

La Ordenación del Territorio a nivel comarcal

Por: Mariano Rujas Lázaro

En la parte introductoria, siguiendo la Carta Europea de la Ordenación del Territorio se manifiesta que "La Ordenación del Territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad". Pero, a la vez, es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio.

A partir de estos principios y teniendo en cuenta que la Ordenación del Territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, se diseñan las líneas generales del planteamiento que constituyen un punto de partida sobre el que se formulan los objetivos que los estudios de esta disciplina a nivel comarcal deben cumplir, así como el desarrollo del esquema metodológico.

El planteamiento homogéneo y la elaboración y análisis de los resultados obtenidos respecto a determinadas variables físicas, demográficas y socio-económicas de un conjunto de comarcas representativas del entorno nacional ha permitido realizar una comparabilidad territorial y establecer determinadas conclusiones.

LA ORDENACION DEL TERRITORIO A NIVEL COMARCAL

1. INTRODUCCION

Según la Carta Europea de la Ordenación del Territorio:

"La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad".

Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio.

Pero al mismo tiempo la ordenación del territorio debe ser democrática, global, funcional y prospectiva. De acuerdo con estos principios conceptuales todo estudio, cualquiera que sea el marco territorial a cubrir debe apoyarse en las anteriores consideraciones y desarrollarse según el siguiente esquema metodológico.

2. PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS

El planteamiento de los estudios comarcales parte de un primer diagnóstico sobre zonas problemáticas desde el punto de vista de la ordenación del territorio en zonas económicamente deprimidas: La Cabrera (León); Rincón de Ademuz (Valencia); Molina de Aragón (Guadalajara); zonas ambientalmente frágiles: Sierra de Ancares (Lugo); Sierra de Cazorla (Jaén); zonas de Montaña: como algunas anteriormente citadas y la Sierra Norte de Huelva, Sierra de Alcaraz (Albacete), Sierra de Segura (Jaén); marcos territoriales con recursos turísticos: Ronda (Málaga); desequilibrios urbanísticos: Molina de Segura (Murcia), etc. que demandan programas de actuación gestionados en general, a nivel municipal o consorcio de municipios.

Este planteamiento simple, o primera fase exige, como es lógico, investigar de manera individual los diferentes aspectos que componen la realidad territorial de la Comarca: medio físico, socio-económico, ambiental, pero también exige el no quedarse en una suma de diagnósticos sectoriales realizada desde enfoques singulares y, en muchos casos, divergentes, sino llegar a una visión integradora del territorio, real y actual.

Con respecto a la segunda fase, es decir, a la propuesta de soluciones, la propia coherencia del planteamiento exige una gradación jerárquica de propuestas, desde el nivel estratégico al más concreto que permita el carácter "macro" del estudio, el cual no sugerirá, en muchos casos, afirmaciones rotundas en materia de acciones territorializadas; éstas habrán de provenir, como es lógico del oportuno estudio de viabilidad.

Por otra parte, el marco general del Estudio obliga a conocer la situación actual en cuanto a actuaciones planeadas o en ejecución, tanto de carácter institucional como las que implican acción directa de la Administración.

En este sentido es preciso tener en cuenta las actuaciones sectoriales tanto procedentes de los distintos organismos inversores de la Administración del Estado como desde la iniciativa privada.

Las líneas generales del planteamiento constituyen un punto de partida sobre el que se formulan los objetivos que el Estudio debe cumplimentar y que no son otros que:

- a) Formular un diagnóstico lo más completo posible de los problemas de la comarca en materia de ordenación del territorio, poniendo de manifiesto sus causas e interrelaciones y evaluando su importancia;
- b) identificar alternativas para la solución o remedio de dichos problemas, definiendo, en cada caso y en la medida en que la información y los medios disponibles lo permitiesen, las estrategias de actuación y las acciones prioritarias que se estimasen recomendables;
- c) proveer un compendio de información pormenorizada estadística y documental acerca de la comarca objeto de estudio.

Se trata, evidentemente, de llegar a un planteamiento racional de soluciones estratégicas que equilibre consideraciones del medio físico, componentes sociales y económicas e, incluso, los aspectos normativos sobre el sistema urbano y la protección ambiental, en la línea de lo que son los estudios más modernos en materia de ordenación integral del territorio.

El planteamiento debe considerar el nuevo marco de competencias administrativas y sobre todo la preponderancia que la Constitución concede a los entes locales, tanto regionales como municipales. Esta consideración se ha de traducir en un máximo de realismo a la hora de responsabilizar a unos y otros (Administración Central y Local) de las diversas opciones estratégicas y actuaciones concretas que surjan como recomendables.

Por último, se debe tratar en el Estudio de planificar teniendo en cuenta quienes son los verdaderos receptores del planeamiento, o lo que es igual, quienes son los protagonistas de este proceso ordenativo.

Es éste un punto de extraordinaria trascendencia pero en el que es preciso enfatizar el protagonismo local de sus instituciones y habitantes. A ellos deben dirigirse todos los esfuerzos y su participación ha de ser tratada con el máximo cuidado.

En esta línea, y dentro del cuidadoso análisis de los recursos agrícolas, ganaderos, mineros, turísticos, etc, se deben llevar a cabo propuestas

patibilización de un desarrollo ordenado de estos recursos comarcales con la necesaria protección de la riqueza ambiental de la zona.

Esta consideración de intereses, a veces contrapuesta, constituye uno de los aspectos más notables y de mayor conflictividad en el desarrollo del plan.

3. ESQUEMA METODOLOGICO

Dos aspectos prioritarios enmarcan la propuesta metodológica y, como es lógico, su aplicación concreta en la realización del estudio comarcal:

- a) las prescripciones técnicas, y
- b) las consideraciones que, desde el punto de vista teórico, han de presidir la realización de un ejercicio aplicado cual es el Estudio de Ordenación Territorial a nivel comarcal.

Profundizando un poco más en el contenido de ambos aspectos es posible reducirlos a uno único, puesto que, razonablemente, las indicaciones que se reflejan en las Prescripciones Técnicas son el resultado de una elaboración propia a partir de unos presupuestos teóricos vigentes.

Así pues, entendemos que, a nivel de exposición del esquema metodológico, basta con abordar las consideraciones teóricas que deben presidir el quehacer práctico.

Dichas consideraciones teóricas no son sino las que presiden formalmente un proceso racional de formulación de diagnóstico globalizado como base a unas propuestas de acción estratégica que apunten directamente a los problemas detectados. El proceso de formulación del diagnóstico debe permitir, como ya se apuntaba más arriba al hablar del planteamiento general del Estudio, por un lado, caracterizar los problemas territoriales de la comarca en términos de disfunciones entre la potencialidad y el uso real de los recursos existentes, y como consecuencia de las relaciones sociales de producción; por otro lado, el proceso debe poder permitir justificar las causas últimas que han generado esa disfunción.

En base a estas consideraciones, el trabajo ha de desarrollarse mediante un proceso de aproximaciones sucesivas de acuerdo al siguiente proceso metodológico:

1. Conocimiento previo de la zona, llevado a cabo tanto en la fase de preparación mediante recogida y análisis de la información bibliográfica preexistente, como a base de visitas exploratorias de la comarca.

2. Recogida de información. Como resultado de la exploración precedente se destacarán las demandas de información que la consecución de un análisis profundo exigirá, así como las fuentes de obtención de dicha información.
3. Elaboración de datos y diagnóstico previo. En la elaboración de la información disponible es conveniente seguir un proceso de carácter sectorial que nos permita detectar, en primera aproximación, las manifestaciones de los problemas. En este sentido, se sugiere prestar especial atención tanto a la información estadística disponible como a los estudios que puedan existir. Ello permitirá llegar a una primera visión sectorial territorializada que, a ese nivel, se puede integrar en un primer diagnóstico de carácter previo. Este diagnóstico lleva implícita una consideración global de las interrelaciones que presiden la problemática de la zona, aunque a nivel práctico suponga ventajas su redacción a nivel sectorial como síntesis de la problemática del medio físico, de asentamientos poblacionales, del sistema productivo y del soporte infraestructural de la comarca.
4. Análisis directo de los problemas. La visión completa del territorio, que dará como resultado la consecución del diagnóstico final para la comarca, será preciso realizarla mediante una profundización directa que permita poner de manifiesto el papel jugado por los distintos elementos en la configuración de la problemática territorial. Con esta profundización se pretende, igualmente, llegar a una comprensión general de la lógica de funcionamiento de las estructuras sociales y económicas de la zona como forma de encuadrar de manera real la sintomatología de los problemas a detectar.

Nos encontraremos ya en la última etapa de la fase de diagnóstico cuyo resultado es una descripción general y pormenorizada de las relaciones existentes entre recursos y actividades, entendidos ambos términos en su más amplia acepción. Todo ello dentro de un marco de relaciones institucionales cuyos límites se trazarán en base a un exhaustivo análisis de la evolución histórico-social de la comarca y a la situación de equilibrio real que el marco administrativo y, por supuesto, constitucional, de la región y del país en general supone. La consecución de este diagnóstico final servirá de base para la formulación de políticas y estrategias correctoras dentro de lo que es ya un modelo territorializado de la zona en el cual el papel jugado por cada uno de los "actores" que intervienen en el funcionamiento del sistema territorial está claramente definido, al igual que la evolución histórico-tendencial de las estructuras socio-económicas y "las reglas del juego" tipificado institucionalmente.

La formulación de alternativas de ordenación territorial para la comarca tras el diagnóstico final, exigirá descender jerárquicamente en la concretización de las actuaciones recomendables desde un nivel

estratégico, diferenciado en cuanto a objetivos y alternativas estratégicas, hasta un nivel de acciones prioritarias también separadas según inciden en el desarrollo económico-social o en la ordenación territorial. En un nivel intermedio se sitúan las opciones de política territorial explicitando su operatividad y sus ventajas e inconvenientes generales. Con mayor intensidad en esta última fase de propuestas, pero permanentemente a lo largo del Estudio es conveniente contar con asesorías locales a nivel municipal y a nivel provincial tanto por la reconocida significación del protagonismo de los propios habitantes de la comarca en la formulación de las propuestas como por la amplitud supracomarcal e, incluso, supraprovincial de algunos de los recursos y decisiones sobre ellas que se evidencian de nuestro estudio.

La plasmación más concreta de esta labor de contraste con la opinión pública local se apoyará en el programa de encuestas a realizar a nivel municipal y a nivel de muestra ciudadana.

4. COMPARABILIDAD TERRITORIAL

El planteamiento homogéneo y la elaboración posterior de sus resultados respecto a determinadas variables físicas, demográficas y socio-económicas que han sido recogidas en los cuadros 1,2,3 y 4 permiten establecer las siguientes consideraciones sobre los asentamientos humanos:

1. En general se observa un fuerte decrecimiento poblacional desde el año 1950, lo que demuestra una agravación del proceso migratorio en términos absolutos y relativos. Aunque las previsiones realizadas muestran en una primera estimación, una atenuación en el decrecimiento poblacional a partir del año 1981 y un posible estancamiento en los años siguientes.
 - a) Varias justificaciones pueden encontrarse a ese comportamiento decreciente:
 - a) el gran éxodo de la población rural que tuvo lugar durante la década de los años sesenta -y que se constata en la mayoría de las comarcas agrarias- a las grandes urbes y a las zonas industriales y que viene ratificado por los estudios de corrientes migratorias.
 - b) La ralentización del ritmo de "crecimiento vegetativo", como consecuencia de la disminución de la natalidad por haber emigrado mucha población joven y acentuarse, lógicamente, el ritmo de envejecimiento y el porcentaje de defunciones, lo que actúa como factor negativo.
2. La población activa, en la mayoría de las comarcas, es eminentemente rural, como débil calificación profesional propia de las caracterís-

ticas socio-económicas de las zonas agroforestales que las tipifican.

3. Los municipios mostraban un fuerte grado de asimetría poblacional, respecto a aquellos incluidos en el intervalo inferior; de ello se deduce un alto nivel de dispersión poblacional.

5. CONCLUSIONES GENERALES

Otras características comarcales obtenidas fueron las siguientes:

1. La estructura familiar mostraba un promedio de hijos por familia entre los intervalos de 3,6 y 2,9 manteniendo una tendencia regresiva. Por otra parte, se observó inclinación a retrasar el matrimonio, vinculada a los nuevos hábitos de sociedad, al que no son ajenos las dificultades económicas, la estabilidad en el empleo, etc.
2. La variable que trataba de medir las actitudes de los lugareños ante el cambio político manifestó una clara posición favorable al mismo, considerando como factores positivos del cambio las realizaciones en cuanto a obras de infraestructuras y equipamiento que se observaban en los municipios, así como la mayor dinamicidad de las autoridades y funcionarios municipales.
3. Otro aspecto bien significativo que mostraban los indicadores analizados, es la ruptura de mentalidad y actitudes que existe entre los que tienen más de cuarenta años y aquellos que cuentan con menos de treinta años de edad. Las opiniones de uno y otro grupo difieren básicamente incluso en valores de la vida ciudadana considerados como permanentes e inmutables.
4. Respecto a las causas generadoras de la situación de las comarcas, las respuestas se singularizaban en las siguientes causas:
 - elevado porcentaje de parados en razón a la pobre estructura económica de las comarcas por ser zonas tradicionalmente emigratorias, las cuales han sufrido prioritariamente la recesión económica nacional;
 - débil infraestructura viaria de acceso a la zona, existencia de una infraestructura energética inadecuada correlacionada positivamente con zonas de predominio rural, generalmente zonas de la Sierra, lo que pone de manifiesto la problemática de la electrificación rural;
 - en general, existe precariedad en cuanto a equipamientos aunque se ha detectado un fuerte impulso durante los últimos años; y

- de cara al futuro de las comarcas, se consideraban como actividades con más porvenir el agrícola-ganadero, la industria transformadora de productos agrarios, y, en muchos casos, el sector servicios; concretamente el turismo.

5. Respecto a la situación del Planeamiento a nivel municipal no es óptimo y la mayoría de los municipios que poseen planeamiento en vigor, tienen programada o en proceso de elaboración su renovación como consecuencia de haber sido, dicho planeamiento redactado con anterioridad a la aprobación de los reglamentos que desarrollan el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

CUADRO Nº 1

Año 1981

Comarca	Nº de Municipios	Nº de Nucleos	Extensión superficie (km ²)
Alcaraz (Albacete)	17	47	1 861,5
Cazorla (Jaén)	9	64	1 337,0
La Cabrera (León)	12	37	784,2
Molina de Aragón (GU)	61	88	2 892,1
Rincón de Ademuz (Valencia)	7	-	370,5
Ronda (Málaga)	22	61	1 370,0
San Mamed y Sierra de Queixa (OR)	6	-	966,0
Sierra de Ancares (Lugo)	4	-	665,0
Sierra Norte de Huelva (Huelva)	29	40	2 989,2
Sierra de Cádiz (Cádiz)	14	48	1 055,6
Sierra de Segura (Jaén)	12	112	1 934,4
Sierra Sur de Sevilla (Sevilla)	10	23	1 148,8
Tomelloso (Ciudad Real)	4	-	1 148,9

CUADRO Nº 2

Evolución de la población por comarcas
(en valores absolutos)

Comarca	Población de hecho			
	1950	1960	1970	1981
Alcaraz (Albacete)	36 529	30 803	20 385	14 784
Cazorla (Jaén)	-	54 481	47 354	43 540
La Cabrera (León)	9 100	8 984	6 565	4 291
Molina de Aragón (GU)	31 692	27 649	17 662	13 057
Rincón de Ademuz (León)	8 871	7 242	5 313	4 356
Ronda (Málaga)	67 615	64 100	57 861	55 275
San Mamed y Sierra de Queixa' (OR)	19 452	18 760	15 289	13 565 (1)
Sierra de Ancares (Lugo)	-	19 985	15 425	12 886
Sierra Norte de Huelva (Huelva)	75 220	72 478	58 857	44 524
Sierra de Cádiz (Cádiz)	55 383	63 361	60 946	61 350
Sierra de Segura (Jaén)	54 776	51 841	40 860	31 686
Sierra Sur de Sevilla (Sevilla)	76 723	79 683	68 124	64 896
Tomelloso (Ciudad Real)	-	-	52 635	52 142

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios realizados por el CEOTMA.

(1): Año 1975

CUADRO Nº 3

Evolución de la población por comarcas
(en valores relativos)

Comarcas	Población de hecho		
	1960	1970	1981
Alcaraz (Albacete)	84,3	55,8	40,4
Cazorla (Jaén)	100,0	86,9	79,9
La Cabrera (León)	98,7	81,0	47,2
Molina de Aragón (GU)	87,0	55,7	41,2
Rincón de Ademuz (V)	88,0	71,9	52,7
Ronda (Málaga)	94,8	85,5	81,7
San Mamed y Sierra de Queixa (OR)	96,5	78,6	69,7
Sierra de Ancares (Lugo)	100,0	77,2	64,5
Sierra de Cádiz (Cádiz)	114,4	110,0	110,8
Sierra Norte de Huelva (H)	105,1	118,3	81,73
Sierra de Segura (Jaén)	94,6	74,6	57,8
Sierra Sur de Sevilla (S)	103,8	88,8	84,6
Tomelloso (Ciudad Real)	-	100,0	99,1

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios realizados por el CEOTMA.

CUADRO Nº 4

Densidades medias por comarcas

Población de hecho

Comarca	Densidad Media (Hab./km ²)		
	1960	1970	1981
Alcaraz (Albacete)	17	11	8
Cazorla (Jaén)	41	35	33
La Cabrera (León)	11	8	5
Molina de Aragón (GU)	10	6	6
Rincón de Ademuz (Valencia)	19	13	12
Ronda (Málaga)	49	42	40
San Mamed y Sierra de Queixa (OR)	21	16	14
Sierra de Ancares (Lugo)	30	23	19
Sierra de Cádiz (Cádiz)	60	58	59
Sierra Norte de Huelva (Huelva)	24	24	15
Sierra de Segura (Jaén)	26	26	16
Sierra Sur de Sevilla (Sevilla)	69	66	56
Tomelloso (Ciudad Real)	-	-	45

B I B L I O G R A F I A

- MOPU Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1983
- MOPU Síntesis del Plan Especial de San Mamed y la Sierra de Queixa. CEOTMA. 1981
- MOPU Síntesis del Estudio de Ordenación Territorial de la Comarca de la Sierra de Cazorla . CEOTMA. 1983
- RUJAS LAZARO, M. "Bases cuantitativas para la integración de las diferentes planificaciones que inciden en la ordenación territorial". XII Semana de la Carretera. Santander 23 a 28 de junio de 1980.
- COUNCIL OF EUROPE
Nº 22 Developpement Régional Equilibré. Estrasburgo, 1982.
- RUJAS LAZARO, M. "La Estadística y la Ordenación del Territorio". Revista de Estadística Española, nº 84 y 85. Año 1980.
- MOPU Análisis Territorial: Definición de un sistema nodal de referencia. CEOTMA. Serie monográfica, nº 5. 1981
- MOPU Divisiones territoriales de España. CEOTMA. Serie monográfica, nº 3. 1980
- RUJAS LAZARO, M. "Integración de la planificación física, socio-económica y ambiental en la Provincia de Huelva". Revista Estudios Territoriales, nº 5. Madrid, 1982.