistema educativo a esta finalidad social y en una mayor relación entre las funciones educativas e investigadoras y de aplicación de los conocimientos geográficos, hasta ahora distanciadas en exceso. Dicha situación de separación entre una geografía de los profesores y otra de los profesionales no tiene justificación ni es sostenible en la actualidad. Si el aparato educativo no realiza de manera suficiente esa función, la demanda existente encontrará otras ofertas fuera de él o en otras disciplinas. En el momento actual, además, no es tampoco sostenible la dualidad entre formación científica o meramente teórica y profesional. Todos los estudios atienden simultáneamente la necesidad de una buena formación básica, destinada a resolver las demandas concretas que la sociedad tiene planteadas. Otra cosa son las preferencias u orientaciones personales. Además en nuestra disciplina las aportaciones a la práctica desde el ámbito científico no acaban de empezar, baste recordar que personalidades tan destacadas de la geografía en España como Pau Vila o Manuel de Terán intervinieron en estudios y propuestas de planificación¹⁴. Pero, sobre todo, en la presente situación, caracterizada, en relación a lo que ahora nos interesa, tanto por las intensas y rápidas transformaciones que experimentan todos los espacios reales, como por el crecimiento y apertura de los estudios geográficos, es preciso afrontar directamente la cuestión de cómo hacer posible una mejor formación de los futuros geógrafos para la ordenación del territorio, entendida esta orientación no como única o preferente, sino como una de las posibles con interés, junto a otras.

Las consideraciones que siguen representan un punto de vista personal y se hacen explícitas con el propósito de contribuir a orientar un debate que ya requiere conclusiones prácticas. En nuestra opinión preparar a un licenciado en geografía que tenga interés en dedicarse profesionalmente a la ordenación significa, en pocas palabras, formar a un generalista del territorio dispuesto a trabajar en lugares concretos, preferentemente a escala local, comarcal y regional; las dimensiones superiores son también campos de gran interés, pero supondrán siempre una demanda menor; en las

escalas infralocales las propuestas están forzosamente más cercanas al proyecto técnico, ajeno por muchas razones a la formación del geógrafo.

La amplitud de campos de conocimiento tratados, que ha caracterizado siempre a la geografía, se mantiene en el propósito de formar a un generalista del territorio; incluso por el tipo de dedicación al que se aspira (intervenir en la información, diagnóstico y propuestas de ordenación) y que necesariamente se va a desarrollar en trabajos pluridisciplinarios, nos parece imprescindible mantener una educación de fondo humanista, ya que complementará aportaciones técnicas y más especializadas. No es tarea fácil formar a un generalista; esta labor precisa condiciones de coordinación educativa muy difícil en el marco universitario vigente; la contrapartida es un riesgo muy alto de dispersión y trivialidad de los conocimientos.

Esta orientación educativa requiere habilitar a los estudiantes de geografía en las siguientes capacidades y conocimientos que estimamos fundamentales:

- . identificar directamente los caracteres naturales constitutivos del espacio geográfico a escala local;
- . comprender los procesos sociales, culturales y económicos que han producido formas concretas de ocupación y utilización del espacio geográfico;
- . manejar información estadística localizable y analizar e interpretar sus distribuciones en el espacio geográfico;
- . conocer y utilizar técnicas de reconocimiento indirecto del territorio y de representación de los hechos en el espacio geográfico, en todas las escalas;
- . relacionar comportamientos o pautas de actuación humana, con potencialidades naturales y evaluar sus repercusiones;
- . saber integrar manifestaciones o fenómenos locales en escenarios naturales, sociales y económicos de mayor escala;
- . conocer los marcos administrativos y normativos vigentes que condicionan las actuaciones que tienen incidencia en el orden territorial;
- . poder trabajar en equipos pluridisciplinarios y utilizar el lenguaje y las aportaciones de otras ramas del conocimiento.

Si se relacionan estas capacidades con los contenidos de los planes de estudio vigentes se puede trazar un itinerario formativo o curricular que estaría, a nuestro juicio compuesto de los siguientes ingredientes fundamentales:

- . una buena formación básica en los conocimientos geográficos más tradicionales, especialmente los referidos directamente al estudio del espacio en sí mismo (geomorfología, geografía rural, geografía urbana); y también en relación al conocimiento de los procesos o variables externas que lo condicionan en mayor medida (climatología, demografía, así como historia y geografía regional, graduando la

profundidad de estos últimos conocimientos según la proximidad e implicación en los ámbitos estudiados);

. una buena formación básica en los conocimientos instrumentales sobre la información geográfica o que permitan obtenerla, su análisis y representación cartográfica (estadística, fotointerpretación, teledetección, cartografía, sistemas de información geográfica);

. conocimiento de las normas fundamentales y de aquéllas que regulan los actos con mayor repercusión en la escala local y de las que ordenan las actividades con mayor incidencia territorial (Constitución Española, Ley de bases de régimen local, legislación del suelo y de ordenación territorial, normativa de protección, conservación y evaluación de los hechos naturales, afecciones espaciales de otras normas);

. desarrollo de trabajos prácticos de aplicación e integración de los conocimientos generales adquiridos a la ordenación de ámbitos reales en las escalas indicadas (preferentemente sobre instrumentos relativos a ámbitos que permitan un ejercicio completo, es decir de información diagnóstico y propuestas de actuación).

Los dos primeros integrantes de estas propuestas formativas pueden ser satisfactoriamente llevados a cabo en la mayoría de los planes de estudio vigentes, los dos últimos, por el contrario, requerirían su reforma o bien un aprendizaje externo adicional.

NOTAS:

(1) Este es el recurso que emplean diversas leyes autonómicas de ordenación del territorio, como por ejemplo las de Baleares, Cantabria, Galicia, Madrid y Murcia entre otras promulgadas en diversas fechas entre 1987 y 1995.

(2) Carta Europea de Ordenación del Territorio, Recomendación n. R(84) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa, adoptada el 26/1/1984.

(3) MERLIN, en la voz "Aménagement du territoire" del *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. París. P.U.F, 1988, pp. et y ss.

(4) D. EVERSLEY: *El planificador en la sociedad*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Nuevo Urbanismo, nº 22, 1976.

(5) A. HILDENBRAND: *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes, Colección Kora, nº, 1996.

(6) F. DE TERÁN: *Planeamiento urbano en la España contemporánea*. Barcelona. Ed. Gustavo Gili, Biblioteca de Arquitectura, 1978. Ver el capítulo 1: "Orígenes e iniciación (del planeamiento)" y especialmente en el punto 1.2 las referencias al Plan regional de Madrid (1981) y al Plan de distribución en zonas del territorio catalán (1932).

(7) En la exposición de motivos de la Ley 19/1975 de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, se señala que los planes directores territoriales de coordinación son figuras creadas ex novo para "establecer el marco físico en que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones localizables espacialmente de la planificación económica y social". Ver. AA.VV: *Legislación del suelo*. Madrid. Ed. Civitas, Biblioteca de Legislación, 1978, IV edic., p. 34.

(8) Constitución Española. Título VIII, Capítulo tercero, artículo 148.3.

(9) Así, por ejemplo el Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley orgánica 6/1981, dispone en su Título I sobre competencias de la Comunidad Autónoma, artículo 13, que ésta "tiene competencia **exclusiva** sobre las siguientes cuestiones... 8. **Política territorial**: Ordenación del territorio y del **litoral**, urbanismo y vivienda". Los términos en negrita no aparecen en la Constitución Española.

(10) Es el caso de las Directrices de ordenación territorial de la comunidad autónoma del País Vasco, de las Directrices regionales de ordenación del territorio del Principado de Asturias, del Plan general territorial de Cataluña y de algunos planes insulares canarios.

(11) Es el caso de algunos de los instrumentos españoles anteriormente citados, como las Directrices del País Vasco, y también, a una escala muy diferente, de los trabajos que actualmente realiza la Comisión Europea bajo el lema general Europa 2000.

(12) Aunque se han utilizado los términos *escala* y *nivel* de planificación como sinónimos, es preciso advertir que son las competencias político-administrativas correspondientes a los distintos niveles de *organización territorial* las decisivas sobre los contenidos de los planes; así mismo es necesario no olvidar que órganos de similares competencias pueden tener que enfrentarse a realidades espaciales de diversa escala; es el caso de las comunidades autónomas, si se comparan dimensiones como las de Andalucía y La Rioja, por ejemplo.

(13) J. LABASSE: *La organización del espacio. Elementos de geografía aplicada*. Madrid. Instituto de Administración Local, 1978, p. 19.

(14) Menos conocida que la intervención de Pau Vila en las propuestas de división territorial de Cataluña, es la intervención de Manuel de Terán Alvarez, junto a otros geógrafos como Ángel Cabo Alonso y Francisco Quirós Linares, en el Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla de 1963. Ver *Volumen 0. Resumen del plan*, Ayuntamiento de Sevilla, p.13.

Universidad de Sevilla