

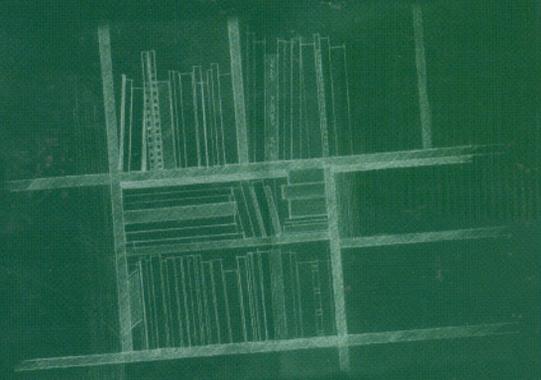
7054
SUELOS
C:

Ordenación Territorial

2^a
EDICIÓN



Domingo Gómez Orea



MP

DOMINGO GÓMEZ OREA

ORDENACIÓN TERRITORIAL

2.^a edición
revisada y ampliada

INTI - CONSTRUCCIONES
BIBLIOTECA



Ediciones Mundi-Prensa

Madrid • Barcelona • México

2008

ÍNDICE

Presentación	17
Prólogo	21
Prefacio: Nosotros y lo demás	27
0. Precedentes históricos de la ordenación territorial	31
1. Los albores de la civilización	31
2. La Edad Antigua	32
3. La Edad Media y el Renacimiento	33
4. La colonización americana	33
5. La ilustración y las colonizaciones de Carlos III	34
6. El siglo XIX	35
7. La desamortización	36
8. La ordenación formal del territorio	36
9. Las repoblaciones interiores	37
10. La obra del instituto nacional de colonización	37
11. La gran emigración rural de los sesenta	38
12. La concentración parcelaria y la «revolución verde»	38
13. La ley del suelo desde el 73 hasta la época actual	40
14. La experiencia de COPLACO: desde el productivismo al ambientalismo	40
15. La situación actual	41
16. Hacia el futuro: la Estrategia Territorial Europea (ETE)	41
I. Marco conceptual de la ordenación territorial	43
1. El sistema territorial	43
2. El modelo territorial	45
3. Evolución tendencial del sistema territorial	46

4.	Evolución planificada del sistema territorial: la ordenación territorial	50
5.	Ordenación territorial	51
5.1.	Las actividades humanas y el espacio en que se ubican ..	51
5.2.	La ordenación territorial como expresión física del estilo de desarrollo	53
6.	Los planes de ordenación territorial	56
7.	Enfoques parciales de la ordenación territorial	57
8.	Justificación de la ordenación territorial	62
8.1.	Un enfoque planificado del desarrollo	62
8.2.	La superación de ciertos paradigmas sociales	63
8.3.	Problemas concretos que atiende la ordenación territorial ..	64
9.	Principios y objetivos de la ordenación territorial	72
9.1.	Desarrollo sostenible integral, equilibrado y en términos de calidad de vida	72
9.2.	Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales	73
9.3.	Calidad ambiental	75
9.4.	Calidad de la gestión pública y coordinación administrativa	75
10.	Modelo conceptual de ordenación del territorio que utiliza esta obra	75
10.1.	Presentación del modelo	75
10.2.	Desarrollo del modelo	77
10.3.	Utilización del modelo	88
II.	Marco legal de la ordenación territorial	97
1.	Los sistemas de ordenación territorial	97
2.	Legislación específica de la ordenación del territorio	99
2.1.	El carácter orientativo en la Unión Europea (UE)	99
2.2.	La insuficiencia de la regulación en el nivel estatal ...	101
2.3.	La legislación específica en el nivel autonómico	105
3.	Otra legislación no específica con incidencia territorial	123
4.	Marco institucional	129
5.	Procedimiento administrativo para aprobar un plan	129
III.	Metodología para elaborar de un plan de ordenación territorial	135
1.	Introducción	135
2.	Fases por las que pasa la elaboración de un plan	136
3.	Fase preparatoria	136
3.1.	La definición del ámbito espacial	137
3.2.	El prediagnóstico o diagnóstico preliminar	139
3.3.	Tipo y estilo del plan: principios de partida desde los que se accede a la elaboración del plan	139

3.4.	Contenido y alcance de un plan de ordenación territorial	147
3.5.	Metodología	151
3.6.	Equipo de trabajo	156
3.7.	Programa de trabajo: cronograma de tareas	160
3.8.	Presupuesto para la elaboración del plan	162
4.	Fase de información y diagnóstico	162
4.1.	Diagnósticos sectoriales	162
4.2.	Diagnóstico integrado o de síntesis	172
4.3.	Capacidad de intervención e instrumentos de gestión disponibles	173
4.4.	Subfase de prospectiva. Escenarios	174
5.	Fase de planificación	175
5.1.	Definición y análisis de objetivos	175
5.2.	Identificación de propuestas o medidas	176
5.3.	Instrumentación de la alternativa seleccionada	179
6.	Fase de gestión	179
6.1.	Puesta en marcha, seguimiento y control	179
6.2.	Evaluación ex-post	180
6.3.	Revisión del plan	180
7.	Enfoques metodológicos y metodologías de referencia	181
7.1.	Metodología comprensiva o genérica	182
7.2.	Metodología comprensiva adaptada a facilitar la organización del equipo de trabajo y orientada al desarrollo	184
7.3.	Metodología basada en el modelo conceptual de ordenación territorial que utiliza esta obra	184
7.4.	Otra versión de la metodología anterior	187
7.5.	Metodología basada en la lectura del medio físico	190
7.6.	Metodología estratégica (aproximaciones sucesivas)	191
7.7.	Metodologías específicas para casos particulares	191
8.	La participación ciudadana en la elaboración de un plan de ordenación territorial	203
8.1.	Metodología del proceso de participación	205
IV.	Análisis y diagnóstico del sistema territorial	211
1.	El ámbito espacial del plan	212
1.1.	Regionalización: región administrativa, homogénea, polarizada y estratégica	214
1.2.	La delimitación del ámbito del plan o área problema	216
1.3.	La comarca como unidad de planificación	218
1.4.	Las áreas funcionales	219
1.5.	Las Cuencas hidrográficas	219
1.6.	Síntesis	220
2.	Sobre diagnóstico territorial	221
2.1.	Importancia del conocimiento local	221
2.2.	Diagnóstico objetivo y perceptivo	221

2.3.	Fases del diagnóstico	222
3.	Análisis y diagnóstico del medio físico	223
3.1.	Papel del medio físico en la ordenación del territorio. Criterios ecológicos de sostenibilidad	224
3.2.	Los objetivos del diagnóstico del medio físico	237
3.3.	Los bloques de información y diagnóstico	238
3.4.	Opciones metodológicas para determinar la capacidad de acogida del territorio	238
3.5.	Relación, tipología y definición de las actividades a ordenar en el plan	244
3.6.	La fase de prospección. Inventario del medio físico	249
3.7.	Afecciones normativas del suelo y previsiones de planificación	273
3.8.	Degradaciones y amenazas	274
3.9.	Tratamiento de la información: determinación de la capacidad de acogida del territorio	275
3.10.	Conflictos en relación con la situación actual y las tendencias	314
3.11.	Síntesis de la problemática del medio físico	315
4.	El subsistema población y actividades	329
4.1.	La población	330
4.2.	Las actividades productivas. Base económica	338
4.3.	Las áreas de diagnóstico	344
5.	Análisis y diagnóstico del sistema de asentamientos	345
5.1.	Objetivos del diagnóstico	345
5.2.	Análisis requerido	346
5.3.	Técnicas e indicadores de análisis	348
5.4.	Síntesis	357
5.5.	Prognosis	358
6.	Marco legal e institucional	358
7.	Diagnóstico integrado o de síntesis	359
7.1.	Elementos del diagnóstico integrado	359
7.2.	Sobre modelo territorial	360
7.3.	Sobre problemática: diagnóstico integrado de problemas	365
7.4.	Diagnóstico de las potencialidades	395
7.5.	Sobre capacidad de intervención e instrumentos de gestión disponibles	398
V.	Preparación para la fase de planificación	401
1.	El análisis DAFO	401
2.	Prospectiva. Escenarios de futuro	405
2.1.	Prospectiva	405
2.2.	Los escenarios	407
3.	Ejemplo detallado de un escenario sostenible	423
3.1.	Descripción del método	423

3.2.	Posibilidades del método	426
3.3.	Ejemplo de aplicación	426
4.	Definición del sistema de objetivos	433
4.1.	Objetivos generales en el subsistema físico natural	439
4.2.	Objetivos generales para el subsistema población y actividades	443
4.3.	Objetivos generales correspondiente al subsistema de asentamientos	444
4.4.	Un ejemplo de objetivos específicos: el caso del Plan de Ordenación de la Cuenca del Río Sucio	445
VI.	La planificación territorial	451
1.	Estructura del documento de propuestas	453
2.	La imagen objetivo: El modelo territorial a alcanzar	454
2.1.	Los elementos del modelo territorial objetivo	454
2.2.	El submodelo de ordenación del medio físico: Categorías de ordenación	456
2.3.	El modelo de población, poblamiento e infraestructuras	479
3.	Propuestas territoriales y no territoriales para alcanzar la imagen objetivo: Generación de alternativas	482
3.1.	Identificación de medidas potenciales para alcanzar los objetivos	483
3.2.	Sobre generación y evaluación de alternativas	485
3.3.	Generación de alternativas	485
4.	Evaluación de alternativas	487
4.1.	Método general	487
4.2.	Formas simples/reducidas de aplicación del método general	489
4.3.	Formas complejas de aplicación del método general ..	492
4.4.	Matriz de evaluación incorporando grupos sociales . . .	518
5.	Instrumentación de la alternativa seleccionada	520
5.1.	La normativa reguladora del uso del suelo, aprovechamientos y comportamientos	520
5.2.	Programa de actuaciones positivas: propuestas de intervención	541
6.	La evaluación de impacto ambiental como instrumento de ordenación territorial	565
6.1.	La indisociable dualidad proyecto-entorno	566
6.2.	El enfoque adaptativo para la integración ambiental . . .	567
6.3.	Evaluación ambiental estratégica (EAE)	569
6.4.	Cuestionario de referencia	588
6.5.	Ejemplo: Evaluación del Impacto Ambiental del Plan de Desarrollo Territorial de la Cuenca del Río Sucio en el Valle de San Andrés (El Salvador)	590
6.6.	Conclusiones finales	599

7.	Evaluación de impacto territorial	599
7.1.	Antecedentes	600
7.2.	El caso español	600
7.3.	Contenido de la EIT	601
7.4.	Características específicas de la EIT	601
7.5.	Campos de aplicación	602
7.6.	Modos de inserción	602
7.7.	Hacia la evaluación integral	603
7.8.	Sobre contenido del análisis o estudio de impacto territorial	603
7.9.	Sobre objetivos y criterios	603
7.10.	Factores y elementos de análisis	603
7.11.	Metodologías y herramientas	604
7.12.	Síntesis	604
8.	Gestión territorial	605
8.1.	El Ente Gestor	606
8.2.	Algunos ejemplos de entidad gestora en distintos tipos de planes	610
8.3.	Sistema de gestión	617
8.4.	Evaluaciones intermedias y finales. Evaluación «ex post».	621
8.5.	Evaluación conjunta del plan	622
8.6.	Presupuesto para la gestión	623
Apéndice 1. Antecedentes metodológicos		625
1.	Los estudios del medio físico en la ordenación del territorio .	625
1.1.	Antecedentes extranjeros	625
1.2.	Antecedentes españoles	628
2.	Algunos modelos extranjeros más significativos de planificación del medio físico	639
2.1.	El pasillo ambiental de Lewis	639
2.2.	Capacidad, adecuación y viabilidad de uso de Hills ...	642
2.3.	El diseño con la naturaleza de Mc Harg	645
2.4.	La aproximación conceptual de Kevin Lynch	648
2.5.	Métodos automáticos de Steinitz	651
3.	Antecedentes españoles: el plan especial de protección del medio físico de Madrid	654
3.1.	Estudios preparatorios del plan	654
3.2.	El plan especial de protección del Medio Físico de Madrid	660
4.	Metodología de elaboración de las Directrices regionales de Ordenación Territorial (DOT) de Cantabria en el sector «Territorio y Recursos Naturales»	673
4.1.	Índice completo de las DOT en el sector Territorio y Recursos Naturales	673
4.2.	Índice de planos	675

4.3.	Filosofía y principios de partida	675
4.4.	Orientación, enfoque y contenido	676
4.5.	Metodología	677
Apéndice 2. Presentación de casos		681
1.	Plan de ordenación ambiental de la cuenca del río Sucio (El Salvador)	681
1.1.	Filosofía y principios de partida	681
1.2.	Metodología utilizada	681
1.3.	La problemática ambiental de la cuenca	682
1.4.	Instrumentos de gestión ambiental aplicables	685
1.5.	Potencial sostenible de la cuenca	685
1.6.	Matriz DAFO	703
1.7.	Objetivos	703
1.8.	Medidas potenciales para alcanzar los objetivos	703
1.9.	Instrumentación de las medidas. Propuesta de manejo ambiental de la cuenca	717
2.	Plan de Desarrollo Sostenible del Alto Tajo (PDS)	730
2.1.	Encuadre general del plan	730
2.2.	Diagnóstico de la zona	737
2.3.	Imagen objetivo	738
2.4.	Propuestas de intervención: Ejes, subejos, programas y actuaciones	744
2.5.	Esquema organizativo e instrumentos para la gestión del plan	750
2.6.	Presupuesto estimado del plan	751
2.7.	Estimación del empleo generado	751
Bibliografía		753