

DE LA ORDENACIÓN A LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL ÁMBITO REGIONAL-COMARCAL*

La Universidad de Zaragoza ha publicado esta obra escrita por un grupo de profesores con amplia experiencia en la ordenación del territorio, encabezados por el Dr. Bielza de Ory.

Se trata de un trabajo riguroso y muy detallado que cuenta con tres importantes características: está muy claramente *estructurado*, avalado por la trayectoria docente de los autores; proporciona un punto de vista *territorial y geográfico*, a diferentes escalas de análisis; y es fruto también de la participación de los autores en numerosos proyectos de planificación territorial. Por ello puede servir tanto a estudiantes universitarios de todos los niveles como a técnicos y gestores de la ordenación del territorio. No en vano, los estudiantes de hoy serán también los profesionales del mañana.

Este libro se apoya en una publicación anterior del que es autor el propio profesor Bielza, también editado por Prensas Universitarias de Zaragoza, en 2008, y titulado *Introducción a la Ordenación del Territorio. Un enfoque geográfico*, en el que ya se inició en la Ordenación del Territorio desde la triple dimensión científica, técnica y política. En este último sentido, se incide ahora en la recuperación de la función pública de la ordenación del territorio en los años 90 y las dificultades derivadas de la intervención de las distintas Administraciones.

El *planteamiento* de la ordenación territorial en este trabajo es sistémico, tal como ponen de manifiesto los autores. Lo justifican señalando que la OT, en su triple nivel de base científica, planteamiento técnico y función pública, sólo puede encontrar fundamento científico si se contempla como un conjunto de elementos estructurantes (urbano, relacional, proteccional) y de partes funcionales, cohesionadas entre sí. Este enfoque sistémico es el que inspiró la Estrategia Territorial de la Unión Europea (ETE, 1999), apoyada en el sistema de ciudades.

La *estructura* del trabajo sigue las directrices de la política de desarrollo regional de la Unión Europea en torno a tres subsistemas: el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación campo-ciudad, cada vez más interdependientes; el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento; y el desarrollo sostenible y la protección y gestión del patrimonio natural y cultural.

El *enfoque territorial* de la planificación es el que subyace en las distintas partes y capítulos de la obra y el que les da su sentido pleno, también en los dedicados a la planificación de los diferentes elementos del sistema en la segunda parte del libro, como las ciudades, las infraestructuras, las actividades económicas o el paisaje y el agua.

Se ha optado por la elección de la *escala* espacial regional y comarcal, tal como establece la Constitución Española de 1978, que asigna las competencias de ordenación territorial, urbanismo y vivienda a las Comunidades Autónomas, si bien algunas de

*. BIELZA DE ORY, V., ESCOLANO, S., GORRÍA, A. y IBARRA, P. (2010), Prensas Universitarias de Zaragoza, Colección Textos docentes, Universidad de Zaragoza. Zaragoza. 618 págs. + CD.

ellas, como Aragón o Cataluña, han escogido las comarcas como el ámbito territorial más apropiado para la planificación.

En el caso de Aragón, en los últimos años se han establecido y promulgado las leyes, las estrategias, directrices y planes generales, y las directrices o planes parciales que sirven de marco a la planificación territorial; por otro lado, se ha considerado a las mencionadas comarcas como un instrumento para la organización territorial que puede ser eficaz para resolver desequilibrios y localizar servicios básicos o actividades económicas.

Precisamente el trabajo incorpora en cada capítulo un apartado dedicado a la Comunidad Aragonesa, con información específica sobre ella, fruto también de los numerosos trabajos de ordenación y planificación en los que han participado los autores como miembros de equipos multidisciplinares, lo que avala también su experiencia profesional en el tema.

Se tienen en cuenta también los distintos instrumentos de ordenación, planificación y desarrollo regional diseñados por la Unión Europea, que dan protagonismo a las regiones, y que han hecho aparecer un nuevo factor en el proceso de ordenación y planificación, como es la participación pública, reforzada con el Tratado de Lisboa de 2009. Esta participación pública, que va adquiriendo cada vez más el protagonismo que le corresponde, se ha recogido en políticas de montaña, hidráulicas, en la aprobación de directrices territoriales y en los nuevos procesos de aplicación de las Agendas 21 locales.

El grueso del trabajo se estructura en tres partes. La primera está dedicada al *marco normativo de la ordenación/planificación territorial y a las nuevas tecnologías de la información geográfica aplicadas a dicha ordenación/planificación del territorio*, dedicando un capítulo a cada una de estas dos cuestiones. En el primero se hace analizar las leyes e instrumentos que rigen la ordenación territorial y la planificación urbanística en las comunidades autónomas españolas, evaluando su grado de efectividad; también se recoge el incremento de la importancia otorgada al medio ambiente en la Ordenación Territorial. Se estudian de forma detallada la legislación y normativas aragonesas. En el siguiente capítulo se señala la conveniencia del uso de las nuevas tecnologías de la información geográfica, en especial los Sistemas de Información Geográfica (SIG), y sus funciones en el manejo del enorme volumen de información territorial existente y se hace una exposición de las principales fuentes de información geográfica aplicables a la Ordenación del Territorio en España.

La segunda parte examina *los elementos del sistema territorial y las directrices especiales*, agrupando 5 capítulos, desde el 3 al 7. En cada uno de estos capítulos se estudia el papel del elemento considerado en la planificación territorial y se hacen apuntes sobre el tema a escala europea, española y de sus comunidades autónomas, regional y comarcal. En ellos se analizan pormenorizadamente las siguientes cuestiones:

1. El *sistema de ciudades* y la ordenación territorial: delimitación comarcal y plan de equipamientos; el análisis, diagnóstico y estrategia del sistema de ciudades en la planificación regional;
2. El sistema relacional y las *infraestructuras* y el papel de éstas en la planificación;

3. Localización y zonificación de las *actividades económicas* y la dificultad de su consideración sistémica en los planes territoriales;
4. La ordenación territorial de la *naturaleza*, del *patrimonio* y del *paisaje*;
5. El *agua* y la ordenación del territorio.

La tercera parte del libro analiza *las áreas territoriales y las directrices zonales*, organizando la información en torno a tres nuevos capítulos, del 8 al 10, referidos a las áreas urbanas, a las rurales y a las zonas de montaña.

6. En el capítulo dedicado a la ordenación de las *áreas urbanizadas y metropolitanas* se parte de la coexistencia de dos escalas de análisis: la necesidad de ordenar físicamente los espacios urbanos y la oportunidad de ordenar estratégicamente los sistemas de ciudades. Aporta un exhaustivo estudio de la evolución desde los primeros precedentes de la ordenación de los espacios urbanos hasta los más recientes modelos de planificación territorial de las áreas urbanizadas y metropolitanas. Se analiza el estado de la cuestión en Europa y España y, a continuación, más detalladamente en Aragón.
7. En el capítulo dedicado a la ordenación de *áreas de baja densidad (espacios rurales)*: comarcalización y planes comarcales, se señala la importancia concedida a estas zonas por la Unión Europea y por extensión por sus regiones, desde los años 90, en un intento de corregir desequilibrios y de promover la cohesión y competitividad territorial. Se hace un pormenorizado análisis de las comarcas en España.
8. El último capítulo se ocupa de la ordenación de los *territorios de montaña* en Europa. Se indican los criterios que definen estas áreas de montaña, se justifica la dedicación de una política exclusiva para estas zonas, se apuntan las estrategias de la ordenación territorial en áreas de montaña, y se muestran las actuaciones a nivel europeo y de las comunidades autónomas españolas, analizando detenidamente el caso de Aragón.

El libro termina con un amplio apartado de bibliografía, referente obligado para todo aquel lector que quiera seguir ampliando los conocimientos adquiridos con la lectura de esta obra. Incorpora además un CD con las figuras publicadas en papel, muchas de ellas en color, no así en el libro.

En definitiva, esta publicación *De la ordenación a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional-comarcal* es un trabajo amplio y minucioso, muy útil para un amplio espectro de usuarios. Ha supuesto una extensa recopilación de información, aporta la interesante la exposición de los elementos que participan en la planificación territorial, y sobre todo de las interacciones que se producen entre ellos, la plasmación de los problemas de la planificación territorial y de las posibles soluciones a escala regional y comarcal. Es, sin duda, una obra de referencia para los diversos estudiosos y profesionales de la ordenación del territorio.

M.^a LUZ HERNÁNDEZ NAVARRO