

# Ordenación de los recursos naturales y del territorio y sostenibilidad <sup>1</sup>

José Antonio Pascual Trillo  
Ex-Presidente de Amigos de la Tierra

1.

Herramientas propuestas para el análisis y medición de la sostenibilidad, como el cálculo de la huella ecológica, demuestran que el impacto de las ciudades sobre el territorio va mucho más allá de su expresión física como alteración directa del territorio ocupado. Así, por ejemplo, la aplicación de esta metodología a la ciudad de Londres evidenció que la huella ecológica de esta ciudad se extendía por un territorio correspondiente a unas 125 veces la superficie ocupada físicamente por la urbe. Eso significa que Londres requeriría ella sola, para ser sostenible, del 82% de la superficie del Reino Unido, o del 94% si nos referimos a sus tierras productivas. Dado que, como es evidente, en Gran Bretaña hay más ciudades y pueblos que la capital, la huella de todos ellos se solapa múltiples veces o, dicho de otro modo, es exportada al exterior del país, ocupando y deteriorando otros territorios.

Como esta situación no al Reino Unido, sino práctica totalidad de las mundo, puede deducirse territorio en el planeta humanidad tal y como lo que es lo mismo, insostenibilidad clara desarrollo humano del planeta exige, como injusticia de ocultación supone este estadístico



se limita ni a Londres ni que caracteriza a la grandes ciudades del que hay un “deficit” de para las exigencias de la ahora se manifiestan. O, existe una del modelo de global: cada habitante media (con la evidente del reparto desigual que 2,3 hectáreas (su

“huella ecológica” personal), pero resulta que en el planeta sólo hay disponibles 1,9 hectáreas por cada uno de los más de 6.000 millones de personas que la habitamos. Dado que la superficie ecológica disponible no puede aumentar, pero la población sí lo hace, la huella ecológica disponible (también llamada bio-capacidad) no hace sino reducirse con el tiempo, mientras que las huellas humanas reales vienen aumentando con el incremento y la expansión mundial del modelo de consumo occidental.

En España, la bio-capacidad o huella ecológica disponible para cada uno de los 44 millones de personas que la habitamos es de unas 1,8 hectáreas (muy parecida, por tanto, a la media mundial), pero la huella ecológica real que ocupamos cada uno de los españoles es de unas 4,7 hectáreas. Por tanto, más de la mitad de la superficie que necesitamos para producir los recursos que consumimos y absorber o reciclar nuestros residuos queda fuera de nuestro territorio físico nacional.

<sup>1</sup> *(Texto base de la ponencia presentada en el marco de las jornadas sobre territorio y movilidad organizadas en El Ateneo de Madrid por el Foro de la Movilidad Sostenible, en enero de 2007)*

2.

Parece evidente que la búsqueda de un retorno a una sostenibilidad que hemos perdido, supone la exigencia de una planificación de nuestras acciones hacia ese fin. Puesto que los impactos humanos sobre el medio ambiente se producen como consecuencia de disfunciones en alguno de los tres ámbitos que nos relacionan con los ecosistemas (1º: el flujo de recursos naturales que tomamos del medio; 2º: el flujo de residuos que emitimos al medio; y 3º: la ocupación y alteración del territorio sobre el que ubicamos nuestras actividades), parece razonable exigir que la planificación se extienda a cada uno de los tres.

Los criterios operativos para el uso sostenible de los recursos y la emisión sostenible de los residuos emitidos (propuestos y desarrollados por la escuela de economistas ecológicos de la que Herman Daly es un pionero reconocido) constituyen un excelente punto de partida para el análisis y la puesta en práctica de reglas prácticas que reconduzcan nuestras actuaciones hacia la sostenibilidad en los ámbitos 1º y 2º anteriormente citados. Pero es preciso, también, poner en marcha instrumentos operativos de planificación territorial que aborden la cuestión de la sostenibilidad en el marco del uso del territorio como soporte de nuestras actividades, es decir, en la resolución de las disfunciones habidas en el ámbito 3º.

3.

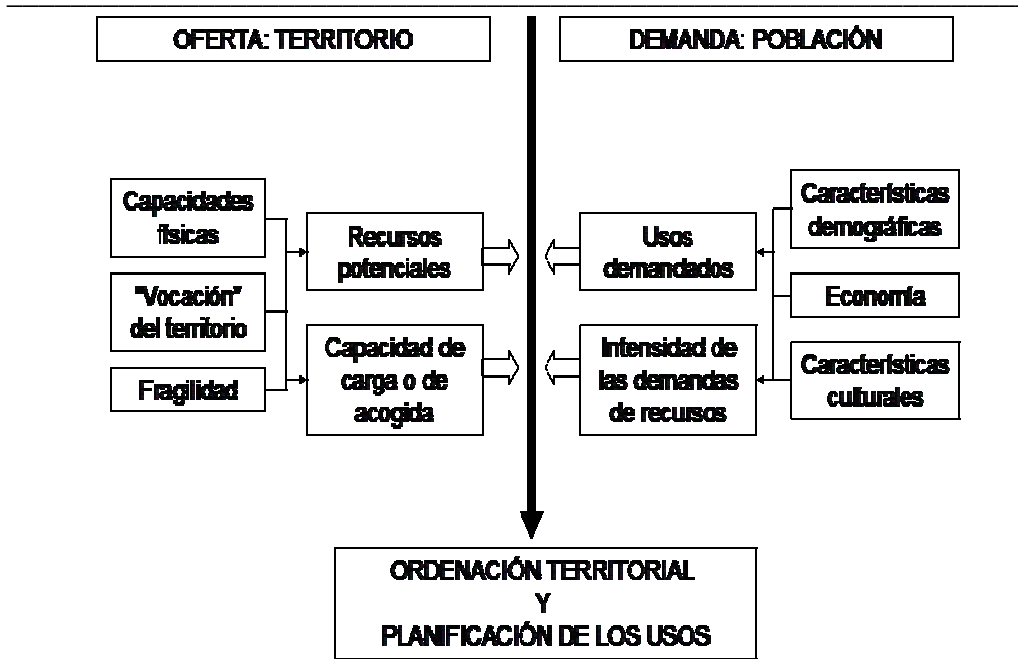
La planificación y la ordenación territorial han discurrido tradicionalmente sobre la base de la resolución de conflictos oferta-demanda habidos entre el territorio y la población.

En este esquema sencillo, el territorio representa el papel de la oferta: una oferta de ubicación de actividades, de servicios ecológicos, de soporte de actividades, etc. Una oferta que deviene de unas características físico-naturales del territorio que, a su vez, determinan la capacidad de acogida de las actividades o usos humanos. Esa capacidad de acogida supone la consideración de factores de “vocación” territorial o de “adecuación” para determinados usos y, a la vez, de la atención a la fragilidad o susceptibilidad al deterioro. La superación de la capacidad de acogida de un territorio representa una pérdida de su sostenibilidad y, por tanto, una situación generadora de degradación ambiental.

La población, por su parte, representa el papel de la demanda. Una demanda que supone exigencia de territorio en el que asentar las actividades e infraestructuras; los usos, en suma. Naturalmente, las demandas sobre el territorio de diferentes sociedades varían considerablemente, al depender de factores culturales, económicos y demográficos.

La ordenación territorial no es, en este esquema, sino un proceso racional de toma de decisiones acerca de la idoneidad y de la distribución de usos y actividades en el territorio. En el marco de un modelo tendente a la sostenibilidad, el objetivo de la planificación y ordenación ha de ser el asegurar la viabilidad indefinida de la relación entre oferta y demanda, es decir: buscar la sostenibilidad ecológica, económica y social del modelo territorial de distribución de los usos humanos.

(Jornadas sobre territorio y movilidad organizadas por el Foro para la Movilidad Sostenible. Ateneo (Madrid). Enero de 2007)



4.

Al tratar de resolver las cuestiones prácticas de la ordenación territorial se ha dado tradicionalmente prioridad a la demanda, aunque siempre han existido factores de limitación de ésta por diversas razones. Pero se ha llegado en la actualidad a un punto de excesos (con consecuencias dramáticas) por el abandono casi absoluto de la planificación de la demanda ante la imposición de recetas neoliberales que plantean dogmáticamente el mercado como solución única a todos los aspectos de la toma de decisiones sociales. Esto ha supuesto la limitación progresiva y la total supeditación final de la planificación a la búsqueda de oferta (territorio) que pueda satisfacer una demanda creciente indefinidamente y carente de limitantes racionales, éticos o ecológicos (tan solo limitada por las capacidades económicas de los actores, que no dejan de crecer).

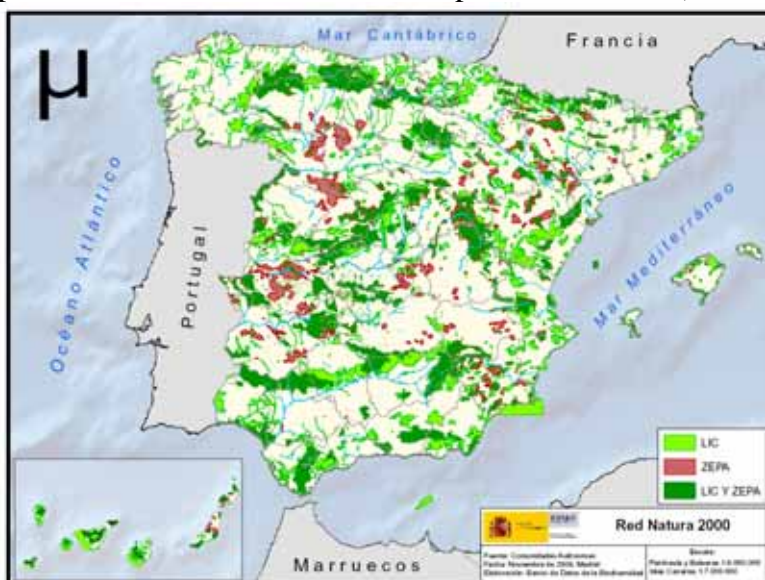
El sistema ha derivado hacia una situación en la que se admite acríticamente toda la demanda existente (aunque proceda de intereses especulativos, no tenga virtualidad social, o suponga prácticas abusivas o generadoras de insostenibilidad irreversible) para organizar tan solo la forma de búsqueda de su satisfacción a través de la aportación de territorio (oferta) capaz de asentarla. Un símbolo evidente de esta ideología perniciosa y peligrosa se advierte en la afirmación legal, aportada por la derecha, de que todo terreno no directamente protegido por ley sea susceptible de urbanización.

Esto ha conducido a una falta absoluta de atención a los límites que impone la oferta, es decir, a los límites ecológicos del territorio, con unas consecuencias evidentes de degradación ambiental irreversible y dramática para nuestro futuro.

## 5.

La única parcela de ordenación territorial que ha conservado una atención relevante a la planificación de la demanda, es decir, que atiende a las limitaciones que el territorio (y su sostenibilidad) imponen a la demanda ha sido la política de espacios naturales protegidos.

Sin embargo, dicha política afecta a una parte muy pequeña del conjunto del territorio; en una dimensión que, por otra parte, pone en evidencia la ausencia de una planificación coherente. Como ejemplo de ello valga la constatación de que la mera aplicación en nuestro país de un procedimiento objetivo de identificación de espacios naturales valiosos a una escala europea (a partir de la Directiva de Hábitats) supone algo más que la duplicación de la superficie actualmente protegida bajo criterios nacionales y regionales (si la aplicación de criterios continentales exige la duplicación de la superficie protegida bajo criterios regionales o locales, esta claro que hay algo que se ha planificado francamente mal en la aplicación de éstos).



El instrumento más interesante de planificación aportado por la legislación de conservación de la naturaleza han sido los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN): unos potentes instrumentos legales y técnicos para la planificación y ordenación previos a la elección de los espacios a proteger, los cuales exigirán luego la

confección y ejecución de planes específicos de uso y gestión.

Los PORN representan un tipo de planificación que abarca desde el diagnóstico territorial hasta la zonificación del territorio y el establecimiento consecuente de directrices territoriales y limitaciones de usos, además de generar orientaciones adecuadas para las políticas sectoriales en el territorio contemplado. Además, como resulta lógico, ejercen una limitación al planeamiento urbanístico, que queda supeditado legal y funcionalmente a ellos.

Lamentablemente, apenas se han utilizado estos instrumentos de planificación en toda su potencialidad, quedando reducidos, en la mayoría de los casos, a un mero trámite legal previo a la aplicación de decisiones ya adoptadas sobre declaración de espacios protegidos. De hecho, tan solo una comunidad autónoma los ha empleado hasta ahora para algo tan coherente como realizar un diagnóstico y planificación general de todo su territorio, algo necesario en cualquier modelo de planificación territorial que trate de partir del conocimiento de la oferta (de su territorio) como el que defendemos en este texto.

6.

La planificación territorial para la sostenibilidad debe, pues, partir de la aplicación de una serie de criterios prácticos orientadores, entre los que está, desde luego, una atención prioritaria a la oferta, es decir, a las limitaciones ecológicas del territorio. Esto supone, en sociedades económicamente potentes y ecológicamente frágiles, como las nuestras, dar un vuelco a la actual situación, poniendo el análisis territorial como punto de partida de la ordenación y toma de decisiones. Se trata, por tanto, de renunciar al mecanismo de mercado (y mucho más al mercado verdaderamente existente, que se parece poco al pretendidamente transparente e igualitario de la economía teórica) como elemento decisor primero y fundamental de casi todo. En el fondo, no es sino seguir los criterios generales que el modelo de sostenibilidad plantea para la resolución de problemas de toma de decisiones a la hora de recuperar la capacidad de coexistir con la naturaleza.

De este modo, el primer foco de atención debería trasladarse a la cuestión de la escala que alcanzan nuestros usos y actividades sobre el territorio: la resolución de esta cuestión supone poner por objetivo primero y limitante la sostenibilidad ecológica del territorio. Así, el diagnóstico territorial representaría el elemento fundamental desde el que establecer dichos límites (por tanto, desde la oferta) a las actividades que se desarrollarán en él. Naturalmente, la escala sobre la que se debe diagnosticar ha de ser suficientemente amplia (en otro caso, ninguna actividad resultaría viable, al existir siempre localmente factores de insostenibilidad no complementados por un territorio mayor). En algunos casos, la dimensión regional o autonómica puede resultar suficiente, mientras que en otros debería trascenderla (y habrá que ver de qué modo se resuelve esta situación competencialmente), pero en ninguno debería ser menor.

Una vez resuelto el tema de la escala -o de las limitaciones que representa el conocimiento de la estructura y funcionalidad de la oferta (el territorio y sus sistemas ecológicos) para la demanda (los usos) -, los modelos de decisión para la sostenibilidad exigen la atención a las cuestiones básicas de la equidad social. En el caso del territorio, esto supone la necesidad de asegurar los derechos básicos de todas las personas que dependen del territorio: abastecimiento de agua potable, vivienda, etc. Se trata de adoptar decisiones que aseguren una distribución equitativa de tales derechos básicos, dado que la cuestión a resolver en este ámbito de la sostenibilidad social es el de una equidad mínima.

Finalmente, el tercer ámbito a resolver en la toma de decisiones sobre el territorio, una vez impuestos los límites de la sostenibilidad ecológica (una escala o dimensión cuantitativa y cualitativa de usos sobre el territorio sostenibles por éste) y de la equidad social mínima (resolución de los aspectos de distribución territorial equitativa mínima en los usos espaciales para asegurar los derechos humanos básicos y la dignidad de todas las personas), es el momento de resolver los aspectos de asignación eficiente de los recursos territoriales a usos diversos, para lo que será posible recurrir a los mecanismos de mercado, asegurando que actúen con transparencia y condiciones de igualdad mínimas.

## Orden en una planificación hacia la sostenibilidad

### 1: Enfrentar la cuestión de la escala sostenible (oferta territorial)

Definir la máxima carga sostenible y su distribución territorial



### 2: Enfrentar la cuestión de distribución social equitativa (demanda social básica)

Asegurar mecanismos de reparto equitativo mínimo: Bienestar básico, vivienda, derechos comunes



### 3: Enfrentar la cuestión de la eficacia en la asignación de recursos (demanda en mercado libre)

Dejar actuar los mecanismos de oferta/demanda en mercados libres, accesibles y transparentes

Se trata, pues, de un modelo de toma de decisiones territoriales (por tanto, de un modelo político-social) ligado a la búsqueda de la sostenibilidad (ecológica, social y económica) que exige un replanteamiento de numerosas cuestiones. En este modelo, el primer ámbito a resolver, como hemos visto, reside en la cuestión de la escala sostenible, lo que exige una planificación y ordenación territoriales hechas desde el diagnóstico de las capacidades y fragilidades de la oferta del territorio. Y ahí es donde los modelos de planificación y ordenación de los recursos naturales (y del territorio), surgidos en el ámbito de las políticas de conservación de la naturaleza, adquieren una nueva dimensión como potentes elementos de diagnóstico, ordenación y planificación fundamentales para asegurar la sostenibilidad ecológica de amplios territorios.

