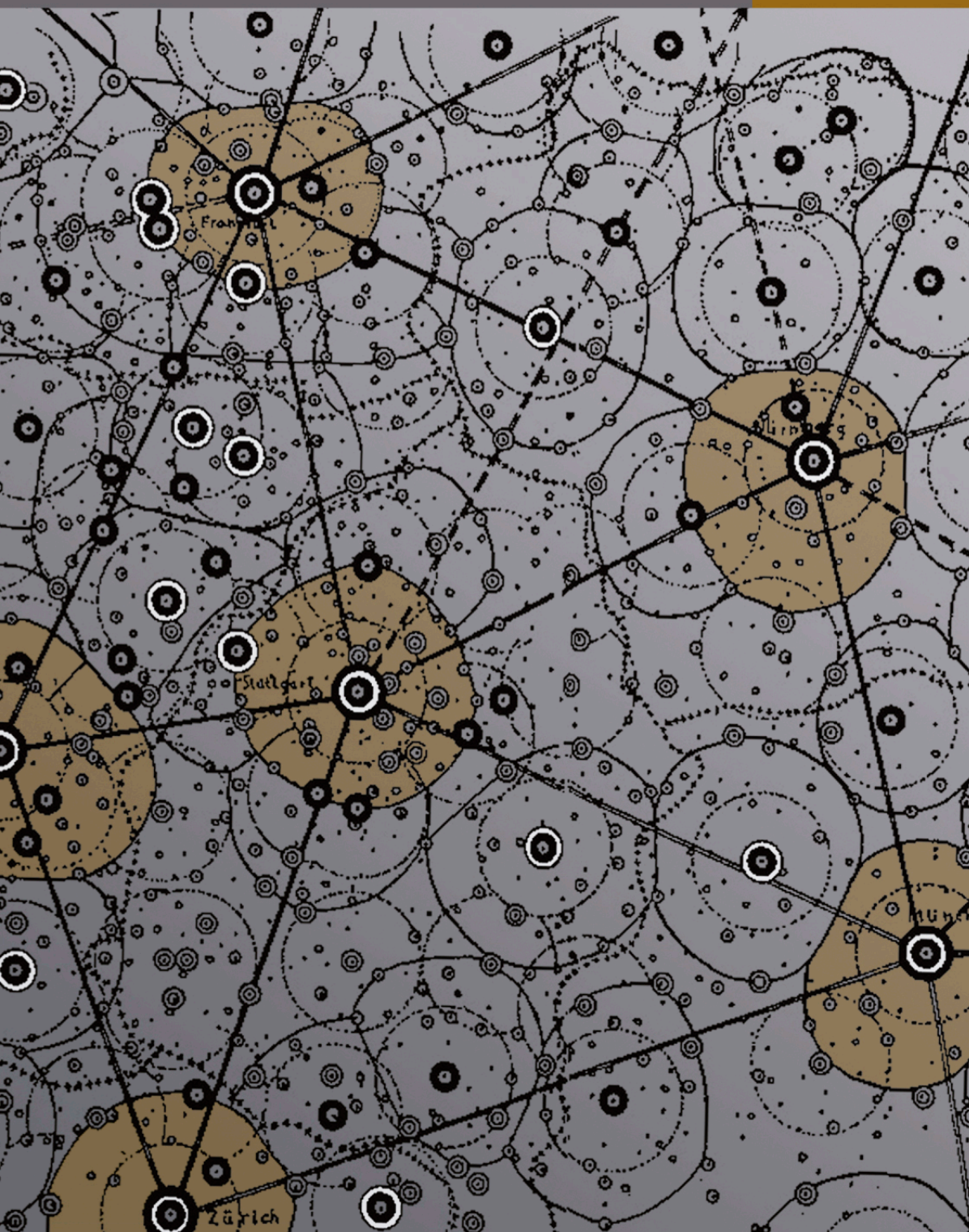


ORDENACIÓN DEL TERRITORIO:
FUNDAMENTOS Y PRÁCTICA
DE UNA DISCIPLINA EN CONSTRUCCIÓN



ORDENACIÓN DEL TERRITORIO:
FUNDAMENTOS Y PRÁCTICA DE UNA
DISCIPLINA EN CONSTRUCCIÓN

La revista Ciudades se encuentra recogida en las bases de datos URBADOC (URBANDATA), ULRICH'S y MIAR, así como en los sistemas de información LATINDEX, DICE y RESH. Además, está indexada en el Catálogo Latindex y en ISOC (CCHS del CSIC). Por otro lado, los textos completos de todos los números de la revista se encuentran disponibles libremente en red mediante DIALNET, E-REVISTAS y en la página web: www.revistaciudades.com.



REVISTA CIUDADES, POR EL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA Y EL SECRETARIADO DE PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID, SE ENCUENTRA BAJO UNA LICENCIA CREATIVE COMMONS RECONOCIMIENTO-NO COMERCIAL-SIN OBRA DERIVADA 3.0 UNPORTED.



Reconocimiento (Attribution): en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.



No Comercial (Non commercial): la explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.



Sin obras derivadas (No Derivate Works): la autorización para explotar la obra no incluye la transformación para crear una obra derivada.

EDITA

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid.

ISBN: XXX-XX-XXXX-XXX-X

ISSN: 1133-6579

Depósito Legal: SE-2779-2003 Unión Europea

IMPRESIÓN

Publidisa, Sevilla, ESPAÑA

PORTADA

Recreación de un detalle de la imagen: karte 4, de Walter Christaller (1933). Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena: Gustav Fischer

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid

Avda. de Salamanca, nº18. 47014 Valladolid, ESPAÑA Tel.: (+34) 983423437 y (+34) 983184471 Fax: (+34) 983423439
secretaria.academica.iuu@uva.es <http://www.revistaciudades.com>

OFICINA EDITORIAL / EDITORIAL OFFICE

Director:	Coordinación del número 15:	Documentación:
Alfonso Álvarez Mora	Luis Santos y Ganges	Almudena Bartolomé San Miguel
Secretario y jefe de redacción:	Asistencia editorial y cubierta:	Diagramación y maquetación:
Luis Santos y Ganges	Víctor Pérez Eguíluz	David Rodríguez Vicente
	David Rodríguez Vicente	

PARA ADQUISICIÓN, INTERCAMBIO Y DISTRIBUCIÓN

Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid

C/ Juan Mambrilla, 14 47003 Valladolid, ESPAÑA Tel: (+34) 983187810 Fax: (+34) 983187812
secretariado.publicaciones@uva.es <http://www.publicaciones.uva.es>

ciudad^{es} 15
2012

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO:
FUNDAMENTOS Y PRÁCTICA DE UNA
DISCIPLINA EN CONSTRUCCIÓN



Secretariado de Publicaciones e
Intercambio Editorial

**INSTITUTO
de
URBANÍSTICA**
Universidad de Valladolid



Instituto Universitario
de Urbanística



Universidad de Valladolid

CONSEJO DE REDACCIÓN / EDITORIAL BOARD

Dr. Alfonso Álvarez Mora.

Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Director del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid (España). Director de Ciudades.

Dr. Luis Santos y Ganges. Geógrafo, Profesor Contratado Doctor de Urbanística y OT. Secretario Académico del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid (España). Secretario de Ciudades.

Dr. Francisco Valverde Díaz de León. Arquitecto, Profesor de Urbanismo. Director de Investigación y Posgrado de la Universidad Iberoamericana de Puebla. Puebla (México).

Dr. Xosé Lois Martínez Suárez.

Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escola Técnica Superior de Arquitectura, Universidade da Coruña. La Coruña (España).

Dra. Carme Miralles-Guasch. Geógrafa, Profesora Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra, Barcelona (España).

Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz. Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Miembro del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid (España).

Dr. Fernando Roch Peña. Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid (España).

Dra. María Ángeles Castrillo Romón. Arquitecta, Profesora Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Miembro del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid. Valladolid (España).

Dr. Laurent Coudroy-de-Lille. Géographe historien, Maître de conférences. Institut d'Urbanisme de Paris (IUP), Université de Paris Est (Paris XII – Val-de-Marne). Créteil, Paris (Francia).

CONSEJO CIENTÍFICO ASESOR / SCIENTIFIC ASSESSMENT

Dr. Antonio Teodoro Reguera

Rodríguez. Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de León. León (España).

Dr. Fernando Gaja i Díaz. Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Valencia. Valencia (España).

Dr. Fernando Manero Miguel. Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid. Valladolid (España).

Dra. Paola Falini. Architetto, Professore ordinario di Urbanistica. Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Roma (Italia).

Dr. Rafael Mata Olmo. Geógrafo, Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid. Ciudad Universitaria de Cantoblanco. Madrid (España).

Dr. Ramón López Lucio. Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid (España).

Dr. Basilio Calderón Calderón. Geógrafo, Profesor Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid. Valladolid (España).

Dr. Alfonso Vegara Gómez. Arquitecto, Director de la Fundación Metrópoli, Madrid (España).

Dr. Jean-Pierre Garnier. Sociologue urbaniste, Ingénieur de recherche au CNRS; Institut Parisien de Recherche: Architecture, Urbanistique, Sociétés (IPRAUS), Université de Paris-Belleville. Paris (Francia).

Dra. Carmen Delgado Viñas. Geógrafa, Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad de Cantabria. Santander (España).

Dr. Agustín Hernández Aja. Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid (España).

Dr. Estanislao de Luis Calabuig. Ecólogo, Catedrático de Ecología, Instituto de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Biodiversidad, Universidad de León. León (España).

Dr. Antonio Campesino Fernández. Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Extremadura. Cáceres (España).

Dr. Jacques Teller. Ingénieur Civil Architecte, directeur du LEMA (Local Environment Management and Analysis), Chargé de cours en urbanisme et en aménagement du territoire à l'Université de Liège. Lieja (Belgique).

Dr. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa. Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana. Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid. Madrid (España).

D. Ignacio San Martín. Professor of Architecture, Dayton Hudson Chair of Urban Design and Director of the Metropolitan Design Center, College of Design, University of Minnesota. Minneapolis (USA).

Dra. Paulette Girard. Urbaniste, Maître de conférences. Ecole Nationale Supérieure d'Architecture, Université de Toulouse Le Mirail. Toulouse (Francia).

Dr. Oriol Nel·lo Colom. Geógrafo, Profesor Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra, Barcelona (España).

Dr. Carlos Nardiz Ortiz. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escola Técnica Superior de Enxeñeiros de Camiños, Canais e Portos, Universidade da Coruña. La Coruña (España).

Dr. Adriano Zilhão. Sociólogo, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Serviço Social do Porto. Oporto (Portugal).

Dra. Corinna Morandi. Architetto, Professore ordinario di Urbanistica. Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano. Milán (Italia).

Dra. Charlotte Vorms. Spécialiste d'Histoire Urbaine, Maître de conférences en Histoire à l'Université de Paris I. École Normale Supérieure de Paris. Paris (Francia).

Dr. Frank Marcano Requena. Arquitecto, Profesor Asociado de Urbanismo. Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela. Caracas (Venezuela).

ÍNDICE

In memoriam	11-14
Editorial	15-18

Dossier Monográfico

Antonio SERRANO RODRÍGUEZ <i>Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global</i>	21-50
Carlos JIMÉNEZ ROMERA <i>¿Qué queda del territorio en la era de los flujos globales?</i>	51-63
Luis Miguel VALENZUELA MONTES, Julio Alberto SORIA LARA y Francisco AGUILERA BENAVENTE <i>El distanciamiento entre plan y territorio: diagnóstico conceptual y renovación instrumental</i>	65-88
Juan Carlos GARCÍA CODRON, Ángela de MEER LECHA-MARZO y Leonor de la PUENTE FERNÁNDEZ <i>Experiencias de análisis territorial y zonificación para la integración del desarrollo, el patrimonio y el paisaje en la ordenación del territorio</i>	89-113
Miriam GARCÍA GARCÍA y Manuel BOROBIO SANCHIZ <i>El paisaje como medio para la planificación territorial</i>	115-132
Rui Filipe ARANGO FLORENTINO <i>La ordenación del territorio en Portugal: El caso del área metropolitana de Lisboa</i>	133-149
Marian SIMÓN ROJO, Ana ZAZO MORATALLA y Nerea MORÁN ALONSO <i>Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos</i>	151-166
Lorenzo LÓPEZ TRIGAL y José CORTIZO ÁLVAREZ <i>Instrumental de análisis espacial (sistema, soportes y modelos) aplicado a la ordenación del territorio en España</i>	167-188

Miscelánea

Sonia de GREGORIO HURTADO

Herramientas para la regeneración urbana desarrolladas por el gobierno central en España desde la perspectiva de la participación de la comunidad local..... 191-214

Sección Final

de notas, reseñas y referencias sobre urbanismo

Jean-Pierre GARNIER

El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey.

Entre teorizaciones y realización 217-225

Carlos Alberto TORRES TOVAR

Resumen de Tesis:

“Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales”..... 227-255

Miguel SILVA GRAÇA

Resumen de Tesis:

“Shopping (&) Center: sobre el consumo, la ciudad y los centros comerciales en Portugal y Europa” 257-268

INDEX

In memoriam	11-14
Editorial.....	15-18

Monograph Dossier

Antonio SERRANO RODRÍGUEZ <i>The role of regional planning in the Spanish society immersed in global change</i>	21-50
Carlos JIMÉNEZ ROMERA <i>What remains of the territory in the era of global flows?</i>	51-63
Luis Miguel VALENZUELA MONTES, Julio Alberto SORIA LARA y Francisco AGUILERA BENAVENTE <i>The gap between plan and territory: conceptual revision and instrumental renewal</i>	65-88
Juan Carlos GARCÍA CODRON, Ángela de MEER LECHA-MARZO y Leonor de la PUENTE FERNÁNDEZ <i>Experiences of territorial analysis and zoning in order to integrate the development, heritage and landscape policies in land planning</i>	89-113
Miriam GARCÍA GARCÍA y Manuel BOROBIO SANCHIZ <i>Landscape is a medium for regional planning</i>	115-132
Rui Filipe ARANGO FLORENTINO <i>Regional planning in Portugal: The Lisbon metropolitan area case study</i>	133-149
Marian SIMÓN ROJO, Ana ZAZO MORATALLA y Nerea MORÁN ALONSO <i>New spatial planning approaches to protect periurban agrarian spaces</i>	151-166
Lorenzo LÓPEZ TRIGAL y José CORTIZO ÁLVAREZ <i>Tools for analysis spatial (system, software, and models) applied to territorial planning in Spain</i>	167-188

Miscellanea

Sonia de GREGORIO HURTADO

Tools for urban regeneration developed by the central government in Spain from the perspective of local community participation 191-214

Final Section of letters, reviews and references on urban

Jean-Pierre GARNIER

*The right to the city from Henri Lefebvre to David Harvey.
Between theories and execution* 217-225

Carlos Alberto TORRES TOVAR

*Summary of Thesis:
“Production and transformation of residential space of low income population in Bogota under neoliberal policies”* 227-255

Miguel SILVA GRAÇA

*Summary of Thesis:
“Shopping (&) Center: consumption, the city and shopping centers in Portugal and Europe”* 257-268

IN MEMORIAM

ELIANA CÁRDENAS SÁNCHEZ (La Habana 1951 - Madrid 2010) , arquitecta, doctora en Ciencias Técnicas, ensayista, teórica, historiadora y crítica de la Arquitectura y del Urbanismo en más de un centenar de escritos, profesora e investigadora titular de la Facultad de Arquitectura del Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echevarría” (CUJAE) en La Habana, colaboradora en diversas universidades de todo el mundo, directora de la revista “Arquitectura y Urbanismo” (Cuba), miembro del Comité cubano de ICOMOS y vice-presidenta de la División cubana de DOCOMOMO, nos dejó de manera repentina el 4 marzo de 2010, cuando se disponía a volver a Cuba después de haber impartido una serie de conferencias en diferentes universidades españolas, entre ellas, “Procesos actuales de conservación del patrimonio urbano”, leída en el IUU el 25 de febrero de 2010.

Rendimos aquí homenaje a la que, según Roberto Segre, fue la principal historiadora de la arquitectura cubana en la segunda mitad del siglo XX, pero también a la intelectual exigente e infatigable, a la compañera disponible y generosa, a la mujer combativa y tenaz, y a la amiga y colaboradora del IUU que fue Eliana Cárdenas.

PEDRO VIEIRA DE ALMEIDA (Lisboa 1933 – Porto 2011) Arquitecto y urbanista; maestro, crítico y teórico de la arquitectura portuguesa contemporánea; investigador y director del Centro de Estudos Arnaldo Araújo, con quien el IUU había colaborado en junio de 2011 en la organización del VII Encontro do CEAA “Apropriações do Movimento Moderno”, Pedro Vieira de Almeida fue un intelectual inconformista y combativo, dotado de enorme fuerza y “capacidad de diseño y capacidad teórica”, “rico en ideas y posibilidades, siempre colocándose en una posición secundaria”, como afirmaba recientemente el profesor Nuno Portas.

Hombre de inteligencia clara, honestidad profunda y mirada franca, autor, entre otros, de "Apontamentos para uma teoria da arquitectura" (2009), "A Arquitectura no Estado Novo" (2002), "A arquitectura moderna" (IV volumen de História da Arte em Portugal, com José Manuel Fernandes) (1986), Pedro Vieira de Almeida nos dejó el 12 de septiembre de 2011. Quedan con nosotros sus recuerdos, sus palabras y sus obras.

MARÍA CASTRILLO ROMÓN

Valladolid, junio de 2012

RECORDANDO A TRES AMIGOS FALLECIDOS

Cuando he tenido la desgracia de contar con amigos a los que la vida les estaba requiriendo que la abandonasen, ante la perspectiva de una enfermedad que horadaba sus entrañas, les he hecho partícipes de un mismo pensamiento en el que incluía, también, a mi persona: ¡Hemos vivido!. Ni que decir tiene, que esos amigos estaban dando muestras de unas inconmensurables ganas de seguir enfrentándose a todo lo que nos ofrece la vida, sinsabores incluidos, incapaces, como son, como eran, de permanecer parados.

Las palabras que le dirigí, poco antes de morir, a mi amigo Chemi, expresan lo que quiero decir: *“....por lo demás, Chemi, reiterarte mi admiración por lo que estás luchando. La tesis es una niñería si la comparamos con la gran aventura de tú vida, mucho más apasionante en tu situación actual, ya que lo que estás haciendo es levantar un monumento a las ganas de vivir. ¡Tu gran obra!. Y no olvides nunca que tú, nosotros, hemos hecho suficientes cosas en la vida como para que nos sobre su ausencia. No todo el mundo puede decir lo mismo. ¡Confieso que he vivido!, decía Neruda. Creo, modestamente, que podemos decir lo mismo, que no han caído en el vacío, y no han sido vanos nuestros pasos por la vida. Los tuyos menos que los de nadie”*.

JOSÉ MIGUEL GÓMEZ DE ALVEAR, Chemi para los amigos, nos dejó el mes de octubre del pasado año. No tenía edad para morir, aunque su vida había sido muy intensa, profesional, familiar y humanamente hablando. Él fue quien nos introdujo en Puebla, el que armó las trazas iniciales del doctorado que estuvimos impartiendo en la Universidad Iberoamericana durante casi ocho años. No hubiera sido posible ese doctorado sin su afán por hacerlo realidad, hasta el punto de ofrecernos su propia casa para hacer más llevadera nuestra estancia en Puebla. Arquitecto enamorado de su profesión, profesor ocasional, emprendedor indomable, fue, ante todo, un amigo incondicional. Persona desprendida, austero en sus costumbres y conversador incansable. Para el Instituto de Urbanística, al que siempre consideró su referente intelectual, supuso que fuese conocido en México, abriendo puertas para que su actividad y su proyección no se limitase a nuestro ambiente más cercano. Gracias, Chemi, por todo lo que has hecho por nosotros, por tu incondicional apego personal, por esas largas conversaciones que me brindaste al borde de tu existencia.

Esta ausencia vino a ahondar, aún más, la que nos dejó, tan sólo dos meses antes, otro gran amigo. **JUAN LUÍS PIÑÓN PALLARÉS**, enseñante empedernido, tampoco pudo con el mal que le atacó. Estaba luchando pero no pudo con su fuerza. De él quiero resaltar, también, su incondicional amistad, siempre podíamos contar con él. Su rebeldía militante ante todo aquello que no recorriese las sendas de la justicia, de la igualdad entre los seres humanos, de la solidaridad, en suma, me hacía estar muy cerca de él. Su temprana obra “Subdesarrollo y Ciudad” (1981), vinculada a los trabajos de su tesis doctoral (1979), es una muestra de su compromiso con los más débiles. Resulta demasiado

habitual que la ausencia de la vida se produzca cuando casi todo va bien. ¡Cuántos ejemplos a los que referirnos atestiguan esta cruda verdad!. A Juan Luís también le tocó “vivir” algo semejante. Alcanzada la madurez que tanto le costó, que tanto nos cuesta, rodeado de una jovencísima familia, cuando todo parecía que sus logros personales le brindarían una existencia feliz, recluido en su mundo cultural, en su compromiso solidario con el “tercer mundo”, en su condición de padre tardío, le sorprende, nos sorprendió, lo que, posiblemente, no pudo comprender en sus momentos de mayor lucidez. A Juan Luís, también le agradezco su amistad, hasta el punto de hacerme gratamente responsable de esa su paternidad tardía. Y digo esto, porque al darle muestras de mi satisfacción plena por los, también, hijos tardíos que tuve, siempre me decía que ese optimismo y bienestar que yo desplegaba ante la familia que estaba formando le animó a hacer lo mismo. Arquitecto comprometido, pertenecía a esa postrera generación de Catedráticos de Urbanismo que cumplió, que cumple, con el objetivo de procurar nuevos planteamientos metodológicos a implantar tanto en la docencia como en la investigación. Sus numerosísimas publicaciones, fruto de trabajos científicos rigurosamente elaborados, así como su labor profesional, siempre crítica, lo sitúan en un lugar destacado del campo de la Urbanística y la Ordenación del Territorio, sobre todo, en aquella faceta que hace de la Historia Urbana el referente básico para entender nuestra razón de ser como ciudadanos vinculados a una “urbe”. Su entusiasmo por los estudios urbanos, acometiéndolos desde una perspectiva histórica, lo llevó a reunir, en torno a su persona, a toda una serie de estudiosos que conformaron el potencial humano necesario para hacer realidad la Revista Historia Urbana, allá por los inicios de los años noventa, publicación periódica de la que fue su mentor y Director, aunque su presencia en el mundo científico fue más corta de lo que hubiésemos deseado, ya que tan sólo vieron la luz cuatro de sus números. En torno a dicha revista nos reunimos arquitectos, geógrafos, historiadores, economistas...etc., convencidos, como estábamos, que sólo a través de la interdisciplinariedad podríamos hacer frente al entendimiento de la ciudad y del territorio, entendimiento sólo posible si lo abordábamos desde el proceso de su construcción histórica. Juan Luís tuvo, como digo, un papel muy destacado en esta aventura científica. Su compromiso con la cultura fue el arma con la que nos sedujo para acompañarle en esta inmersión en un camino disciplinar que, por entonces, apenas daba muestras de reconocimiento en nuestro país. No puedo por menos de recordar a Rafael Mas, tristemente desaparecido hace unos años, que en ningún momento dejó de acompañarnos en esta experiencia en su condición de geógrafo interesado en los procesos históricos que abordan el entendimiento de la “producción del espacio”.

Si de nuestros amigos Chemi y Juan Luís podemos decir que ¡habían vivido!, dada la intensidad con la que se enfrentaron a sus tareas y compromisos, ¿qué decir de **MARIO GHIO**, quien nos dejó a la edad de 93 años?. Mario era de esas personas que valoraban, por encima de todo, las relaciones humanas que son fruto y están conducidas por el ejercicio de la inteligencia. Con él no bastaba conversar si el sentido de lo racional no alumbraba un acto semejante. Persona de una gran cultura, ejercitante empedernido de su inteligencia prodigiosa, supo aunar todas esas virtudes, engrandeciéndolas, aún más, al lado de su compañera de toda la

vida, de su esposa, Vittoria Calzolari. Conocí a Mario muy tardíamente, tan solo hace 16 años, en Roma, en casa de Paola Falini, donde nos reunimos a cenar en compañía de Stefano Garano, Umberto di Martino, de Vittoria Calzolari, quien vino acompañada de Mario. Realmente, mis relaciones universitarias, por entonces, 1995, estaban muy vinculadas con Paola Falini, y fue a través de esta como conocí a Vittoria Calzolari, y de ella a su marido Mario Ghio. La mañana del día que conocí a Mario, en un ambiente prenavideño que daba a Roma un color especial, estuve escuchando atentamente a Vittoria, en su despacho de la Universidad “La Sapienza”, una explicación de su obra más querida: El Proyecto para el Parque de vía Appia Antica. Realmente, la vida de Mario es algo inconcebible sin el referente de Vittoria Calzolari, y no estoy insinuando una dependencia de aquel con respecto a Vittoria, tampoco de esta con Mario, sino de una correlación personal digna de ejemplificarse como un auténtico mecanismo dialéctico. Podríamos decir, incluso, que Mario fue la conciencia crítica de Vittoria, pero lo que realmente resulta imposible es no concebir el uno sin el otro, tal era la relación que mantenían. La formación de Mario, como Ingeniero Civil y Profesor Ordinario de Urbanismo en la Universidad de Florencia, permitió, y afianzó, esos vínculos personales que los unían. Las atenciones exquisitas de las que fuimos objeto toda mi familia, durante la última estancia sabática en Roma, es algo que nunca podremos olvidar. Cada vez que nos veíamos con ellos se producía un nuevo descubrimiento de los secretos de Roma que tan habituales les eran como corresponde a personas implicadas con la cultura. Algunos momentos de los últimos meses de la vida de Mario pude compartirlos con él en su casa de Roma, ya que, por entonces, estábamos implicados, Vittoria y yo, en la edición de un libro sobre la obra de esta Arquitecta Paisajística, libro en el que, también, homenajeábamos a Mario, ya que comparten ambos una de sus aportaciones más importantes. Nos referimos al libro “Verde per la Città”(1961), que escribieron conjuntamente. Pero si Mario Ghio fue un incansable trabajador que trató, en la medida de sus posibilidades, de reconducir los procesos urbanísticos hacia situaciones donde ponderase la razón por encima de intereses especulativos, también fue, como siempre nos decía, un observador de sus fracasos. Cada vez que visitaba los ámbitos territoriales donde había intervenido, y en los que había aportado soluciones próximas a la razón, se encontraba con realidades ante las que sólo se podían sentir sinsabores, producto de intervenciones malsanas, sin apenas relación con lo proyectado, vinculadas, en suma, a los intereses inmobiliarios más oscuros e inconfesables. Sus últimos días expresaban esa decepción, adoptando una comprensible actitud con la que quería mostrar una rebeldía sin resistencia.

ALFONSO ÁLVAREZ MORA

Valladolid, junio de 2012

EDITORIAL

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: fundamentos y práctica de una disciplina en construcción”

Proponemos reflexionar en la sección monográfica de Ciudades 15 (2012) acerca de la planificación territorial, en sus diversas vertientes conceptuales y por lo que atañe a sus principios y criterios.

Precisamente cuando la planificación urbanística más ha estado al servicio de la promoción y las plusvalías inmobiliarias, de los paladines del crecimiento indiscriminado y de la excelencia del libre mercado, es decir, cuando el planeamiento se ha convertido en mera obligación instrumental de intereses más privados que públicos, es cuando la necesidad, la carencia, la imposibilidad o la levedad de la planificación territorial se ha sentido de manera más patente.

A lo largo del siglo XX se han desplegado, con diferente éxito, bastantes nociones, ideas y pensamientos en relación con la OT, a veces muy poderosos pero no siempre rigurosos ni siquiera socialmente beneficiosos, y a todas luces dispares: la identidad de los espacios geográficos y la relación medio-sociedad, la planificación de la ciudad en su región, el argumento interescalar de la necesidad de proyectar con la naturaleza, el entendimiento del poblamiento como sistema urbano, la teorización acerca de la localización industrial y de las economías de aglomeración, la conjetura de los polos industriales, el principio de la explotación racional de los recursos y su reciente entendimiento como desarrollo sostenible, el nexo y el compromiso de las políticas sectoriales de grandes redes infraestructurales, las imágenes de cohesión territorial, de equilibrio ciudad-campo y de apoyo a las ciudades pequeñas, la idea del desarrollo policéntrico de las periferias urbanas, el principio del policentrismo funcional frente a la polarización económica de los territorios, la idea del desarrollo local y de los centros proveedores de servicios al territorio, el concepto de gobernanza o custodia de territorios y paisajes, la idea del patrimonio territorial, el principio de la movilidad sostenible, la estrategia de lucha contra el cambio climático, la idea de cooperación transfronteriza, el planteamiento de las ventajas comparativas y la competitividad entre ciudades y entre territorios, las nociones en boga de cohesión social y cohesión territorial, etc.

Entre la época de la “Carta Europea de la Ordenación del Territorio” de 1983, cuando la materia estaba despegando técnica, metodológica y normativamente en el mundo occidental, y el Manifiesto español “Hacia una nueva cultura del territorio”, de 2006, es decir, cuando se estaba en el cénit del desastroso gran crecimiento urbanístico español, han tenido lugar enormes cambios en las ciudades y los territorios, en el mundo desarrollado y en el mundo subdesarrollado, en las economías emergentes y en las zonas más palmariamente postradas.

Han tenido, además, cierta influencia académica algunos hitos técnicos, tales como la Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo (1992), la Estrategia Territorial Europea (1999), el Convenio Europeo del Paisaje

(2000), los Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo (2000) o la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), aunque la ambigüedad posibilista, el uso de un lenguaje políticamente correcto y la amplísima diversidad de contextos para su aplicación probablemente limitan mucho su potencial.

Actualmente podemos distinguir cuando menos entre las siguientes perspectivas de la Ordenación del Territorio:

- la “ordenación del territorio” como competencia relativa a la planificación espacial (ordenación del territorio en sentido estricto desde el punto de vista académico y también desde el jurídico-competencial) de escala supramunicipal y basada en específicos instrumentos legales,
- la “administración del territorio” como competencia relativa al régimen local y sus entes territoriales y de gestión (es decir, “gobierno del territorio” incluyendo la tutela autonómica de las administraciones locales y la propia gestión autonómica, muy orientada a la prestación de servicios), es decir, en relación con asuntos como el mapa municipal, el papel de las diputaciones provinciales, la comarcalización, la zonificación para la provisión de servicios específicos, etc.
- la “planificación del desarrollo regional” y la “planificación estratégica”, bien como instrumentación de mejora socioeconómica en un contexto de equidad y equilibrio, bien como aplicación del paradigma del desarrollo sostenible, o bien más frecuentemente como herramienta para la competitividad y el fomento del desarrollo endógeno (o sea, una “planificación del desarrollo” más o menos indicativa y de fomento del modelo de desarrollo local, donde el territorio es el soporte físico del desarrollo), y
- las “políticas sectoriales” como ordenación territorial de facto (mediante planes o más a menudo mediante proyectos que de hecho ordenan los territorios, tanto o más que los modos anteriores: redes de infraestructuras y sistemas de relación, políticas de industrialización, políticas fiscales, tarifarias y arancelarias, política agraria, política minera, etc.). Se trata, por lo tanto, de un mundo realmente muy amplio pero interrelacionado, con numerosas transversalidades.

La revista *Ciudades* plantea la necesidad de abordar una revisión general de la Ordenación del Territorio existente, no ya tanto una explicación concreta de los instrumentos y sus entresijos, sino desde los puntos de vista de su concepción filosófica, de su base ideológica o sociopolítica, de su perfil técnico y su alcance real (es decir, de su sentido político y sus limitaciones: de sus éxitos y fracasos), de su necesidad efectiva y sentida, de su intrínseca conflictividad potencial con la administración local, de la innovación, los medios tecnológicos y los avances metodológicos, de su interrelación con el urbanismo, el medio ambiente y la prevención de riesgos, de los retos de la protección, gestión y ordenación del paisaje, etc., en definitiva de la posibilidad de la ordenación y de la gobernanza de los territorios.

Valladolid, Junio de 2012

EDITORIAL

“REGIONAL PLANNING: fundamentals and practice of a discipline under construction”

In this monographic section of *Ciudades* 15 (2012) we propose a reflection about the current conceptual basis of spatial planning, the principles and criteria of the regional dimension of planning.

It is just when urban planning has been serving real state interests and capital gains, with indiscriminate growth and free market dominance, that is, when planning becomes the instrument of private interests instead of public services, that the need, the lack, the impossibility or the lightness of regional planning have been felt most visibly.

Throughout the twentieth century quite a few certainly different elements, ideas and thoughts have been developed with unequal success in relation to regional planning, some of them resulting sometimes very powerful but not always accurate nor even socially beneficial: the geographical areas identity and medium-society relationship, the city planning in its regional context, the different scaled argument of design with nature, the settlement understood as urban system, the theories on industrial location and agglomeration economies, the industrial centers' conjecture, the resources rational exploitation principle and its recent understanding as sustainable development, the link and the commitment of sectorial policies in respect to major infrastructure networks, the images of territorial unity, of city-country balance and of small towns' support, the urban neighborhoods polycentric development idea, the functional polycentric concept versus territories economic polarization, the local development and facility centers ideas, the governance concept or territories and landscapes custody, the territorial equity notion, the sustainable mobility principle, the climate change combat strategy, the cross-border cooperation idea, the comparative profit and cities and regions competitiveness planning, the social and territorial fashionable notion of cohesion, and so others.

In the period between the “European Charter for Regional/Spatial Planning” in 1983, when the subject was beginning to make technical, methodological and normative progress in the western world, and the Spanish manifesto “Towards a new culture of the territory” in 2006, when the highest level of the Spanish disastrous large urban growth had been reached, huge urban change has taken place in cities and territories, not only in developed countries, but also in both emerging economies and the most depressed countries.

In addition, some technical goals have also had academic influence, such as Rio Declaration on Environment and Development (1992), the European Spatial Development Prospective (1999), The European Landscape Convention (2000), Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent (2000) and the Leipzig Charter on Sustainable European Cities (2007), although the ambiguity in their possibilities, the use of a politically correct language and the wide range of application settings will probably limit their potential severely.

Nowadays we can at least distinguish between the following perspectives of Regional Planning:

- the “regional planning” as a matter concerning spatial planning (regional planning as a strictly academic, legal and jurisdictional standpoint) in a supramunicipal scale and based on specific legal instruments,
- the “land administration” as a matter concerning local government, authorities and management (i.e., “territorial government” including the regional tutelage over the local management itself, focused on service delivery), that is, in relation to issues such as municipal map, provincial councils role, the regionalization, the zoning for specific services provision, etc.
- the “regional development planning” and the “strategic planning”, as socio-economic improvement implementation in a fairness and balance context, or else as sustainable development paradigm implementation, or more frequently as competitiveness and endogenous development encouragement tool (i.e., a “development planning” that indicates and encourages the local development model, where the territory is the development hardware), and
- the “sectorial policies” as effective regional planning (through plans or, more often, projects that actually arrange the territories, even more than previous modes: infrastructure networks and related systems, industrialization policies, fiscal, pricing and customs policies, agricultural policy, mining policy, etc.). It is, therefore, a really wide world, but interrelated, with many transversal connections.

Ciudades magazine sets the need for reviewing the existing Regional Planning background and practice, not as much for searching the explanation of planning instruments and their secrets, as for looking into their philosophical conception, their socio-political or ideological bases, their technical background and their real scopes (that is, political consciousness and their limitations: their successes and failures) and their necessities, including the intrinsic potential conflict with local government, the innovation, technological resources or methodological advances, their interrelationship with urban planning, environment and risk prevention, the challenges of the landscape protection and management, etc., in short, the possibility of territories management and governance.

Valladolid, June, 2012.

Dossier Monográfico

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN UNA SOCIEDAD ESPAÑOLA INMERSA EN EL CAMBIO GLOBAL REGIONAL PLANNING IN THE SPANISH SOCIETY IMMERSED IN GLOBAL CHANGE

Antonio SERRANO RODRÍGUEZ*

RESUMEN

El artículo presenta la incidencia de los graves problemas de especulación inmobiliaria, que ha conducido a una crisis sin precedentes en España, y de la descoordinación de actuaciones territoriales en la evolución española, las causas de los mismos y posibles líneas de solución, no seguidas hasta la actualidad, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y políticas de sostenibilidad ambiental, valorando que estas disciplinas son instrumentos políticos de gran utilidad ante una situación de crisis, en la que las salidas exigen importantes cambios estructurales. Considera los principales problemas, se establece su evolución previsible, las principales causas que explican unos y otra, y los condicionantes y posibilidades de intervención; y se concluye con una propuesta de modificaciones estructurales y normativa que posibilite avanzar hacia la garantía del bienestar de los ciudadanos y de la sostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo.

Palabras clave: ordenación, territorio, urbanismo, sostenibilidad ambiental, especulación urbanística, vivienda, bienestar social.

ABSTRACT

This article presents the problems created by the Spanish territorial development, its causes and possible lines of solution in terms of spatial planning, urban development and environmental sustainability policies, assessing that these disciplines are useful policy tools for civic coexistence, adequacy of the development model to the needs of a society in global change, or for improving land productivity and competitiveness at a crisis in which the solution requires major structural changes. It considers the key issues, predictable trends, the main causes to explain both the problems and trends, the conditions and possibilities for intervention, and concludes with a proposal for structural modifications and regulations that will enable progress towards ensuring welfare of citizens and environmental sustainability of the development model.

Keywords: spatial planning, urban planning, environmental sustainability, urban speculation, housing, social welfare.

* Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Dr. Ingeniero de Caminos. Licenciado en Ciencias Económicas. Diplomado en Ordenación del Territorio. Presidente de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT. aserrano@ciccp.es

1. Introducción

En el presente artículo se plantean líneas fundamentales de actuación para resolver la principal problemática asociada a la ordenación del territorio, a la sostenibilidad y al urbanismo en España, ante una situación de crisis global en las que las salidas exigen importantes cambios estructurales. Su contenido es producto de la reflexión del autor sobre los resultados de varias investigaciones desarrolladas a lo largo de los últimos dos años y, muy especialmente de la de título “Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015”, realizada para el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino –MARM- (Serrano *et al.*, 2010).

Su objeto principal es la consideración de algunos de los principales problemas creados por la evolución territorial española, sus causas y posibles líneas de solución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y políticas de sostenibilidad ambiental, valorando que estas disciplinas científicas pueden ser instrumentos políticos de gran utilidad para la transformación del marco de convivencia ciudadana, adecuación del modelo de desarrollo a las necesidades de una sociedad en cambio global, o para la mejora de la productividad y competitividad territorial; sin olvidar que, a su vez, incorporan técnicas administrativas de un cierto nivel de complejidad que requieren una adecuada preparación para su desarrollo, y que, adicionalmente, los procesos de planificación o de decisión política que implican tienen efectos muy sustanciales sobre el territorio y el paisaje, de gran perdurabilidad en el tiempo, al margen de los beneficios o perjuicios que produzcan a la población y a los propios ecosistemas o recursos naturales.

La ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, como disciplinas científicas horizontales y multisectoriales son instrumentos de gran utilidad para la coordinación, concertación y cooperación en la definición del modelo de desarrollo y en la defensa y enriquecimiento del bienestar de las personas y del patrimonio territorial. Entre otras, dos de sus principales virtudes, en gran parte ausentes en lo que ha sido la historia de los últimos años de evolución territorial en España, son, en primer lugar, la de conseguir sinergias entre las distintas actuaciones de las administraciones públicas y del sector privado (infraestructuras, servicios, políticas agrarias, ambientales, etc.) atendiendo al hecho de que todas las actividades necesitan un espacio para localizarse y desarrollarse; y, en segundo lugar, la de evitar actuaciones contradictorias, ineficientes o desproporcionadas (el exceso actual de determinadas infraestructuras o la falta de coordinación entre ellas, la sobreurbanización o el deterioro producido en los paisajes litorales son buenos ejemplos de aspectos que deberían haberse evitado) o efectos externos negativos que ponen en cuestión las supuestas ventajas o beneficios por los que se desarrollan y justifican las actuaciones (burbujas especulativas, deterioro de la oferta turística por deterioro del entorno, destrucción patrimonial, etc.).

La no consideración por parte del constitucionalista español de estas características de la ordenación del territorio, del urbanismo y del medio ambiente como instrumentos básicos para la cooperación, concertación y coordinación de las políticas y actuaciones de las administraciones públicas sobre el territorio, y una interpretación científicamente incorrecta del Tribunal Constitucional sobre lo que entiende por ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, han colaborado a llegar a una situación donde los problemas que están teniendo el desarrollo de planes y actuaciones –o la carencia de ellos, en muchas ocasiones, en el caso de la ordenación del territorio- dan lugar a grandes efectos negativos sobre el conjunto de la sociedad española, con unos costes desproporcionados para la mayoría de la población.

Porque, precisamente los fuertes beneficios y costes que se derivan de las actuaciones con incidencia territorial, son otra de las características más singulares y problemáticas de las políticas que se derivan de estas disciplinas científicas. En efecto, a través de la planificación y gestión urbanística y territorial se producen cambios muy importantes en el valor del suelo (tanto positivos como negativos) que inciden de manera muy desigual sobre los ciudadanos y sobre los propietarios del mismo. La magnitud de estos beneficios o costes posibilita, entre otros aspectos, la existencia de corrupciones de diverso tipo que afectan, con demasiada frecuencia, a políticos, técnicos y administrativos ligados a los procesos de transformación urbanística y territorial. Desgraciadamente, además, los mecanismos de corrección de ilegalidades en estos campos están claramente desequilibrados, de manera que son desproporcionadamente reducidas las penas correspondientes a los delitos cometidos, comparadas con la magnitud y grandes beneficios asociados a los mismos. Por último, tampoco el resultado del delito (edificios ilegales, en muchos casos) es siempre objeto de derribo o de corrección, quedando muchas sentencias incumplidas, desapareciendo el carácter de ejemplaridad que se supone a las mismas, y dando lugar a que los procesos tiendan a repetirse¹ incluso por los propios condenados.

El resultado global de esta dinámica, en España, a lo largo de los últimos cincuenta años ha sido desgraciadamente muy negativo; tanto durante los años de dictadura franquista, con una gestión centralizada del urbanismo y de la ordenación del territorio en la Administración General del Estado (AGE en lo sucesivo), como en los más de treinta y tres años de democracia, con una gestión autonómica derivada de la consideración como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CCAA en lo sucesivo) del urbanismo, de la ordenación del territorio y de la gestión ambiental. Y ello al margen del error conceptual y funcional que implicó desconocer por parte del legislador constitucional que son las políticas de la AGE (generalmente muy condicionadas, desde 1986, por directivas o políticas europeas) los elementos fundamentales de ordenación territorial y de configuración del desarrollo de las áreas urbanas supramunicipales;

¹ Puede verse al respecto la Memoria de las «II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental», en cuya realización ha colaborado activamente FUNDICOT: <http://issuu.com/fundicot/docs/2legalidad>

y, que al desposeer a la misma de la capacidad de coordinación de las políticas municipales, autonómicas y generales, se producía una disfunción cuyas negativas consecuencias se han podido constatar en numerosos ámbitos y circunstancias.

En todo caso, ni las distintas leyes desarrolladas ni la competencia de la AGE (cuando la tenía) o la competencia de las CCAA (en los tres últimos decenios) han evitado los principales graves problemas que perduran en la actualidad en este campo y que se consideran en el próximo epígrafe. Hasta ahora ha estado muy lejos de aplicarse la solución –propugnada reiteradamente desde distintos foros– basada en la necesidad de integrar actuaciones y concepciones de arriba abajo (visión y objetivos de interés general estatales, autonómicos y locales) y de abajo a arriba (participación pública, ámbitos locales, autonómicos y estatales), de acercar en la mayor medida posible la gestión al ciudadano (ámbito local con recursos para ejercer esta competencia) y de alejar en la mayor medida posible la ejecución de medidas disciplinarias del ciudadano (ámbito estatal para ejecutar sentencias judiciales o medidas disciplinarias).

De hecho, podemos hablar de una frustrante experiencia en materia de ordenación del territorio en España, sobre todo en las dos primeras décadas de ejercicio de su competencia por parte de casi todas las CCAA, en las que se desaprovechan las posibilidades de aquella para prever y adaptarse a las nuevas dinámicas, integrando procesos de información, concienciación, participación en la concertación y control social y corresponsabilización en la gestión y gobierno del territorio. Lo que adquiere una especial gravedad en un tiempo en el que empieza a producirse un cambio en el modo de producción, con la progresión de lo que se está denominando cambio global, y se registran las mayores presiones históricas para la transformación de los usos del suelo en España.

En épocas de crisis como la actual, en la que el modelo territorial aparece cuestionado por dinámicas globales cuyo control escapa a los países individuales, regiones o municipios, la necesidad de racionalizar procesos hace aún más necesaria la comprensión de los elementos y procesos territoriales que son fundamentales para la sociedad, y su planificación a medio-largo plazo, al menos en los aspectos que tienen carácter estructural.

2. Principales consecuencias de las actuales políticas de incidencia territorial

Centrándonos en la problemática más significativa derivada de las intervenciones específicamente urbanísticas y territoriales desarrolladas históricamente en España, y en su influencia en la actual crisis socioeconómica²,

² En España el desempleo oficial (Encuesta de Población Activa del Instituto Nacional de Estadística -INE- para el cuarto trimestre de 2011) mantiene cifras cercanas a los cinco millones trescientas mil personas (aproximadamente 23% de la población activa que supera el 45% para los jóvenes menores de 25 años) donde hay más de 1,5 millones de hogares en los que nadie tiene trabajo, el paro de más de un año de duración supera los dos millones de personas, y se incrementan continuamente los que han agotado los dos años de seguro de desempleo. Según el INE, los ingresos medios anuales de los hogares, en 2010, descendieron un 4,4% respecto a los de 2009, lo que lleva a un incremento muy significativo de las desigualdades entre los distintos grupos sociales; además se

cabe destacar, por orden de importancia, los siguientes aspectos que demuestran hasta qué punto las políticas y actuaciones urbanísticas y territoriales tienen efectos sobre el conjunto de la economía del país, y la medida en la que la falta de colaboración, concertación y coordinación de actuaciones puede significar un altísimo coste para el conjunto de la sociedad.

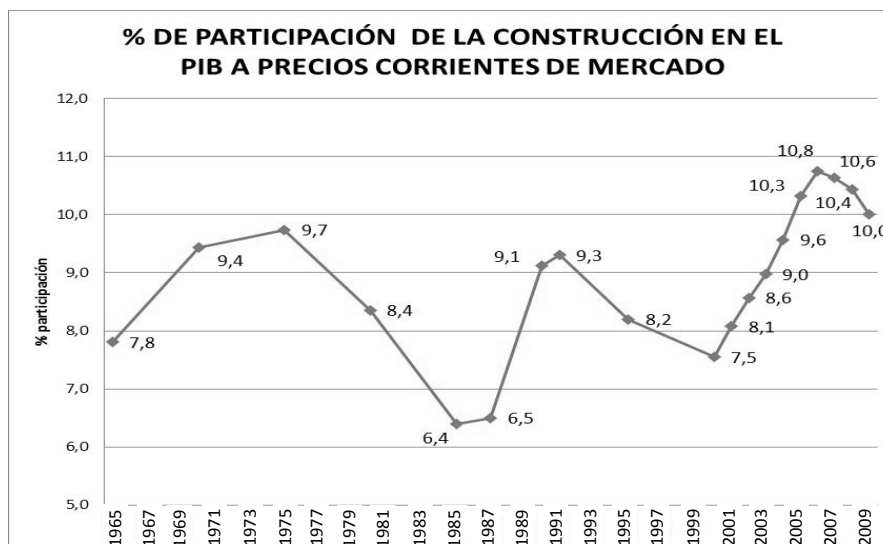


Fig. 1. Porcentaje de participación de la construcción en el Producto Interior Bruto –PIB– a precios corrientes de mercado. Se aprecia el incremento de participación en el último ciclo pese a que la fase alcista tiene una duración similar a la del ciclo anterior. Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El primer aspecto a destacar es la producción de procesos especulativos cíclicos en el suelo y la vivienda, con la creación de sucesivas burbujas inmobiliarias que terminan con graves crisis en la economía española. De hecho, estos ciclos especulativos se han convertido, en sus fases alcistas, en el principal elemento generador de empleo (de baja productividad) y desproporcionadamente significativo en la actividad económica española (hasta el 10,8% del PIB, como se aprecia en la figura 1); y en el principal elemento generador de paro y recesión,

produce la pérdida de muchos beneficios de la sociedad del bienestar, cuyos servicios son progresivamente puestos a disposición del mercado aduciendo la incapacidad del sector público de atender a su financiación (incapacidad que al parecer no existe para otras actividades en beneficio del sector privado). El resultado es un preocupante aumento de las personas en riesgo de pobreza con reducción del apoyo social, que se irán añadiendo a ese ya inmenso 21,8% de la población residente en España (en 2010 era el 20,7%) que los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del INE, de octubre de 2011, sitúa por debajo del umbral de riesgo de pobreza definido por la Unión Europea –UE– (ingresos por debajo del 60% del valor la mediana de los ingresos por unidad de consumo personal). Las dos Castillas, Extremadura, Murcia, Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla presentan las peores situaciones, destacando sobre todo Extremadura, Andalucía, Canarias y Ceuta en los citados indicadores de riesgo de pobreza.

directa e indirectamente –por su afección a la industria ligada a la construcción- en las bajistas.

Hay que señalar que la especulación inmobiliaria ha sido una característica del proceso de crecimiento en la década 1997-2007 en muchos países. Y ha sido esta especulación inmobiliaria, junto a las hipotecas denominadas *subprime* (sin garantías suficientes por la relación volumen hipotecado-garantías del que asume la hipoteca) y a la especulación financiera asociada a la fuerte desregulación bancaria (que ha permitido la creación de derivados de distinto tipo -titularización, *Collateralized Debt Obligations* –CDO-, *Credit Default Swaps* –CDS-, etc.) algunos de los principales factores de la crisis financiera originada en los Estados Unidos de América –EEUU- en 2007 y que alcanza sus máximas consecuencias en ese país en septiembre de 2008, con la caída de Lehman Brothers y la extensión de sus efectos a todo el mundo desarrollado y muy especialmente a Europa³.

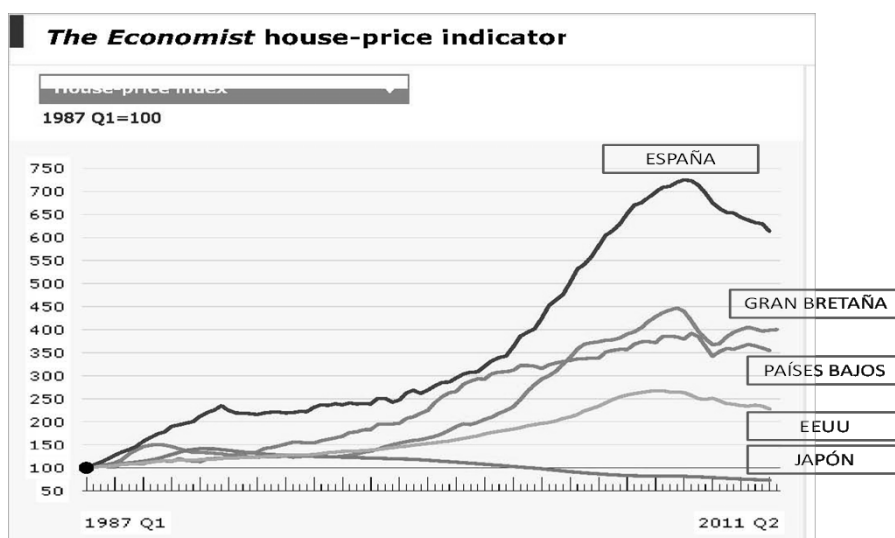


Fig. 2. Evolución comparada del Índice trimestral de precios de la vivienda 1987-2011. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de The Economist House Price Indicator. http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/03/global_house_prices&fsrc=nwl

La especulación y burbuja inmobiliaria asociada juegan un papel esencial en este proceso y llevan a que el precio de la vivienda en EEUU, entre 1997 y 2007, se incrementara en más de un 90% en términos reales, diez veces más que en cualquier otra de las tradicionales burbujas especulativas de ese mercado. Ni la duración de la fase alcista (10 años) ni la magnitud del incremento de precio tienen parangón en la historia de EEUU. Pero en España, tanto la duración como

³ Una buena descripción del proceso y del papel de los agentes financieros en el mismo puede verse en M. Roche (2010). Una descripción más técnica y profunda se recoge en las Conclusiones de la Financial Crisis Inquiry Commission (2011) creada por el Congreso de EEUU, donde, entre otros aspectos se aprecia (p. 457) la evolución histórica de los precios de la vivienda en ese país.

la magnitud del incremento de precios superaron ampliamente a los de EEUU como se aprecia en la figura 2.

La particular coyuntura internacional en lo que se refiere a generalización de la economía financiero-especulativa y a tipos de interés, ha coadyuvado a un nivel record de endeudamiento del sector privado en España (85% del PIB para los hogares, 140% para las empresas y 161% de deuda externa, frente a un 61% del PIB de endeudamiento público, a finales de 2010) en gran parte asociado a la especulación inmobiliaria (según el Banco de España, a finales de 2010 el crédito inmobiliario –a promotor, constructor y comprador- ascendía al 102% del PIB de la economía española) que está condicionando una de las fases de mayor inestabilidad, paro y malestar social del país.

Una de las causas fundamentales de estos procesos se localiza en un marco legal (ley del suelo de 1998) y competencial (exclusión de la AGE del proceso coordinador por la sentencia del Tribunal Constitucional TC 61/1997, de 20 de marzo), que unido a una frecuente ausencia de políticas de ordenación del territorio adecuadas, y a planes y actuaciones urbanísticas centrados principalmente en el negocio inmobiliario –y no en el bienestar ciudadano, que debería ser su objetivo fundamental- han favorecido, propiciado e impulsado las burbujas especulativas en el país.

El segundo aspecto a destacar es que la preponderancia de la búsqueda de beneficios especulativos en la revalorización del suelo, asociada a determinadas políticas urbanísticas y de ordenación del territorio, han dado lugar a procesos de transformación territorial absolutamente desaconsejables con grave deterioro de áreas y ecosistemas de gran valor, fuerte deterioro del paisaje, negativas consecuencias sobre el turismo⁴ y generalización de un modelo de ocupación del espacio (ciudad dispersa, con urbanizaciones de gran extensión y muy baja densidad de edificación, cuyo balance global se aprecia en la Tabla 1) de muy baja eficiencia energética (en un país que depende casi al 100% del petróleo, gas natural y uranio y en cerca del 80% del carbón utilizado) y económica (los costes de mantenimiento y gestión de este modelo han desbordado las capacidades económicas de la mayoría de los municipios que han dejado de percibir los ingresos asociados a la expansión urbanística, por la crisis, abocándoles a situaciones de quiebra económica).

⁴ Como se muestra en el último trabajo del Foro Económico Mundial (http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf) en el que se recoge una pérdida relativa de competitividad del sector en España frente a Reino Unido y Suecia. Según este Informe, y al margen de las matizaciones y reservas que exige su metodología de elaboración, la razón de esta pérdida de competitividad se basa, en gran parte, en el empeoramiento de su sostenibilidad ambiental, y de sus recursos humanos y naturales.

Tabla 1. Variación en la superficie (ha) ocupada por tejido urbano continuo y discontinuo, en España, entre 1987 y 2006.

TEJIDO URBANO	1987	2000	2006	% incremento 2000/06
CONTINUO	253.620	272.066	293.452	15,7
DISCONTINUO	230.640	284.837	338.989	47,0
Total	484.260	556.903	632.441	30,6
Relación cont./discont.	1,10	0,96	0,87	-21,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Geográfico Nacional –IGN–, CLC2006.

En esta burbuja especulativa inmobiliaria se ha generado una grave dependencia de la sostenibilidad económica de las administraciones públicas, y muy en particular de las municipales, de los ingresos asociados a la expansión urbanística. Estimaciones de distintas fuentes señalan que, en lo alto del ciclo –año 2006– los ingresos municipales habían multiplicado, como media, por ocho los ingresos urbanísticos y por obras de lo que sería la dinámica edificatoria normal asociada a las necesidades de un país como España, llegando a cifras por encima de los 16.000 millones al año que, unidas a los ingresos de compra-venta inmobiliaria también de CCAA y AGE, se acercaban a los 75.000 millones/año como ingresos totales. La crisis ha reducido para los ayuntamientos sus ingresos a valores más normales, pero en un marco en el que los presupuestos municipales habían asumido los ingresos urbanísticos de la etapa especulativa no con su carácter atípico, sino como ingresos consolidados, cuya desaparición, con la crisis, les ha llevado, en muchos casos, a una situación insostenible (en muchos municipios los atípicos urbanísticos representaban más del 50% de los ingresos presupuestarios).

Un problema adicional es el fuerte incremento que los costes del mantenimiento de la creciente urbanización difusa (en urbanizaciones de segunda residencia y de ciudad jardín, en nuevos polígonos industriales, o en equipamientos periféricos) significa para las administraciones públicas y, en particular para los municipios, que está llevando a un sensible deterioro de las urbanizaciones, mobiliario urbano y servicios públicos en muchas zonas del territorio español, incrementando la degradación del patrimonio y del paisaje de las mismas, con sus correspondientes efectos negativos sobre una de las pocas actividades económicas que está actuando como dinamizadora de la economía y que representa en la actualidad más del 10% del PIB español, como es el turismo.

Un tercer aspecto a destacar asociado al proceso especulativo se centra en que el modelo seguido ha llevado a frecuentes casos de corrupción o de actuaciones irregulares posibilitadas por las fuertes revalorizaciones y rentabilidades obtenidas para las inversiones efectuadas. También es frecuente el blanqueo de dinero negro e ilegal en la generación de la burbuja y la utilización de sociedades interpuestas para la colocación de capitales en el exterior y, con mucha frecuencia, en paraísos fiscales⁵.

⁵ A este respecto puede obtenerse información complementaria en Cabildo de Lanzarote *et al.* (2010) y en las siguientes direcciones: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=2&lang=1 y <http://wiki.nolesvotes.org/wiki/Corrupt%C3%B3dromo>

Y también este modelo ha conducido a unas emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) fuertemente crecientes en el período 1996-2007, tal y como se aprecia en la Figura 3, como consecuencia del incremento de la movilidad obligada (el transporte representa más de un tercio de las emisiones de GEI) y de la promoción de una edificación que, centrada en el negocio inmobiliario, ha olvidado principios básicos bioclimáticos o de eficiencia energética y ambiental, llevando a que el sector represente del orden de otro tercio de las emisiones de GEI. Como conclusión podemos señalar que del orden de dos terceras partes de las emisiones de GEI están directamente ligadas al modelo de desarrollo territorial, urbano y edificatorio seguido; y que la reducción exigida por la Unión Europea para cumplir los compromisos de Kioto para el año 2012 y, más adelante, los asumidos por la propia UE para el año 2020, exigen cambios en estas emisiones con actuaciones urgentes sobre estos modelos territoriales. Su insostenibilidad ética y ambiental es histórica y se seguirá reproduciendo mientras no se cambie estructuralmente la situación.

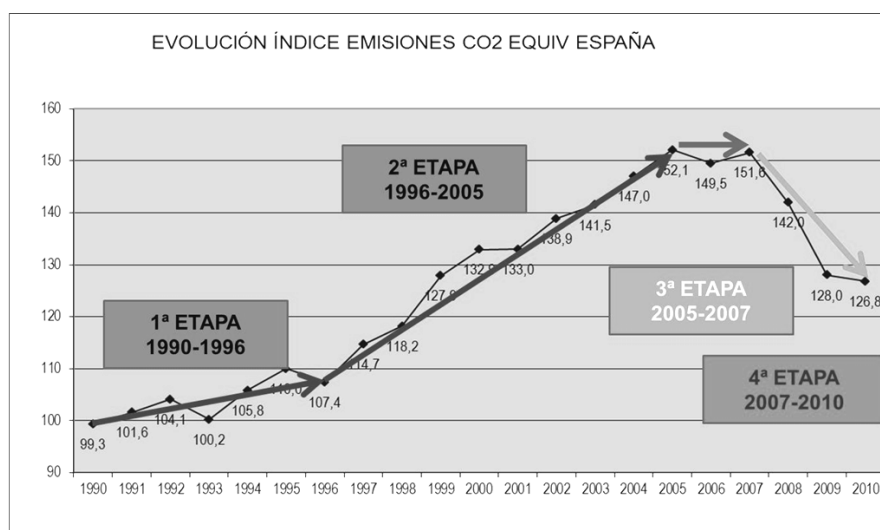


Fig. 3. Evolución de las emisiones de CO2 equivalente en España, entre 1990 y 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Fomento (www.mfomento.es)

Un cuarto aspecto a destacar es el efecto cultural y social desastroso que ha tenido identificar el acceso a la vivienda con el acceso a su propiedad, al margen de la edad y condiciones económicas de los ciudadanos⁶. Esta justificación,

⁶ Según datos para el año 2010 de EUROSTAT, 2012 (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>) el 29,3% de la población europea vive en casas de alquiler, cifra que asciende al 33,3% para el Eurogrupo, destacando la importancia del mismo en países como Alemania, Francia, Dinamarca o Austria, mientras que, en España, dicho porcentaje comparable era del 17% en dicho año 2010, si bien el Ministerio de Fomento proporciona un porcentaje de viviendas principales en alquiler del 7,7% (<http://www.fomento.gob.es/BE2/?nivel=2&orden=38000000>) cifra

directamente asociada a la potenciación de las burbujas especulativas, viene cultural y mediáticamente ligada a tres principios falsos: 1º- que una mayor oferta de viviendas, sin más (y olvidando que el mercado de la vivienda dista de ser de competencia perfecta por estar tanto la oferta como la demanda segmentada y compartimentada) implica una reducción de su precio y facilita el acceso a la compra de la misma (nunca se ha incrementado en mayor medida la oferta de viviendas que entre 1997 y 2007, ni su visado, tal y como se aprecia en la Fig. 4, a la vez que los precios crecían de manera desmesurada –crecimiento por encima del 11% anual entre 1997 y 2007- y la accesibilidad a la misma se reducía fuertemente⁷); 2º- que la compra de la vivienda con la hipoteca correspondiente cuesta lo mismo que el alquiler, lo que no es cierto de forma integrada ni en cuanto a riesgos ni en cuanto a dependencia y a movilidad potencial del residente (aspectos que no se citan ni valoran para el adquiriente); y 3º- que las viviendas nunca bajan de precio y son la forma más rentable de canalizar los ahorros para el futuro, lo que no es históricamente cierto, ya que los ciclos bajistas, en España, han llevado a pérdidas reales de valor superiores al 40% (1979-1986) y existen productos de inversión de rentabilidad mucho más segura y estable (empezando por la propia deuda pública) que no tienen el riesgo de pérdida del patrimonio por impago de las correspondientes hipotecas, riesgo que desgraciadamente se está materializando en un creciente número de hipotecados en España.

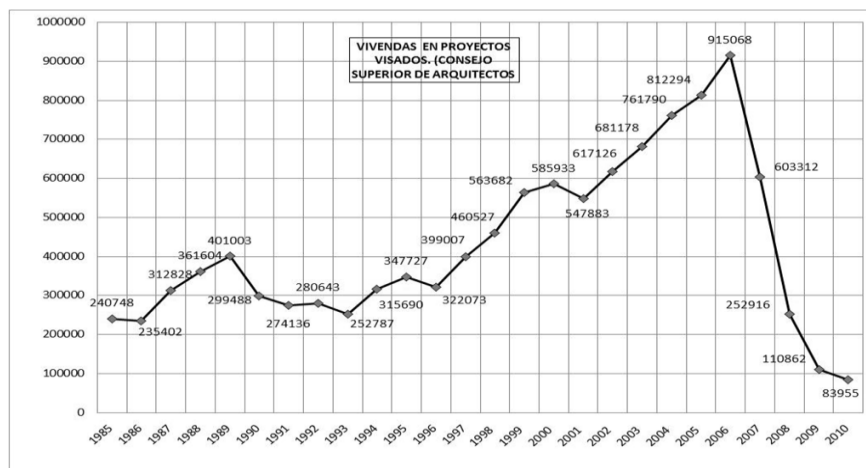


Fig. 4. Evolución del número de viviendas incluidas en proyectos visados por el Colegio de Arquitectos. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Superior de Arquitectos de España, http://www.csaec.com/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=221

mucho más cercana a la utilizada por otras fuentes, como es el caso del INE (<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>) que proporciona la cifra del 11,8% para 2010.

⁷

Una evolución detallada de los procesos puede apreciarse en los trabajos de Julio Rodríguez en la revista «Ciudad y Territorio», dentro de la sección de todos sus números, denominada Observatorio Inmobiliario. En ella se aprecia que la relación precio de la vivienda a salario anual pasa de un valor del orden de 4,5, en 1997, a cerca de 9, en 2007; y que el indicador de esfuerzo medio de acceso para la adquisición de la vivienda pasa del orden del 25%, en 1999, a más del 50%, en 2007.

Un quinto aspecto asociado al proceso es la grave pérdida de imagen de España a nivel internacional, tanto por el incremento de los índices de corrupción en los indicadores internacionales como por la pérdida de confianza en la política urbanística y territorial, o en la administración y en la justicia española⁸. De hecho, se ha generado una fuerte pérdida de confianza en la seguridad jurídica de los compradores (sobre todo extranjeros) ante una situación en la que la inadecuada regulación y funcionamiento administrativo han tenido una responsabilidad innegable. El Informe de la Ponente Margrete Aunken (normalmente conocido como Informe Auker) al Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2009, aunque sin ninguna trascendencia jurídica por ahora, enmarca nítidamente esa grave pérdida de imagen que se ha visto completada con la tramitación ante los tribunales europeos de Luxemburgo de las quejas contra leyes urbanísticas concretas (legislación urbanística valenciana) y sobre la aplicación en España de la Directiva europea sobre contratos públicos. Así, en el citado Informe se hace referencia a

“un sistema de urbanización masiva que en muchas ocasiones ha ignorado los derechos legítimos de los propietarios, al tiempo que ha destruido el medio ambiente costero mediterráneo y los frágiles ecosistemas de muchas zonas del litoral y el interior de España”.

Además, el Informe señala la incidencia negativa del modelo seguido sobre la aplicación de la Directiva Habitat y de la Directiva Marco del Agua (DMA), y los perniciosos efectos de una Ley de Costas que, entre 1996 y 2004 permaneció ignorada y tras los cambios políticos de 2004 ha afectado injustamente, en su opinión, a propietarios extranjeros que actuaron de buena fe; sin embargo, opinan que no ha afectado prácticamente a los responsables de su incumplimiento, que vendieron esas viviendas a extranjeros, con la correspondiente corresponsabilidad de las administraciones que permitieron los mismos y la traslación a terceros de sus efectos. También destaca que, pese a que los adquirientes extranjeros se han asesorado y actuado conjuntamente con abogados locales, urbanistas y arquitectos, han podido descubrir posteriormente

“que han sido víctimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus propiedades se enfrentan a demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor y no pueden venderse”.

Como resultado, entre otras consideraciones, en el Informe se pide la revisión de la legislación urbanística estatal y autonómica favorecedora de la especulación; la suspensión y revisión del planeamiento urbanístico ambientalmente insostenible y de consecuencias negativas sociales desproporcionadas; que se inste a la terminación de la urbanización y viviendas de ciudadanos afectados por la quiebra de empresas por la crisis; que se evite la

⁸ Véase la nota a pie de página 4 y los trabajos sobre competitividad del World Economic Forum: «The Global Competitiveness Report 2010-2011».

retroactividad de las leyes; que se incremente la información, transparencia y participación pública en el urbanismo, así como que se aplique correctamente la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas; que se corrija la situación que ha llevado a una “falta de confianza generalizada que los peticionarios parecen mostrar frente al sistema judicial español como un medio eficaz para obtener reparación y justicia”; y que se aplique correctamente la política comunitaria contra el blanqueo de dinero en el urbanismo. Aspectos, todos ellos, que vuelven a mostrar la gravedad de la situación en el sector.

3. Tendencias previsibles

Cara a los próximos años, la problemática recogida en el apartado anterior es de esperar que se encuadre en un marco de relativa estabilidad en lo que se refiere al mantenimiento de la fase bajista del ciclo inmobiliario, tanto por la dimensión alcanzada en el parque de viviendas (del orden de 27 millones con menos de 17 millones de hogares o, lo que es lo mismo, más de 10 millones de viviendas en segunda residencia, inversión especulativa o ruina/abandono rural) como por el número de viviendas en venta (del orden de dos millones entre nuevas y de segunda mano) el fuerte endeudamiento privado, y las dificultades para acceder a los créditos hipotecarios por la situación del sistema financiero español⁹.

Las presiones del sector y el actual predominio de los Gobiernos conservadores (históricamente más proclives a políticas más expansivas de la especulación, pero no los únicos) en las tres administraciones hacen muy probable que persistan el resto de problemas citados: utilización del urbanismo y la construcción como fuente de financiación municipal y autonómica allí donde les sea factible; mantenimiento de la insostenibilidad ambiental del modelo con la expansión de la ciudad dispersa; ausencia de un adecuado planeamiento, gestión y disciplina territorial en las principales áreas supramunicipales en expansión que

⁹ En esta misma línea van las reflexiones y conclusiones de la conferencia anual de la Asociación de Promotores y Constructores de España –APCE– del 17 de octubre de 2011:

- Reconocimiento del problema de los activos inmobiliarios en stock, sobre todo del suelo, hipotecados o que han terminado en manos del sistema financiero, cuya magnitud en el caso del suelo hace difícil una solución incluso a largo plazo;
- Asunción de que las restricciones crediticias y las expectativas de mayores bajadas en los precios de las viviendas están reduciendo muy sensiblemente la demanda inmobiliaria;
- Advertencia de la necesidad de una política en el sector de los alquileres coherente y consistente a largo plazo;
- Reconocimiento de los problemas financieros de las administraciones públicas para ejecutar los objetivos del Plan de Vivienda 2009-2012, constatando que las viviendas iniciadas, terminadas, protegidas o las rehabilitaciones han descendido en el segundo trimestre de 2011 respecto al mismo período de 2010.

Ante este marco, sus conclusiones siguen asociándose a la defensa de sus intereses por la vía de mostrar lo positivo del sector (relación empleo/inversión del orden de un empleo asociado a cada 56.000 € euros invertidos en el sector inmobiliario, y efecto multiplicador sobre el crecimiento de la economía estimado en 0,33 puntos del PIB por cada 100.000 viviendas) y asociar estos efectos a la necesidad de establecer medidas financieras, fiscales y administrativas que incentiven el sector.

corrija la insostenibilidad de las mismas; inadecuada estructura municipal en la mayoría del territorio español; deterioro del patrimonio territorial por aprovechamiento, en una situación de crisis, de los espacios de más valor y atractivo para la urbanización; continuación en el deterioro de la imagen turística de España, etc.

No se puede olvidar en este sentido, tal y como señalaba el Observatorio de la Sostenibilidad en España –OSE– en su Informe sobre Sostenibilidad del año 2010, que según el planeamiento urbanístico vigente en las áreas urbanas supramunicipales, que son las que presentan un mayor potencial de expansión, sigue clasificada una cantidad de suelo para el potencial desarrollo urbano que casi duplica la ciudad existente en las mismas. Complementariamente, el trabajo de la Secretaría de Estado de Vivienda (2011) «Capitales&Ciudades+100», en el que se recoge información sobre 79 capitales provinciales y ciudades mayores de 100.000 habitantes¹⁰, señala que, atendiendo al planeamiento urbanístico vigente en los mismos, el suelo urbanizable más el suelo urbano no consolidado implican una superficie del orden del 82% del suelo urbano consolidado, lo que da lugar a una edificabilidad total para las áreas a desarrollar de cerca de 390 millones de metros cuadrados, con una potencialidad de cerca de 1,9 millones de viviendas, de las que se han materializado un 22% y quedarían por edificar cerca de 1,5 millones.

Tampoco se puede olvidar que la incidencia del problema del paro en España y los graves problemas de las administraciones (fundamentalmente de las territoriales) para cubrir sus gastos corrientes sin los ingresos que la burbuja inmobiliaria les había venido proporcionando a lo largo del período 1997-2007 están llevando, de una forma creciente, a que muchos ayuntamientos, CCAA y el propio Gobierno, con una mayoría absoluta parlamentaria del Partido Popular, estén considerando la idea de promover nuevamente una liberalización de la regulación urbanística que promueva la construcción, recuperando sus políticas de los años 1996 a 2003, como una de las vías de salida a la actual crisis¹¹.

¹⁰ Estas 79 capitales de provincias y ciudades mayores de 100.000 habitantes cubren del orden del 4% de la superficie de España, acogen del orden del 42% de la población española y, entre 1987 y 2006, incrementaron su superficie “artificializada” en un 44%, frente a un incremento de población del orden del 15%. Con los datos del CORINE de 2006, en estos 79 municipios la media del territorio ocupado por infraestructuras o urbanización no llegaba al 16% (aunque con fuertes variaciones entre ellos: desde el 5 al 100%) y de este 16% urbanizable o urbanizado, del orden de tres puntos (19% del 16%) estaba no edificado o, lo que es lo mismo, constituía una reserva de suelo para la edificación a la que había que unir un punto más que estaba en proceso de construcción.

¹¹ En el seno de la citada conferencia anual de la Asociación de Promotores y Constructores de España –APCE– del 17 de octubre de 2011, se destacó que el texto refundido de la ley del suelo estatal en vigor –con origen en una ley del suelo aprobada hace más de cuatro años– no se está aplicando ni ha sido incorporado a la legislación autonómica, y se demandaron modificaciones en la legislación urbanística para que, entre otros aspectos: 1.- ésta regule el número de personas que pueden residir en un cierto desarrollo urbanístico pero no el número de viviendas a edificar; 2.- se incremente la agilidad de la gestión urbanística adaptando las garantías de legalidad y participación pública existentes –y tan frecuentemente incumplidas–, y 3.- se reduzca la complejidad de la promoción actual derivada de la maraña de normas y planes existentes.

De hecho, la ya aprobada recuperación de la desgravación fiscal en el IRPF para la adquisición de vivienda¹² es un primer paso en esta línea, que se completaría con el prometido cambio de la legislación urbanística realizado por el Partido Popular. De producirse, se reiterarían situaciones de inseguridad jurídica en un sector que precisamente lo que necesita es seguridad y estabilidad a largo plazo, ya que las transformaciones urbanísticas y territoriales, y las inversiones necesarias, necesitan largos periodos de maduración; sin embargo, esta nueva modificación se uniría a las seis normas estatales y a las dos sentencias constitucionales sobre suelo que han modificado la legislación básica del sector en los últimos veinte años, dando cualquier cosa menos estabilidad al marco normativo urbanístico y territorial de España.

Además, queda claro que en materia urbanística las diferencias de concepción de los distintos partidos hacen difícil llegar a lo que sería un imprescindible consenso estatal en la legislación básica sobre suelo. Estas concepciones son tan diferentes, al menos en los programas generales estatales de los partidos, como lo son los distintos intereses que hay detrás del desarrollo inmobiliario y territorial; lo que nos obliga a recordar que a través de la planificación y gestión urbanística y territorial se producen cambios muy importantes en el valor del suelo que inciden de manera muy desigual sobre los ciudadanos y sobre los propietarios o promotores del desarrollo de los mismos. La magnitud de los beneficios asociados posibilita, entre otros aspectos, acuerdos muy ventajosos para algunos privados (la historia de las permutas y acuerdos recientes entre el Real Madrid y el Ayuntamiento de Madrid son un buen ejemplo) cuando no –como ya se ha señalado– la existencia de corrupciones de diverso tipo que afectan, con demasiada frecuencia, a políticos, técnicos y administrativos ligados a los procesos de transformación urbanística y territorial, en los que los efectos sobre el bienestar general o los ambientales y territoriales son olvidados.

Pero, al margen de sus problemáticos efectos ambientales y territoriales, estas políticas que parecen entreverse para el futuro más próximo olvidan aspectos fundamentales que hacen que la situación actual no sea comparable estructural ni funcionalmente con la de 1996, lo que puede llevar a considerables errores en las previsiones de los resultados de las mismas. En primer lugar, porque las políticas de “todo urbanizable” de la ley 6/1998 ya fueron declaradas inconstitucionales. En segundo lugar, porque aunque el “todo urbanizable” tiene un fuerte efecto especulador e inflacionario al generar expectativas urbanísticas sobre cualquier suelo no protegido, lo que automáticamente implica un incremento de su precio, en la actual situación española ya hemos señalado que el suelo urbanizable está en exceso en prácticamente todo el territorio nacional. En tercer lugar, una parte significativa de la exposición del sistema financiero, promotores e inversores especulativos está ligada a los suelos urbanizables o urbanos no consolidados, cuya edificación no se ha materializado (con, como se ha señalado, del orden de 1,5 millones de viviendas potenciales sólo en los 72 municipios antes citados) y

¹² Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. BOE de 31 de diciembre de 2011.

cuya tasación para los créditos hipotecarios que mantienen se ha realizado a un valor muy superior al actual valor de mercado¹³. Ello ha sido el resultado de utilizar la técnica del valor residual para su tasación, con unas hipótesis de precios continuamente crecientes de la vivienda, siguiendo las pautas del período 2000-2007, lo que lleva al resultado de la inviabilidad de desarrollar la inmensa mayoría de estos suelos a los precios actuales de la vivienda; salvo si los promotores o inversores especulativos que continúan en el negocio renuncian a los beneficios esperados en la operación -en gran parte ya apropiados y distribuidos- o si los bancos, que se han quedado con muchos de estos suelos ante la salida-expulsión de promotores del negocio en España, no asumen su desarrollo, como mal menor, confiando en una recuperación pausada de los precios de la vivienda¹⁴.

En todo caso hay un fuerte exceso de suelo urbanizable ocioso sobrevalorado con pocas posibilidades de ser desarrollado en la mayoría de las áreas de posible expansión urbanística, aunque la problemática es muy diferente, y mucho menos grave, en el litoral cantábrico y en las áreas metropolitanas interiores que en el Mediterráneo, Andalucía, archipiélagos o en Madrid y su área de influencia. Y, desde una perspectiva más general, hay que ser conscientes de las dificultades del actual modelo y políticas territoriales para mejorar la eficiencia energética y ambiental global, a la vez que se mejoran la situación financiera¹⁵ y las cifras del

¹³ De hecho esta situación ha llevado a que el Gobierno anterior del Partido Socialista Obrero Español -PSOE- y el ulterior Gobierno del Partido Popular -PP- (en el citado Real Decreto-ley 20/2011, Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 2011) hayan retrasado la aplicación de la valoración administrativa de estos suelos en los términos establecidos en el texto refundido vigente de la ley del suelo estatal, señalando que “se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con la finalidad de ampliar hasta cinco años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, el plazo transitorio para que las valoraciones de los terrenos que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se efectúen conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo.” El plazo transitorio inicial fue ampliado hasta el 31 de diciembre de 2011 por el Real Decreto Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

¹⁴ Estos precios distan de haberse situado en niveles acordes con las nuevas circunstancias socioeconómicas del país, estimándose que su bajada, artificialmente retenida en lo que se refiere a las nuevas viviendas en posesión de promotores, inversores especuladores y sistema financiero con capacidad de resistencia tienen todavía un recorrido a la baja que duplica la producida desde los máximos históricos (respecto a la media del 2007, en el tercer trimestre del 2011 los precios de vivienda nueva habían bajado del orden del 12,6%, frente al 25,5% del de segunda mano, con una media del 18,2%, según el INE, aunque, según la sociedad Tinsa, en noviembre de 2011 los precios habían bajado un 24% respecto a diciembre de 2007). La bajada potencial de precios es muy superior en las áreas en las que el desequilibrio oferta-demanda es mayor a los precios registrados (arco mediterráneo, periferia de las regiones funcionales urbanas, áreas de segunda residencia).

¹⁵ Situación financiera que, según «The Economist» (World debt guide. July-2011), aunque es más de cuatro veces mejor que la de Irlanda, Portugal o Grecia, y cercana a la de Italia, presenta una tasa de crecimiento esperado de su PIB menos tasa por pago de la deuda que se estima en -3,2%. Crecimiento negativo que habla de la urgencia de incrementar el crecimiento económico y de lograr reducir el coste de la deuda, aspectos para los que no parecen muy “exitosas” las políticas del actual Gobierno.

paro, de la productividad y del bienestar de los ciudadanos, si no se establecen cambios y transformaciones en estructuras, regulaciones y comportamientos.

Pero el imprescindible cambio de modelo para España exige una modificación sustancial en la intervención territorial que favorezca la colaboración, concertación y coordinación para aprovechar las sinergias y evitar los efectos contradictorios de las actuaciones de las administraciones públicas sobre el territorio, coadyuvando a un mayor empleo y productividad económica, a una mayor sostenibilidad ambiental y a la defensa y mejora de nuestro patrimonio territorial (natural, cultural y productivo). Sólo con estos cambios estructurales se podrá asegurar un cambio real en la evolución futura de España, cumpliendo los compromisos existentes internacionales y con la UE en materia socioeconómica, ambiental o de lucha contra el cambio climático, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero –GEI– un 20% para el 2020, lo que exige cambios en el mix eléctrico (con un mínimo del 20% de participación de las energías renovables), mejoras en la eficiencia energética de los sectores productivos, y sustanciales mejoras en el transporte y en la eficiencia energética de los edificios que no son compatibles con el modelo desarrollado en el período 1997-2007. Es necesario ser conscientes de que si se reitera este modelo se volverán a disparar las emisiones por incremento de la movilidad obligada derivada de la expansión de una urbanización dispersa que, adicionalmente, es insostenible por su ineficiencia energética, ambiental, económica y territorial, y por la dilapidación de recursos (suelo, materiales...) que comporta.

4. Consideraciones previas a la búsqueda de soluciones: las causas de los problemas

España es uno de los países de la Unión Europea con una mayor y más larga tradición en materia de regulación urbanística y territorial. Desde su primera Ley del suelo, de 1956, hasta su última elaboración recopiladora -Texto Refundido aprobado por Real Decreto Ley 2/2008, de 20 de junio, en adelante TRLS08- ha ido manteniendo una tradición, más o menos homogénea, que ha sufrido importantes cambios cualitativos, tanto desde el punto de vista doctrinal, fundamentalmente con la sentencia del Tribunal Constitucional STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997, como político, con la posterior Ley del suelo de 1998 (RDL 6/1998, de 13 de abril). Sin embargo, no todos los cambios han tenido la misma repercusión ni aplicación. Mientras que aquellos que beneficiaban a los promotores y urbanizadores han sido objeto de rápida asunción y aplicación, leyes más garantistas de los derechos y deberes de los ciudadanos, como el vigente TRLS08, se encuentran ante el hecho incomprensible de que una parte muy sustancial de su contenido, aprobado por el Parlamento español hace más de cuatro años, pueda ser incumplido sin que exista reacción de la sociedad o de la propia Administración General del Estado; o, lo que es peor, que las posibilidades de reacción sean tan lentas e inoperantes que permitan que contenidos de leyes de indudable beneficio para el interés general se queden como adorno en los estantes de las administraciones competentes y gestoras del planeamiento, gestión y disciplina urbanística y territorial.

En todo caso, pese a esta larga tradición legislativa, ya hemos visto que las actuaciones desarrolladas no han conseguido avanzar en los principales objetivos que reiteradamente se han marcado estas leyes y, muy en particular, en impedir la especulación urbanística (objetivo también señalado para los poderes públicos en el artículo 47 de la Constitución Española, en adelante CE), evitar las burbujas especulativas generadoras de las gravísimas consecuencias que ahora padece la sociedad española, frenar la degradación y destrucción de suelo de gran valor ambiental y paisajístico (como exige el artículo 45 CE) en los litorales y en las áreas de segunda residencia cercanas a las grandes aglomeraciones urbanas, o evitar el deterioro de las condiciones ambientales asociadas a un modelo de desarrollo territorial claramente insostenible desde dicho punto de vista ambiental.

La búsqueda de soluciones a esta situación exige centrarnos en las principales causas que la originan e investigar las posibles vías de intervención sobre ellas. Con respecto a las causas, las fundamentales se encontrarían en los siguientes aspectos:

El primero y más importante por sus consecuencias, se encuentra en la capacidad legal de reclasificación de terrenos y del incremento del aprovechamiento urbanístico que poseen con competencia exclusiva -art. 25.2 d) de la Ley de Bases del Régimen Local y jurisprudencia del TC- los ayuntamientos por distintas vías, salvo en lo que se refiere a la localización de actividades de interés general regional, para las que las CCAA se han atribuido, en la práctica, capacidad de reclasificación.

Sobre los procesos municipales de reclasificación o de incremento del aprovechamiento urbanístico, el Estado no tiene ninguna capacidad competencial de control en la actualidad, ni tampoco las CCAA, salvo a través del establecimiento de su propia normativa urbanística o planeamiento territorial y del control de legalidad del planeamiento que tiene que aprobar definitivamente, aspecto en el que también es competente el Ministerio de Fomento para el caso de Ceuta y Melilla (según la sentencia del Tribunal Constitucional STC de 20 de julio de 2006 que corrigió el incomprensible olvido de la sentencia STC 61/1997 de la existencia de estas ciudades autónomas, que le habría tenido que llevar a otros resultados en los contenidos de esa sentencia). Salvo en el citado caso de Ceuta y Melilla, el Estado no interviene en el posible control de legalidad de reclasificaciones o modificaciones lucrativas de aprovechamiento urbanístico con efectos (beneficios y costes) muy fuertes y desiguales sobre la población local, pero que ya hemos visto que tienen una trascendencia muy grave a nivel nacional cuando el proceso es simultáneo en muchos territorios. Sólo la evaluación ambiental estratégica de planes y programas abre una cierta vía de intervención supramunicipal (de las CCAA, en general, y de la AGE para las ciudades autónomas) para el control de estos procesos, cuando pueda estar en cuestión la sostenibilidad ambiental derivada de los mismos. Lo que es claramente insuficiente y exigiría una modificación sustancial de las competencias al respecto.

La segunda causa se encuentra en el amplio bloque de actuaciones ilegales y, muy en particular, las que se realizan con licencias urbanísticas ilegalmente concedidas. Estas actuaciones constituyen la causa más importante que, junto a la anterior, han colaborado a la alarma social, a la inseguridad jurídica de ciudadanos que actúan de buena fe, al desprestigio internacional de España y al descrédito y baja valoración de los políticos españoles (reiteradamente considerados como tercer

motivo de preocupación de los españoles en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas –CIS–, normalmente tras el paro y la situación económica del país). El problema es fundamentalmente municipal, aunque la reacción de las Comunidades Autónomas, fiscalía y judicatura ni es ágil ni es adecuada para resolver satisfactoria y ejemplarmente el problema, como se ha señalado anteriormente. Se necesitan modificaciones legislativas y de control social que ayuden a atajar el mismo.

La tercera está muy directamente ligada al modelo elegido para la expansión urbanística y territorial, en el que generalmente prima la plusvalía inmobiliaria que se ve acompañada de una realización sobredimensionada de infraestructuras públicas que la posibiliten. Este modelo, que conduce a la dispersión de la urbanización por el territorio, ha logrado que CCAA como Madrid estén urbanizadas en el 20% de su superficie, con unos efectos desastrosos sobre la sostenibilidad por su consumo de suelo (recurso no renovable), consumo energético, contaminación, emisión de GEI, o afección a ecosistemas o áreas frágiles, entre otros aspectos. Aunque la legislación comunitaria (y la estatal y autonómica, por trasposición de la misma) obliga a la realización de Evaluaciones ambientales del planeamiento o de las transformaciones urbanísticas singulares, y a un seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre el medio ambiente, lo cierto es que los resultados de estas evaluaciones han venido dejando históricamente mucho que desear; y así sucede también en la actualidad y, si no se actúa enérgicamente al respecto, así seguirá sucediendo en el futuro (puede verse a este respecto las Conclusiones del epígrafe 4.2. del Libro Blanco sobre la sostenibilidad del planeamiento urbanístico del Ministerio de Vivienda- 2010). Nuevamente son imprescindibles modificaciones que mejoren las posibilidades de control social de estos procesos y la exigencia de responsabilidades públicas para los comportamientos inadecuados, irregulares o ilegales.

La cuarta causa está asociada con las insuficientes garantías de información, transparencia y participación pública, y también con la falta de garantía de que la información contenida en el Registro de la Propiedad y en las bases catastrales y administrativas sobre el suelo de todas las administraciones públicas, recoja de forma verídica y actualizada la situación y todas las posibles cargas, limitaciones o derechos que corresponden a cada terreno, parcela o edificio. Es incomprensible que en una situación en que los Sistemas de Información Territorial permitirían con relativa facilidad que dicha información homogénea estuviera a disposición de todas las personas a través de la web, esto no sea así y que ciudadanos extranjeros se sientan engañados porque la información registral, catastral, autonómica o municipal no recoja la situación de ilegalidad o de fuera de ordenación para las edificaciones, o el hecho de que determinados terrenos se encuentran incluidos en áreas inundables o en algún dominio público de distinto tipo. La responsabilidad de las tres administraciones es clara y la subsanación de este hecho debería ser una de las actuaciones exigibles con mayor premura por el conjunto de la sociedad.

La quinta causa de muchas de las graves agresiones producidas en el territorio y sobre su sostenibilidad ambiental está ligada a las ineficiencias de una estructura municipal española y de distribución de competencias urbanísticas que permite que éstas radiquen en muchos municipios sin medios para una ordenación, gestión y

disciplina territorial adecuada¹⁶. En más del 80% del territorio español los municipios existentes tienen una población reducida, que va ligada a unas capacidades de gestión y disciplina territorial muy reducidas, pero en los que muchos promotores han iniciado o propiciado fuertes procesos de desarrollo urbanístico, cuya bondad, consecuencias, control de legalidad y gestión acorde con los intereses del municipio, difícilmente han podido ser evaluadas y desarrolladas adecuadamente por la administración municipal. Problemas que se ven agravados por el hecho de no existir en muchas áreas frágiles y sometidas a fuerte tensión especulativa, instrumentos de ordenación del territorio adecuados que garanticen una cierta racionalidad en las tomas de decisiones municipales. Y, puesto que tanto en la estructura municipal como en la ordenación territorial la competencia ha sido asumida de forma exclusiva por las CCAA, es en éstas donde radica la necesidad de prever y poner solución en la actualidad a una estructuración municipal obsoleta, al menos en lo que se refiere a la distribución de funciones y competencias territoriales y ambientales, para lo que son las necesidades del siglo XXI. Demanda no adecuadamente considerada ni resuelta por nuestros poderes públicos, sin que haya motivos que permitan suponer que esta situación vaya a tener algún tipo de cambio a medio plazo, si bien debería ser uno de los aspectos que se corrigieran con urgencia por las administraciones competentes. En este apartado solo la presión de los científicos, y con mayor probabilidad la crisis económica y los ajustes fiscales necesarios, es de esperar que ayuden a una mayor racionalización en la gestión del territorio.

La sexta causa de muchos de los problemas ambientales, socioeconómicos y de pérdida de bienestar de la población radica en la falta de ordenación territorial de ámbitos urbanos supramunicipales¹⁷. El fenómeno supramunicipal y los graves problemas que plantea (dispersión urbana, accesibilidad, movilidad, servicios públicos, ineficiencia energética y ambiental, gestión de la oferta de viviendas, regeneración urbana, etc.) no es considerado como tal, careciendo de un adecuado

¹⁶ Uno de los elementos estructurales más negativos del gobierno y gestión del territorio español se encuentra en la continuidad de unas delimitaciones municipales provenientes del siglo XIX, mantenidas prácticamente inalterables (en torno a los 9.200 municipios) hasta el año 1960, a partir del cual se produce un descenso espectacular en el número de municipios, con fusiones municipales ligadas al progresivo despoblamiento del mundo rural, hasta el censo de 1981, tras el cual las competencias sobre fusión, absorción o creación de nuevos municipios pasan a las Comunidades Autónomas, invirtiéndose la citada tendencia decreciente. En el censo de 1981 se identifican 8.020 municipios; en el padrón continuo de habitantes del INE para el uno de enero de 2011, el número de municipios ha pasado a ser de 8.114, lo que implica un crecimiento de 94 municipios (1,2%) en el período, por procesos de desagregación municipal. El alto número de municipios con reducida población y en despoblamiento (tanto por su envejecimiento demográfico como por la emigración de su población joven) define una situación insostenible que se refleja en el hecho de que 1.058 municipios (13% del total) tengan menos de 100 habitantes y 4.862 (60% del total) tengan menos de mil habitantes a uno de enero de 2010 según datos del INE.

¹⁷ Según se constata en Serrano *et al.* (2010), el conjunto de ámbitos supramunicipales (regiones funcionales urbanas –RFU– áreas metropolitanas –AM– y áreas urbanas –AU) concentran la población, actividad, poder y gobierno territorial y están integrados por el 9% del total de municipios existentes, pero concentrarán en 2015 más del 70% de la población previsible, creciendo a una media del 7% frente al 3% del correspondiente total de España.

planeamiento territorial, salvo en contadas excepciones. Ni estas áreas ni las zonas litorales, también caracterizadas por continuos urbanísticos dispersos supramunicipales, han tenido –salvo las citadas contadas excepciones– adecuados instrumentos de ordenación del territorio que racionalizaran los procesos de expansión urbanística en términos de eficacia y eficiencia económica, energética, territorial y ambiental. El conflicto autonómico-municipal que implica el planeamiento territorial supramunicipal hace que en muy pocas CCAA se aborde de forma adecuada, si bien experiencias como las del País Vasco o Barcelona podrían servir de referentes positivos (y necesarios y exigibles por motivos de interés general del estado) al respecto.

En séptimo lugar hay que situar una política de inversión en infraestructuras, y en particular en las de transporte, disociada de criterios de eficacia o eficiencia socioeconómica y territorial. El objetivo de estas políticas se centraba en la propia realización de obra pública¹⁸ y en alcanzar unos niveles de dotación de infraestructuras asociados a una continuación indefinida de los procesos urbanizadores, residenciales y supuestamente de demanda industrial potencial, dispersos, al margen de la demanda previsible, muy alejados de criterios de sostenibilidad y muy centrados en objetivos políticos, de supuesta cohesión territorial mal entendida. El resultado ha sido infraestructuras sin demanda tanto en el campo del transporte como en el de los regadíos o en el de la urbanización de terrenos. Ello ha llevado a un elevado despilfarro de recursos que tiende a agravar la situación socioeconómica del país y que exige planes de regeneración territorial y urbana urgentes para evitar que el deterioro de estos activos pueda perjudicar al territorio y a actividades como el turismo.

5. La necesaria concertación y coordinación estatal en materia territorial, urbanística y ambiental para la defensa del bienestar general y de la sostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo

Las posibles soluciones para la corrección de las causas señaladas debe partir del hecho de que, tras la Constitución de 1978 –CE–, la ordenación del territorio y al urbanismo son asumidas por los respectivos Estatutos de Autonomía de las distintas CCAA como materias pertenecientes al ámbito de competencia exclusiva autonómica (art. 148.1.3a CE) al igual que sucede con "la gestión en materia de protección del medio ambiente" (art. 148.1.9ª CE), aunque en este caso con la

¹⁸ La obra pública no se prioriza por lo que deberían ser criterios de demanda o de eficiencia. La inercia presupuestaria y el volumen de contratación son los criterios principales a los que se suman criterios marginales de supuesta sostenibilidad y racionalidad territorial. Así, por ejemplo, la preocupación por el cambio climático priorizaría actuaciones en energías renovables, redes distribuidas de energía o, en el campo del transporte, se priorizaría el transporte público metropolitano, la mejora de los servicios públicos en autobús o el transporte de mercancías, junto a mejora de la eficiencia de los vehículos en su reducción de emisiones, o la reducción de las necesidades de transporte por un adecuado urbanismo y ordenación del territorio. Sin embargo se han priorizado aeropuertos sin aviones, autovías y autopistas sin coches y la alta velocidad ferroviaria sin viajeros en muchos itinerarios.

importante salvedad de que el artículo 149.1 23a CE reconoce como competencia exclusiva del Estado "la legislación básica sobre protección del medio ambiente", en la que indudablemente tiene cabida el objetivo internacional y de la UE de la sostenibilidad, ya que el mismo tiene referentes fundamentales en la emisión de gases de efecto invernadero –GEI-, en la contaminación, en el agua y las costas, en los ecosistemas naturales y en la preservación de la biodiversidad, pero también, a su través, en el sector de la energía, del transporte, del urbanismo, de la ordenación del territorio y de la edificación, en la agricultura y en la industria, tal y como se recoge, por ejemplo, en la Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento, CES y Comité de las Regiones Europeos respecto a “La Hoja de Ruta para lograr una Economía Baja en Carbono para el 2050”.

Con respecto a la indudable necesidad que en temas de sostenibilidad territorial tiene la coordinación y a los instrumentos para conseguirla, hay que señalar que el Texto Refundido de la Ley del suelo de 1992 -TRLR92-, al refundir los textos legales de 1976 y de 1990, y atendiendo a la imprescindible necesidad de coordinación en materia de ordenación del territorio, recogió la figura de un Plan Nacional de Ordenación en su artículo 66, señalando que: "El Plan Nacional de Ordenación establecerá las grandes directrices territoriales, fijará los fines y objetivos y determinará las prioridades de la acción pública a escala del territorio nacional, de forma que permita la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes a la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo, en el marco de las competencias que, constitucionalmente corresponden al Estado".

Sin embargo, este artículo fue declarado inconstitucional por el TC en su sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997 -STC 61/1997- al determinar la incompetencia del Estado en materia de ordenación territorial, si bien reconoció, que "El Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio", y que no cabe negar legitimación al Estado para que "planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que considere idóneos (como, por ejemplo, un Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda establecer las adecuadas fórmulas de coordinación con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial condicionen la estrategia territorial que las CCAA puedan llevar a cabo". Precisamente esos aspectos eran los que pretendía cubrir el Plan Nacional de Ordenación, pero con la sentencia desaparecía la posibilidad de establecer una visión e integración horizontal de las políticas de las administraciones públicas que plasmara la necesaria concertación, colaboración y coordinación precisa entre las mismas que este tipo de plan podría haber encuadrado. Con ello se hubieran evitado los numerosos conflictos competenciales producidos desde entonces hasta ahora entre las normas y acciones sectoriales estatales y las territoriales de las CCAA.

En todo caso, la citada sentencia STC 61/1997 abre una nueva etapa en la regulación urbanística y territorial española, indudablemente marcada por una nueva concepción de las competencias exclusivas de las CCAA al respecto, en un marco en el que las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de competencias relacionadas con el territorio y el urbanismo presentaban una notable diversidad, que no era ajena a la composición de sus miembros¹⁹ ni a la concepción que los mismos tenían sobre los propios conceptos de desarrollo territorial versus ordenación del territorio, o de ciudad versus urbanismo.

De hecho, tras esta discutible y discutida sentencia, se ha ido consolidando una línea que tiende a corregir planteamientos poco comprensibles de la misma, subsanando sus errores –como el olvido de la situación de Ceuta y Melilla– y dibujando un posicionamiento dotado de una cierta coherencia y continuidad. Así, la necesidad de la función de coordinación aparece como referencia reiterada en las sentencias del TC, entendiendo éste que la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones”, de manera que a su través se establezcan relaciones que “hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias [...] en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8, con remisión a la STC 32/1983, FJ 2).

En síntesis, como contenido básico doctrinal de esta consolidación podemos decir que el TC rechaza la intromisión del Estado en materia urbanística o de ordenación del territorio salvo por competencias que se deriven de otros títulos constitucionales propios, pero siempre que ello no ponga en cuestión las capacidades de CCAA y Administraciones Locales para desarrollar la autonomía en sus competencias más allá de unas limitaciones coherentes con la necesaria subordinación a la consecución de los objetivos asociados a las competencias del Estado. Pero reitera y valora de forma creciente la necesidad de coordinación para evitar contradicciones en los procesos²⁰. Y, si tiene que haber coordinación, es

¹⁹ En los años 1995 y 1996 se produce un cambio radical en los Gobiernos territoriales y del Estado, respectivamente, que implica modificaciones sustanciales en las políticas urbanísticas, fundamentalmente, y también un cambio en el posicionamiento del TC, con una sentencia –la citada STC 61/1997– que va a alterar radicalmente la situación del urbanismo y la ordenación del territorio en España y que, junto con la nueva política urbanística estatal, van a condicionar el inicio de una nueva burbuja inmobiliaria cuyos catastróficos resultados estamos padeciendo.

²⁰ Así se reconoce en las sentencias STC 38/2002, de 14 de febrero y en las anteriores a que ésta se remite (fundamento jurídico 3 de la STC 15/1998, de 22 de enero) o a la que hace referencia a que “frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas” (STC 110/1998, de 21 de mayo, FJ 2). La consecuencia es una llamada al establecimiento de fórmulas de cooperación (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1988 y 36/1994) señalando que se pueden elegir distintas vías para conseguirla, entre los que se citan el que aquí se defiende de creación de órganos de composición mixta (STC 40/1988, FJ 30). También se señala que si estos cauces o fórmulas de cooperación resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma (STC 56/1986, FJ 3)” (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 4)”.

evidente que tiene que existir un coordinador del proceso y unos mecanismos para la coordinación que permitan la prevalencia del interés general, tal y como se señala en los anteriores fundamentos jurídicos, en procesos como el de la especulación inmobiliaria, que tan costosos están resultando a la sociedad española, o en el de la imprescindible sostenibilidad ambiental exigida de forma creciente a nivel internacional y en el seno de la Unión Europea. La incidencia que sobre esta sostenibilidad presentan los modelos económicos, urbanísticos o territoriales es evidente, y es la razón que justifica que se produzca la necesaria coordinación estatal que, en palabras del propio TC (sentencia del TC, de 20 de julio de 2011), “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema y que, por lo mismo, debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 32/1983, de 28 de abril, y en el mismo sentido, SSTC 42/1983, de 20 de mayo; 11/1984, de 2 de febrero; 144/1985, de 25 de octubre, entre otras).²¹

El contenido de la citada sentencia del TC, de 20 de julio de 2011 con respecto a la competencia del Estado para la exigencia y coordinación de la estabilidad presupuestaria de las CCAA. se entiende presumiblemente extensible a nuestros efectos a la cada vez más clara exigencia de sostenibilidad que todas las instituciones internacionales (Naciones Unidas, OCDE, o la propia Unión Europea, según se recoge en su artículo 3.3 del Tratado Consolidado de la UE) exigen como uno de los principios directores de la política y acción pública para los próximos años. Y que el propio TRLS08, vigente también, recoge en su artículo segundo, destacando la indudable necesidad de aplicación del principio de coordinación, al que ya hemos dicho que hace referencia en reiteradas sentencias el TC (STC 62/2001, FJ4, de forma destacada, entre otras).

La solución para la necesaria coordinación estatal en materia de sostenibilidad la da el TC por la vía de incorporar lo que denomina competencia restringida al establecimiento de límites que no cuestionen la aplicación de la autonomía en el desarrollo de las competencias propias. Así, reconoce la constitucionalidad del Consejo de Política Fiscal y Financiera para controlar y exigir modificar los

²¹ Véase al respecto la sentencia que establece la constitucionalidad de que el Estado apruebe la planificación hidrográfica de las Cuencas internas catalanas (STC 227/1988, FJ 20 b) y lo que el TC señala en la sentencia del 20 de julio de 2011 respecto al hecho de que, al afectar los planes hidrológicos de cuenca a la prioridad y compatibilidad de usos, medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura y montes, infraestructura, aprovechamientos energéticos, protección civil, etc., que inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas “se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas”. Y reitera que, con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación estatal es materialmente una actividad de coordinación.

presupuestos de las administraciones territoriales e, incluso, para obligar a presentar planes de adecuación a los objetivos de estabilidad, lo que constituye un importante referente que puede ser de aplicación al enfoque y organización de las políticas de sostenibilidad y, en su marco, aunque no de forma exclusiva, a las de ordenación del territorio y urbanismo desde la perspectiva de la resolución de los graves problemas económicos y ambientales que el marco actual ha planteado al conjunto del país, según ha quedado referido en epígrafes anteriores²².

Numerosas sentencias del TC han reiterado la necesidad de coordinación²³, pero el hecho de que la planificación de un amplísimo número de infraestructuras y sectores sea competencia tanto estatal como autonómica en sus respectivos ámbitos, ha llevado a que la legislación española haya terminado configurando un modelo descoordinado, no concertado y claramente sectorializado, con frecuentes conflictos competenciales, que el TC ha reafirmado en la línea de confirmar la primacía de los intereses sectoriales frente a los horizontales (de modelo territorial y ambiental) en los supuestos en los que ambos entran en conflicto. Una importante parte de los problemas existentes no son independientes de esta inadecuada y fragmentaria concepción del territorio que no sólo incide sobre la economía general de país, como desgraciadamente muestra la influencia de la especulación urbanística/burbuja inmobiliaria sobre la crisis actual (o se comprobó en la crisis de 1979-1986 o, en menor medida en la de 1992-1995) sino que también incide de manera desproporcionada sobre la sostenibilidad ambiental y sobre el patrimonio territorial (natural, productivo y cultural) español.

6. Conclusiones

La sostenibilidad ambiental y el mantenimiento de los mayores niveles de bienestar posible para los ciudadanos son objetivos claros de la Constitución Española y de la Unión Europea en su conjunto, como se señala en el propio

²² En concreto, la citada sentencia del 20 de julio de 2011 señala que no es constitucional el establecimiento de controles rigurosos para asegurar aspectos como la coordinación económica (STC 201/1988, FJ4), si bien sí lo es el establecimiento de límites (como el de endeudamiento) que tengan una relación directa para asegurar los objetivos de política económica (STC 62/2001, FJ 4).

²³ La STC 149/1998, de 2 de julio, sobre la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, se establece la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, “dado que la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación” pero sin que ello implique la invasión de las competencias autonómicas exclusivas en ordenación territorial y sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado que afecten al territorio. Pero el grave problema es que estas competencias y sus consecuencias sobre la ordenación del territorio son muy elevadas (Defensa y Seguridad Pública - protección civil, Administración de Justicia; Planificación general de la actividad económica; Carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma; Costas, Transportes terrestres y aguas que afecten a más de una Comunidad Autónoma, Instalaciones eléctricas y transporte de energía; Bases del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; Obras Públicas de interés general, Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental de interés nacional o Bases del régimen minero y energético), se reproducen para las CCAA. en sus ámbitos autonómicos e interfieren con las competencias propias de las Administraciones Locales en los mismos.

artículo tercero de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea²⁴, en la Estrategia UE-2020 o en documentos sectoriales de la UE más o menos específicos. Y también el desarrollo sostenible aparece como objetivo de numerosas leyes españolas y, en particular, en el artículo segundo del propio Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 (RDL 2/2008, de 20 de junio). Pero, por otro lado, no hay que olvidar que el planeamiento urbanístico vigente se ha aprobado, en su inmensa mayoría, antes de la Ley del suelo de 2007; y, dada la ausencia de incorporación de la misma en la correspondiente legislación autonómica, previsiblemente con la misma filosofía que ha ayudado a la generación de los problemas actuales, donde los cíclicos procesos especulativos en el suelo y la vivienda, con la creación de sucesivas burbujas inmobiliarias, siempre han terminado con graves crisis en la economía española; y que el último de ellos ha llevado en la actualidad a una de las fases de mayor inestabilidad, paro y malestar social del país.

La situación en España exige soluciones centradas en la sostenibilidad económica y ambiental a largo plazo, promoviendo un urbanismo y una ordenación del territorio que, ante la situación de crisis global, planteen salidas que exigen importantes cambios estructurales, con la promoción de la movilidad social (potenciación del alquiler) y de la regeneración urbana con la mejora de la eficiencia energética y ambiental de edificios y ciudades, y la preminencia del bienestar ciudadano sobre el negocio inmobiliario. No se puede olvidar, en este sentido, que los procesos de planificación –y las decisiones políticas que implican– tienen efectos muy sustanciales sobre el territorio, la economía, los ecosistemas y recursos naturales que constituyen uno de los principales valores patrimoniales de este país, y el paisaje, que tienen una gran perdurabilidad en el tiempo, porque son muy difíciles y costosos de modificar o corregir en la mayoría de las ocasiones.

Nadie en el mundo científico discute en la actualidad que la situación de crisis iniciada en 2007 en EEUU ha sido fundamentalmente el resultado, en las dos décadas transcurridas, desde la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS, de la implantación generalizada de una filosofía basada en ese beneficio individual que los conservadores defienden como paradigma de acción social, y en la subordinación del interés general al mismo a través de la desregulación y de la desprotección de los más débiles frente a los agentes con mayor capacidad de intervención productiva y especulativa. Las ganancias especulativas rápidas en mercados globales que iba permitiendo una creciente expansión segura de las comunicaciones y de Internet, han generado un creciente predominio de una sociedad especulativa en el mundo de la OCDE respecto a una actividad productiva de bienes y servicios que iba progresivamente deslocalizándose y trasladándose a países en desarrollo. El peso de la especulación y la creación de burbujas sucesivas (punto.com, vivienda, petróleo, alimentos básicos, oro...) ha alcanzado tal magnitud que ha acabado por condicionar y regir la política de los países, insertándolos en una espiral diabólica de protección del sistema financiero local, a través de un endeudamiento público que vuelve en su contra los procesos

²⁴ Diario Oficial de la UE de 30/03/2010. C 83/13.

especulativos del sistema financiero global. Como se dice en el lenguaje políticamente correcto, los mercados (financiero-especulativos, habría que añadir) dominan hoy, y condicionan de forma determinante la política y el nivel de bienestar de los países occidentales. En España, en particular, el papel de la especulación inmobiliaria ha sido un factor fundamental en la comprensión de la crisis en que nos encontramos. Evitar su reiteración debe ser un objetivo de primer orden de las administraciones públicas.

Para ello, como se ha señalado, un paso fundamental es incrementar fuertemente los procesos y los mecanismos de coordinación en materia de sostenibilidad ambiental, ordenación del territorio y urbanismo. La ordenación del territorio es un mecanismo idóneo para establecer estrategias estatales de crecimiento que den prioridad a la creación de empleos en actividades ambientalmente sostenibles (economía verde), en I+D+i (conocimiento) y en aprovechamiento de los recursos propios (desarrollo endógeno), que corrijan la práctica puesta en segundo plano de la lucha contra el cambio climático, y que se acompañen con políticas en cada Comunidad Autónoma y Administración Local que incidan en esas mismas líneas de intervención. Y, como se ha señalado, se considera plenamente justificado un papel mucho más activo de la AGE en los procesos de transformación territorial, tanto por las consecuencias históricas y reiteradas de dichos procesos sobre las crisis económicas y sus desproporcionados efectos sobre el conjunto de la población, como por sus efectos sobre el patrimonio territorial y sobre la sostenibilidad ambiental, sobre la seguridad jurídica y la garantía de igualdad de derechos de todos los españoles, y, sobre todo, sobre la necesidad de armonizar los desarrollos en aras de una mayor sostenibilidad, y de cumplir los compromisos a futuro que la creciente mundialización y los compromisos internacionales asumidos implican sobre dicha sostenibilidad.

Para viabilizar estos objetivos es imprescindible un acuerdo entre los dos principales partidos políticos, porque la solución exige, dada la inercia y tiempo de materialización de los procesos territoriales, una estabilidad que sólo se puede conseguir en un marco de acuerdo estructural en el que participen también los gobiernos de las administraciones territoriales. Dicha solución se centraría en el establecimiento de un paralelismo entre los objetivos económicos que se derivan de la Ley Orgánica 5/2001 y de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, con los de unas leyes paralelas que centraran en la sostenibilidad la justificación de la creación de una ley Orgánica que estableciera un Consejo de Políticas para la Sostenibilidad con las Comunidades Autónomas, y una Ley específica de Sostenibilidad, integrando las disposiciones pertinentes en materia de infraestructuras, energía, cambio climático, contaminación, transporte, residuos, economía verde, patrimonio territorial, urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, desarrollo rural y recursos naturales como el agua.

El Consejo de Políticas para la Sostenibilidad tendría la función –a través de la consideración de los informes realizados al respecto por la AGE- de asegurar la concertación, colaboración y coordinación de las distintas administraciones en los planes, directrices o estrategias de ordenación del territorio para la sostenibilidad, que las distintas Comunidades Autónomas tendrían la obligación de elaborar, con

la capacidad de limitar y condicionar los planes, políticas y proyectos de transformación territorial de las distintas administraciones y, muy en particular, la expansión urbanística de determinados ámbitos frágiles (zonas costeras, o áreas con posibilidad de afectar a la Red Natura 2000 o a los Parques Nacionales) o de determinado tamaño (municipios mayores de 20.000 habitantes) o de ámbitos urbanos de carácter supramunicipal. Igualmente correspondería al Consejo la supervisión de la disciplina y de la ejecución de las sentencias en materia urbanística, territorial o contra el medio ambiente, con capacidad para asignar la ejecución de dicha disciplina, o ejecución de sentencias, a la AGE o a la Comunidad Autónoma que corresponda, y la garantía de una adecuada transparencia pública en todos los procesos de modificación o recalificación urbanística o territorial. También dependería del Consejo el Organismo o Agencia que se debería encargar del mantenimiento de un Sistema de Información Territorial en la web, donde se recogiera la situación y las limitaciones de uso, derechos y deberes de los propietarios asociados a cada parcela rústica o urbana, así como del seguimiento del cumplimiento de la normativa urbanística y territorial, y de la reacción ante el incumplimiento de la misma a través de los mecanismos administrativos o judiciales existentes al respecto.

En todo caso, y complementariamente, sería necesario una modificación legislativa que permitiera un acercamiento mucho más exigente en el equilibrio entre los daños asociados a la corrupción urbanística, territorial o ambiental y los beneficios particulares obtenidos por los infractores, asegurándose que ninguno de los condenados obtenga beneficios económicos por su delito, evitando la desaparición de la responsabilidad personal por la desaparición de promotoras o empresas intervinientes, y asegurando que los delincuentes compensan a terceros implicados en sus actuaciones a la vez que el resultado de éstas (edificios ilegales, áreas ambientales destruidas, etc.) es regenerado a la situación inicial a costa del patrimonio de los infractores, dondequiera que éste radique. También sería conveniente una revisión ejemplarizante de las penas en el Código Penal, la inhabilitación a perpetuidad de los condenados para la función pública y la persecución tanto de los corruptos como de los corruptores, con penas semejantes, en la prevaricación, el cohecho o el tráfico de influencias. Y, por último, asegurar la ejecución en el menor plazo posible de las sentencias firmes que tienen que ver con el derribo o restauración de la situación al estado anterior al delito.

Obviamente las medidas que se recogen inciden, fundamentalmente, en la prevención de la aparición de nuevas burbujas inmobiliarias –de tan nefastas consecuencias para la sociedad española- y en la racionalización y coordinación de políticas de las administraciones para evitar el despilfarro y contradicciones producidas entre muchas de ellas y su grave afección al territorio. Pero no hay que olvidar que el problema del siglo XXI es mucho más amplio, de cambio global en el modelo de desarrollo, donde, como muy bien señala W. Streeck (2011) en el párrafo final de su estupendo artículo:

“Hoy, más que nunca, el poder económico parece haberse convertido en poder político, mientras los ciudadanos se ven casi totalmente privados de sus defensas democráticas y de su capacidad de exigir a la economía

política intereses y demandas incompatibles con las de los propietarios del capital. De hecho, mirando retrospectivamente la sucesión de crisis del capitalismo democrático desde la década de 1970, parece dibujarse una resolución de los conflictos sociales del capitalismo avanzado, por temporal que sea, totalmente favorable a las clases propietarias, ahora firmemente atrincheradas en su fortaleza políticamente inexpugnable de las finanzas internacionales.”

Y la salida a esta situación requiere que una población, que en España va a verse progresivamente empobrecida en sus capas medias y bajas en la próxima década –si no se cambia radicalmente el modelo- tome conciencia de la necesidad de forzar los cambios que ayuden a llegar a otro modelo de formación social, donde el desarrollo sostenible sea la guía, se produzca una subordinación del poder financiero especulativo y económico al poder democrático, y el bienestar social y su sostenibilidad sean los objetivos prioritarios. Ello exige también propugnar otro modelo territorial y urbano y otro modelo de consumo, pero esta es otra cuestión que, desgraciadamente, no puede tener cabida en este artículo.

Bibliografía

- CABILDO DE LANZAROTE et al. (2010): *Memoria de las II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental*. Disponible en: <http://issuu.com/fundicot/docs/2legalidad>
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Hoja de Ruta para lograr una Economía Baja en Carbono para el 2050*. Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento, CES y Comité de las Regiones Europeos, Bruselas.
- DOCE (2011): *Directiva 2009/28/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:ES:PDF>
- DOCE (2011): *Directiva 2010/31/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios*. Diario Oficial de la UE. 18/06/2010. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:ES:PDF>
- FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION (2011): *Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States*. Official Government Edition. Washington DC.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2011): *Perspectivas Económicas Mundiales*. Septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/texts.pdf>
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2011): *Travel Tourism Competitiveness. Report 2011*. Disponible en:

- http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf
- LÓPEZ, Isidro y RODRÍGUEZ, Emmanuel (2010): *Fin de ciclo*. Ed. Traficantes de Sueños, Madrid.
- MINISTERIO DE LA VIVIENDA (2010): *Libro Blanco sobre la sostenibilidad del planeamiento urbanístico*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- NAREDO, Juan Manuel; CARPINTERO, Óscar y MARCOS, Carlos (2008): *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española 1995-2007*. FUNCAS. Madrid.
- NAVARRO, Vicent; TORRES, José y GARZÓN, Antonio (2011): *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. Ed. Sequitur. ATTAC España, Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD DE ESPAÑA (2010): *Sostenibilidad en España 2010*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD DE ESPAÑA (2011): *Sostenibilidad en España 2011*. Mundi-Prensa, Madrid.
- RAJAN, Racghuram G. (2011): *Grietas del sistema. Por qué la economía mundial sigue amenazada*. Ed. Deusto, Barcelona (ed. orig., New Yersey 2010).
- ROCHE, Marc (2011): *El Banco. Como Goldman Sachs dirige el mundo*. Ed. Deusto, Barcelona (ed. orig., París 2010).
- RODRÍGUEZ, Julio (2011): "El mercado de la vivienda tras la recaída de la crisis. Observatorio Inmobiliario" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 169-170 otoño-invierno 2011, Madrid, pp. 701-716.
- SERRANO, Antonio (1999): "Regiones funcionales urbanas, ¿lugares para vivir?", en *La Ciutat Sostenible*. Col. Urbanitats. Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, Barcelona, pp. 115-133.
- SERRANO, Antonio (2000): "La problemática de las áreas urbanas supranacionales. Aplicación a la región funcional urbana de Valencia" en *Cartas Urbana* nº 6, junio 2000. DACT, Las Palmas, pp. 169-206.
- SERRANO, Antonio (2002): "El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español" en *Revista URBAN* nº 8. Verano/otoño 2003, Madrid, pp. 35-54.
- SERRANO, Antonio (2009): *Cambio Global España 2020. Programa Transporte*. CCEIM, FUNDICOT y Caja Madrid Fundación, Madrid. Disponible en www.fundicot.org
- SERRANO, Antonio et al. (2010): *Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015*. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) Madrid 2010. Disponible en www.fundicot.org
- SERRANO, Antonio (2011): "Transformaciones territoriales en España 1978-2008 y perspectivas 2015", en *Crisis y Territorio*. FUNDICOT, Madrid, pp. 55-89. Disponible en www.fundicot.org
- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA ENERGÍA (2011): *Planificación energética indicativa, según lo dispuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*. Disponible en: http://www.mityc.es/energia/es-ES/Novedades/Documents/Planificacion_indicativa_2012-2020.pdf

- SECRETARÍA DE ESTADO DE LA ENERGÍA (2011): *La Energía en España 2010*. Disponible en:
http://www.mityc.es/energia/balances/Balances/LibrosEnergia/Energia_Espana_2010_2ed.pdf
- SECRETARÍA DE ESTADO DE VIVIENDA (2011): *Capitales&Ciudades+100*. Disponible en:
http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=152&lang=es
- THE ECONOMIST (2011): *The Economist House Price Indicator*. Disponible en:
http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/03/global_house_prices&fsrc=nwl
- WORLD ECONOMIC FORUM (2011): *The Global Competitiveness Report 2010-2011*. Disponible en: <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

¿QUÉ QUEDA DEL TERRITORIO EN LA ERA DE LOS FLUJOS GLOBALES?

WHAT REMAINS OF THE TERRITORY IN THE ERA OF GLOBAL FLOWS?

Carlos JIMÉNEZ ROMERA*

RESUMEN

La movilización de ingentes recursos energéticos y materiales ha permitido la integración económica de territorios remotos, previamente autónomos y relativamente autosuficientes. Los modelos tradicionales de análisis del territorio en función de los recursos locales han dejado de ser eficaces para describir la nueva realidad. En la actualidad los territorios han pasado a estar al servicio de un sistema-mundo global, renunciando a la complejidad interna y convirtiéndose en mero soporte infraestructural de los flujos globales. Frente a la incertidumbre que amenaza al propio sistema global, una estrategia defensiva debería centrarse en conservar los recursos locales que puedan dotar de cierta flexibilidad y autonomía a los territorios.

Palabras clave: ordenación del territorio, globalización, flujos materiales, recursos locales, sostenibilidad.

ABSTRACT

Massive mobilization of energy and material resources has enabled economic integration among remote areas which were previously autonomous and relatively self-sufficient. Traditional models used for studying the territory on the basis of local resources are no longer effective to describe the new reality. Today the territories have come to serve a global world-system, forgoing their internal complexity and becoming mere infrastructural support of global flows. Faced with the uncertainty that threaten the global system itself, a defensive strategy should focus on preserving those local resources that can provide some flexibility and autonomy to territories.

Keywords: Spatial Planning, globalisation, material flows, local resources, sustainability.

* Arquitecto, Investigador del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, España.

1. Introducción

La actual fase de integración económica a nivel planetario, llamada comúnmente globalización, está mostrando algunas características imprevistas en cuanto a su espacialidad. El incremento y abaratamiento del transporte no ha supuesto la desaparición de las distancias y de las diferencias (Veltz, 1996), sino que ha dado lugar a un aumento de la especialización de las regiones, con una relocalización de las actividades productivas a nivel global (Kenney & Florida, 2004). En el ámbito político, la aparición de agentes transnacionales ha restado poder a los Estados, al tiempo que recuperaban protagonismo los agentes locales y las escalas regionales, proceso que se ha calificado como re-territorialización (Brenner, 1999) o, en sentido inverso, como des-territorialización, subrayando que dichos agentes locales no dejan de estar sujetos a lógicas globales y a decisiones impuestas desde fuera (Plaza *et al.*, 2003:229). En este contexto, la Ordenación del Territorio, en cuanto política pública, se enfrenta a una doble dificultad, ya que debe dar respuesta a problemas cuyo origen se sitúa más allá de su propio ámbito de actuación y además en un contexto de creciente debilidad de los actores políticos tradicionales. Ante estos retos, no resulta extraño que la reciente literatura crítica (en el ámbito español, a modo de ejemplo: Romero, 2004; Galiana & Vinuesa, 2006; Hildebrand, 2006; Farinós & Romero, 2007) centre sus reflexiones no tanto en el contenido de la planificación como en la posibilidad de llevarla a cabo, esto es, en los aspectos más relacionados con la gestión o la gobernanza.

Sin embargo, la globalización no es un mero concepto descriptivo, sino que también se le da un sentido prescriptivo, asumiendo su inevitabilidad y la necesidad de jugar según sus reglas, con una sola estrategia posible: buscar una posición ventajosa en la relocalización global. Desde este enfoque, el objetivo de la ordenación de un territorio debe pasar por convertirlo en una de esas regiones “que ganan” (Benko & Lipietz, 1992), en tanto que el único reto reside en articular correctamente los ingredientes disponibles, esto es, agentes y recursos locales, con las necesidades de los agentes y procesos globales.

Frente a esta óptica global y globalizadora, el presente trabajo pretende aportar una visión complementaria, analizando las consecuencias locales de estas dinámicas globales como paso previo a la elaboración de una respuesta adecuada. Así, desde lo local, la relocalización a escala mundial se observa como deslocalización ya que se pierde la referencia, entre los vericuetos del transporte transoceánico y las comunicaciones electrónicas, de actividades (y productos y servicios asociados) que antes tenían una localización precisa y conocida. Como consecuencia, territorios y regiones dependen cada vez más de los intermediarios globales, pasan a integrarse en un organismo mayor al tiempo que pierden parte de su autonomía económica y política, obligados a adaptarse a los requisitos impuestos por esa integración. En este análisis, no nos centraremos tanto en las dimensiones sociales y políticas del proceso como en los aspectos físicos y ambientales que hacen posible y dan forma al mismo.

2. Territorios que se reorganizan

En el concepto de “región” o “territorio” hay mucha más reflexión y teoría de lo que habitualmente reconocemos. El hecho de que distintas áreas de la superficie terrestre estén más relacionadas entre sí que con otras depende en gran medida de la comunicación o transporte que se produzca entre ellas, ya sea natural o artificial. El factor clave es el proceso que permite el intercambio de materiales entre distintas áreas y las convierte en interdependientes. En este sentido, hay procesos globales, como las corrientes oceánicas o el régimen de vientos y lluvias, que condicionan el clima de las distintas partes del globo, y otros de ámbito local que completan la caracterización de cada territorio. Este transporte horizontal constituye un factor de perturbación en los procesos biológicos, que funcionan básicamente siguiendo el eje vertical de la luz solar y la gravedad (Margalef, 1980), puesto que permite conectar distintos ecosistemas a través de la circulación de nutrientes y otros elementos básicos para la vida. De esta forma, en tierra firme, el ámbito que más nos interesa, los vientos y el ciclo del agua son los principales instrumentos que ponen en contacto distintas áreas para conformar una unidad funcional, encargándose de transportar, mediante procesos de erosión y sedimentación, los materiales que aprovechan los seres vivos.

Durante milenios la humanidad, según colonizaba los distintos ecosistemas del planeta, aprendía a aprovechar los recursos disponibles, adaptando sus usos y costumbres a las características de cada territorio en primer lugar, y más tarde modificando dicho territorio en su provecho a través de las primeras prácticas de ordenación del territorio (Jiménez, 2008). La roturación de tierras para la agricultura, las rutas ganaderas de trashumancia, las obras de irrigación de las grandes civilizaciones hidráulicas, etc. son intervenciones que transforman el territorio para adaptarlo a las necesidades humanas que, en todo caso, se llevan a cabo exclusivamente con recursos locales, es decir, que un agente que habita un territorio utiliza los recursos del propio territorio para transformarlo. Los grandes logros se deben, no tanto a la abundancia de recursos, como a la perseverancia de las sociedades que, a lo largo de generaciones, movilizaron una parte significativa de sus recursos en aras de estas transformaciones, no siempre afortunadas (Ponting, 1991).

Cuando Patrick Geddes, padre oficioso de la moderna ordenación del territorio, propone un nuevo método de análisis previo al proceso de planificación, se fija en el conjunto de ecosistemas que atraviesa un río a lo largo de su recorrido y en los distintos modos de vida que las poblaciones asentadas en dichos espacios han desarrollado para la explotación de los recursos disponibles. Esta “sección del valle” (Geddes, 1923) representa los distintos sistemas de asentamiento y formas de explotación del territorio que forman una unidad funcional gracias a la comunicación proporcionada por el río. El modelo, basado en el valle escocés de Edimburgo, adolece de cierto determinismo ecológico: cada tramo del valle tiene una productividad ecológica determinada y los hombres deben contentarse con sacar el máximo provecho de la misma; además, al igual que el río arrastra consigo los nutrientes, también la riqueza y los recursos económicos en general circulan más fácilmente río abajo que en sentido contrario, tendiendo a acumularse

en la llanura próxima a la desembocadura en el mar, donde se sitúa la gran ciudad. Este territorio, en cualquier caso, es autosuficiente y autoexplicativo: el ciclo del agua (en sus fases atmosférica y continental), y el ciclo de materiales arrastrados por el agua, se sostiene a sí mismo y a todos los seres que dependen de él sin necesidad de ninguna intervención externa fuera de la propia energía solar; el hombre tan sólo se inserta en dicho ciclo extrayendo el máximo rendimiento del mismo, proceso que puede prolongarse y perfeccionarse mientras perviva el propio ciclo del río.

Este planteamiento de Geddes fue continuado por su discípulo americano Lewis Mumford, que lo desarrolla e intenta llevar a la práctica en el seno de la Asociación para la Planificación Regional de América [*Regional Planning Association of America*, RPAA] (Hall, 1988: 158-165). Se planteaba planificar, no ciudades aisladas, sino regiones completas, recuperando las conexiones económicas entre los distintos espacios ecológicos y reconstruyendo la simbiosis perdida entre los distintos asentamientos y de la ciudad con su *hinterland*. Todo esto sería posible gracias a las posibilidades abiertas por el automóvil, que facilitaría una nueva dispersión de la población ahora hacinada en las grandes urbes. La historia inmediatamente posterior se encargó de desmentir esta posibilidad. Los métodos analíticos de Geddes y de la Asociación para la Planificación de América se aplicaron al plan regional de Nueva York, dirigido por Thomas Adams entre 1923 y 1927, pero los resultados del plan se dirigieron en direcciones opuestas a las pretendidas por los miembros de la Asociación. El nuevo plan regional centró sus esfuerzos en hacer viable la creciente concentración de Nueva York y de movilizar los recursos del territorio circundante en función de las necesidades de la urbe; nada había de recuperar el equilibrio o la armonía de las distintas partes del territorio (Hall, 1988: 166-167). En la práctica se estaba renunciando a cualquier capacidad productiva propia de todo ámbito rural que pudiera ponerse al servicio de la economía urbana de Nueva York, que seguiría creciendo para convertirse en el gran centro comercial y financiero encargado de gestionar recursos de lugares cada vez más remotos. Sobre el siguiente hito de la planificación regional, el Plan de Londres dirigido por Abercrombie, puede hacerse un análisis similar: a pesar de salvaguardar los espacios rurales en torno a la gran ciudad, no se trataba tanto de conservar las capacidades propias de lo rural como de proporcionar a la ciudad los espacios abiertos que demandaba.

El propio Mumford había vaticinado en 1925 las dos posibilidades que abría el método analítico de Geddes y cuál de ellas era su opción:

“La planificación regional no se pregunta sobre la extensión de la zona que puede ponerse bajo el control de la metrópolis, sino de qué modo la población y los servicios cívicos pueden distribuirse de manera que permitan y estimulen una vida intensa y creativa en toda la región – considerando que una región es un área geográfica que posee cierta unidad de clima, vegetación, industria y cultura. El regionalista tratará de planificar este espacio de modo que todos los lugares y fuentes de riqueza, desde el bosque a la ciudad, desde las montañas al mar, puedan desarrollarse equilibradamente, y que la población esté distribuida de modo que utilice sus ventajas naturales en lugar de anularlas y destrozarlas. Contempla a la

gente, la industria y la tierra como una sola unidad. En lugar de intentar, de manera desesperada, que la vida sea un poco más tolerable en las urbes superpobladas, trata de determinar qué tipo de equipamientos serán necesarios en las nuevas ciudades.”

(Mumford, 1925: 151; citado por Hall, 1988: 162)

El método propuesto por Geddes para conocer las posibilidades que los distintos territorios ofrecen al hombre, comprender mejor las interdependencias existentes y alcanzar el máximo desarrollo dentro del equilibrio con los ecosistemas, se transforma en la herramienta para llevar hasta sus últimas consecuencias la expansión urbana a costa de los recursos locales. Sin embargo, para llegar a este punto hay que superar dos limitaciones. Primero, hay que recordar que la ciudad es un organismo heterótrofo, es decir, consumidor neto, y voraz, de alimentos y recursos que no es capaz de producir por sí mismo y que debe traer de otros lugares (Odum, 1983: 51-57); antes de destruir el espacio rural inmediato que lo abastece, debe buscar otros territorios de donde extraer los recursos que necesita. Segundo, el transporte desde lugares más lejanos siempre tiene un coste que hay que cubrir, pero también hay que contar con el coste de mantener cierto control sobre los territorios de donde se extraen los recursos más esenciales con el fin de evitar convertirse en esclavo de los mismos.

3. La disolución de la distancia como limitante

Uno de los primeros análisis económicos espaciales corresponde a Johann Heinrich Von Thünen, quien plantea un modelo teórico, mucho más abstracto que el de Geddes, inspirado en otro contexto geográfico completamente distinto: las llanuras centroeuropeas (Von Thünen, 1876). Describe una ciudad aislada en el centro de una llanura homogénea, donde las distintas parcelas de terreno sólo se distinguen entre sí en términos de distancia a la ciudad. La ciudad debe cubrir todas sus necesidades con la producción de los terrenos circundantes, al tiempo que éstos sólo pueden acudir a dicha ciudad para vender sus productos en el mercado. El autor plantea que en un sistema de libre mercado sin ningún tipo de restricción regulatoria, los distintos cultivos se distribuirían en función de la distancia a la ciudad. Aquellos productos cuyo transporte fuera más dificultoso (los alimentos frescos por ser perecederos) o costoso (los productos forestales por ser más pesados por unidad de valor) se situarían en el sector más próximo a la ciudad. Los productos más fáciles de transportar (como las cabañas ganaderas) se situarían en las zonas más alejadas de la ciudad, aprovechando la mayor disponibilidad de suelo y las menores rentas, mientras que otros cultivos como los cereales se situarían en una zona intermedia, donde los costes de transporte no se disparasen ni la competencia con otros productos aumentase la renta en exceso. El sector más próximo al centro urbano, al contar con menor superficie disponible y mayores restricciones debidas al transporte, incluiría los usos más intensivos del suelo, con mayores inversiones y costes compensados por el mayor rendimiento de sus productos en el mercado. De esta forma, el ganado para producir leche se mantendría estabulado e incluso alimentado con pienso con el fin principal de no aumentar los costes (y el riesgo) asociado al transporte de la leche; por el contrario el ganado de carne se mantendría pastoreando en los sectores más alejados de la

ciudad gracias a la posibilidad de un fácil y barato transporte al matadero de la ciudad.

El territorio ideal de Von Thünen responde a una única variable, la distancia, para explicar los costes de explotación de cada tipo de cultivo, pero no es difícil imaginar una complejización mayor (el propio autor lo hace) donde se incluyan vías de transporte fluvial o suelos de distinta productividad. En todo caso, nos encontramos, como en el caso del valle de Geddes, con un territorio autosuficiente, que produce todos los alimentos y demás recursos que necesita, en el que cada elemento está íntimamente relacionado con los demás y cualquier cambio puede ser catastrófico para el conjunto.¹

Un siglo más tarde, Sinclair (1967) retoma el modelo de Von Thünen para observar una realidad completamente distinta: ¿cómo se distribuyen las explotaciones agropecuarias en un entorno de constante expansión y dispersión urbana? En este nuevo contexto, ya no es la distancia y los costes de transporte la variable que condiciona la localización de las explotaciones agropecuarias, sino la propia amenaza de la urbanización. Los espacios próximos a la ciudad ya no son los candidatos a la intensificación productiva para aprovechar su proximidad al mercado; por el contrario, la amenaza de una inminente absorción por la ciudad aconseja dejar de invertir en ellos e incluso abandonar el cultivo en espera del beneficio especulativo. Las inversiones agrarias se concentran, por el contrario en zonas lo bastante alejadas de la ciudad como para verse al margen de la amenaza urbanizadora y del alza de precios del suelo que supone. Por supuesto, todo ello, tanto el crecimiento desaforado de la ciudad como el alejamiento de la producción, es posible gracias a las nuevas posibilidades del transporte.

Podemos observar la descomposición del modelo de Von Thünen a lo largo del siglo XX siguiendo la estela de los distintos productos que él analizaba:

En primer lugar, la madera, que proporcionaba combustible y materiales de construcción se ha sustituido por toda una gama de productos especializados que pasan de un continente a otro sin aparente costo, ya se trate de combustibles como el petróleo, el carbón o el gas natural, o de materiales de construcción como el acero, el cemento, la propia madera, o incluso la piedra. Ello ha eliminado la necesidad económica de los bosques locales,² que sólo se han conservado en la medida en que ofrecían algún otro tipo de servicio, como el esparcimiento y el ocio (al principio sólo de las clases pudientes).

La invención de nuevos sistemas de conservación de los alimentos perecederos, así como la posibilidad del transporte refrigerado, ha ampliado enormemente el radio de acción de dichos productos; de unos pocos kilómetros se ha pasado a cientos o miles de kilómetros, de forma que el Mediterráneo se ha

¹ Por ejemplo, la deforestación del bosque próximo a la ciudad puede aumentar la producción lechera a corto plazo, o más bien reducir sus costes, pero supondrá una carestía de madera a medio plazo difícil de superar, ya que el resto de áreas próximas a la ciudad ya están ocupadas por cultivos intensivos.

² Aunque conviene recordar que fue la deforestación en la Inglaterra del siglo XVII la que obligó a acudir a un combustible tan poco apreciado como el carbón, por lo que ambos procesos están interrelacionados.

podido convertir en la huerta de la Europa del norte, mientras que otros alimentos como carnes, pescados y frutas atraviesan sin problemas los océanos. Estas innovaciones son relativamente recientes, y Mumford (1956) documenta cómo grandes metrópolis como Nueva York o París aún se abastecían de verduras frescas en su entorno próximo inmediatamente antes de la Segunda Guerra Mundial. Por último, aquellos alimentos que ya se transportaban con regularidad en el pasado, como es el caso arquetípico de los cereales, ahora recorren sistemáticamente miles y decenas de miles de kilómetros, saltando de un continente a otro, incluso en distintas fases de elaboración, con las aduanas y los controles sanitarios como únicas barreras efectivas.

4. La base energética y material del proceso globalizador

Aunque la globalización no afecta por igual a todos los sectores (Hirst & Thompson, 1996), sí ha tenido efectos muy intensos en sectores que movilizan un gran volumen de materiales como el agrícola (Bonnano, 1994; Etxezarreta, 1999) o el minero (Bunker, 1996; Moody, 2007), y que tradicionalmente se consideraban anclados al terreno. Esto era inviable en una sociedad de base agraria y cuya única fuente energética era la energía solar, ya fuese a través del control de la fotosíntesis o del aprovechamiento del viento y las corrientes fluviales y/o marinas (Sieferle, 2001: 43-45). La energía proporcionada por el Sol está relativamente repartida por toda la superficie terrestre y su aprovechamiento depende de las características del territorio, principalmente a través de las cosechas. En estas circunstancias el transporte, que por fuerza había de consumir parte de la energía almacenada en los productos transportados, estaba seriamente restringido, lo que reforzaba la necesidad de centrarse en la explotación de los recursos locales. La gestión del territorio consistía básicamente en combinar los distintos modos de explotación de la energía solar (agrícolas, ganaderos, energía eólica y fluvial, vías naturales de transporte, etc.) para cubrir el conjunto de necesidades de la sociedad.³

En la actualidad, sin embargo, se han producido cambios cuantitativos que tienen como consecuencia cambios cualitativos. A partir de la revolución industrial la energía disponible para intervenir sobre el territorio se ha multiplicado gracias a la explotación de los combustibles fósiles, depósitos de energía acumulada durante millones de años. Parte de esta energía se ha dedicado al transporte de grandes volúmenes de mercancías a grandes distancias (Behrens *et alii*, 2007), poniendo en relación territorios que previamente habían funcionado de forma autónoma y aislada. A diferencia del tradicional comercio a larga distancia, la actividad humana moviliza en el presente tales volúmenes de material que la humanidad ha alcanzado el *status* de agente geológico (Cendrero *et al.*, 2005).

Gracias a este transporte a gran escala los territorios centrales, los urbanos y desarrollados, quedan liberados de gestionar, conservar u optimizar sus

³ Ejemplos históricos de este tipo de gestión los ofrecen Garrabou y Naredo (1996), mientras que Odum (1965) ofrece una reflexión más teórica sobre sus bases ecológicas a modo de recomendaciones para una gestión racional del territorio.

capacidades productivas propias, para centrarse en perfeccionar su capacidad de controlar territorios lejanos, lo que logran a través de mecanismos como el dinero financiero y la Regla del Notario⁴, que regulan unas relaciones asimétricas entre espacios de acumulación por un lado, y espacios de apropiación y vertido por otro (Naredo, 2006). En el caso de España y su fulgurante desarrollo del último medio siglo, puede observarse cómo su acomodamiento dentro del club de los países ricos ha ido acompañado de un reposicionamiento dentro de los flujos globales, convirtiéndose en importador neto de materiales, al tiempo que mantiene un saldo positivo en términos monetarios respecto de aquellos países de quienes más depende materialmente (Carpintero, 2005: 456-474).

La caracterización de los territorios ya no se hace en función de criterios endógenos (clima local, productividad de los suelos o distribución de las actividades) como planteaban Von Thünen o Geddes en sus modelos de territorios autónomos y sostenibles. En el presente el éxito y la supervivencia de los territorios depende de cómo estén integrados en los grandes flujos globales, materiales e inmateriales, y qué posición ocupen en la cadena de valor, ya que de ello depende de que sean suministradores o consumidores netos (presas o depredadores, según Naredo, 2006). Las grandes estrategias de posicionamiento en dicha cadena se sitúan en el ámbito de la geopolítica, donde los distintos Estados negocian entre sí las reglas del intercambio y la “vocación” productiva de cada territorio.

5. Territorios organizados en torno al consumo

¿Qué queda pues del territorio en una economía deslocalizada? En realidad quedan aún muchas funciones estrictamente locales. Por una parte están los recursos cuyo volumen/peso no compensa su transporte, tal sería el caso de determinados materiales de construcción, como arenas, gravas y tierras de relleno; en esta categoría se situarían también la mayor parte de los residuos, cuyo bajo valor unitario raras veces justifica el transporte a largas distancias. En otra categoría, no menos importante, están las condiciones de habitabilidad del propio territorio: la disponibilidad de agua potable en volumen y calidades adecuadas, aire mínimamente respirable y, por supuesto, un soporte físico adaptado a los requisitos del modo y estilo de vida de sus habitantes. Sin olvidar lo imprescindible: todas las infraestructuras de transporte y comunicación que lo unen al resto del planeta, posibilitando el abastecimiento material y el flujo de información. Es un esquema dedicado puramente al consumo, la producción (de bienes materiales) es completamente accesorio y llega a desaparecer en aquellas áreas urbanas completamente “terciarizadas”. Esta desmaterialización de la economía se refiere exclusivamente a los aspectos productivos, pues por el lado del consumo los volúmenes materiales desplazados pueden ser enormes, de un orden de magnitud muy superior al de las sociedades agrarias o incluso al de

⁴ Regla por la cual, dentro de la cadena de valor, las distintas actividades reciben una valoración mayor cuanto menor es la cantidad de energía y materiales implicada en las mismas; puede verse una explicación detallada en Naredo y Valero, 1999: 301-310.

sociedades industrializadas tradicionales (Behrens *et al.*, 2007). En este sentido, podemos hablar de la heterotrofización de grandes áreas del territorio, su conversión en grandes extensiones urbanas a una escala nunca antes conocida. Mientras académicos y profesionales discuten sobre las especificidades propias de la Ordenación del Territorio frente al Urbanismo, muchos territorios empiezan a comportarse como auténticas ciudades, donde las áreas naturales se ven empujadas a ofrecer los servicios de los parques urbanos y los últimos vestigios locales de la materialidad del metabolismo urbano, como es el caso de canteras y vertederos, se arrinconan en espacios fuera de la vista de los ciudadanos.

Si recordamos el sistema de lugares centrales de Walter Christaller (1933), podemos observar que responde con exactitud a esta vocación de consumo organizado en torno a centros con una oferta creciente de servicios. Aunque el esquema se construía sobre un territorio de base agraria, y los servicios urbanos ofrecidos estaban relacionados directa o indirectamente con esta base económica, es perfectamente posible abstraer y omitir esta dimensión productiva. A diferencia del modelo de Von Thünen, centrado en los productos que la ciudad demandaba del territorio y en optimizar el proceso productivo, ahora vivimos en un mundo mucho mejor representado por el esquema de Christaller, centrado en los productos que la ciudad ofrece al territorio circundante y en la organización del territorio para optimizar el consumo mediante la apropiación de flujos procedentes del exterior.

Hasta ahora hemos hablado de espacios centrales consumidores, o receptores netos de recursos, con una cierta ambigüedad, de una extensión indefinida, pero que podríamos extender hasta abarcar la totalidad, o gran parte, de la extensión de los países ricos y desarrollados. Pero los territorios de donde proceden los recursos, ¿responden a una lógica distinta? Con diversos matices, no. Las actividades extractivas, incluyendo todos los tipos de minería, así como la mayoría de los modos de explotación forestal y cada vez más tipos de explotación agrícola y ganadera, organizan el territorio donde se asientan a su servicio, utilizando todo tipo de insumos materiales y energéticos de procedencia diversa para optimizar la extracción-producción del recurso (Magdoff *et al.*, 2000; Moody, 2007). La calidad ambiental de dicho espacio, que depende en gran medida de los residuos contaminantes liberados en el proceso, sólo es relevante en la medida en que afecta a poblaciones con la suficiente fuerza política para imponer una regulación que restrinja los beneficios de la explotación en favor de unas mejores condiciones de habitabilidad.⁵ Nuevamente resultan fundamentales las infraestructuras para poner estos recursos en circulación y para gestionar su extracción desde la distancia. Nuevamente se limita toda la complejidad de los territorios a aquellos aspectos relevantes para su consumo, aunque sea con criterios distintos según se trate de minería, ganadería, agricultura o turismo. Porque actividades tan respetuosas en apariencia como la agricultura o el turismo de calidad funcionan

⁵ Muchas de estas prácticas altamente contaminantes están directamente prohibidas en Europa occidental, aunque por ejemplo en España se mantienen explotaciones mineras a cielo abierto contradiciendo la legislación europea: "Condena a España por el desastre ambiental de las minas a cielo abierto de León" («El País» de 24 de noviembre de 2011).

con la misma lógica global, imponiendo una especialización a los territorios a base de destruir las actividades tradicionales sujetas a la lógica de lo local.

Siguiendo esta dinámica, cada territorio diverso y único se ve impelido a convertirse en una mera pieza del gran engranaje del sistema-mundo global, donde su éxito se mide exclusivamente por la eficiencia para la extracción del recurso en el que se ha especializado. El riesgo de la especialización se ve compensado, en teoría, por la integración en un sistema mayor, pero eso sirve de poco consuelo para quienes pierden el acceso a sus recursos y a su modo de vida. Los cada vez más frecuentes colapsos locales –territorios que han agotado los recursos en los que se habían especializado y que además ven cómo por el camino han destruido otros recursos valiosos que les podrían haber ayudado ahora– apenas se ven compensados por los subsidios que reciben en compensación.⁶

En este contexto, el papel de la Ordenación del Territorio es tan crítico como el del Urbanismo en una ciudad al borde del colapso: asegurar que el crecimiento de la actividad, la expansión del consumo, no produzca un colapso y el territorio sea incapaz de ofrecer los servicios que se le demandan. En el caso de los territorios periféricos, destinados a ser explotados hasta el agotamiento, el problema se reduce a una cuestión muy específica: cómo organizar la explotación, eliminando todos los obstáculos, para maximizar el beneficio a corto plazo. Más compleja es la gestión de los territorios centrales, donde no se puede renunciar a la calidad ambiental, o las condiciones de habitabilidad, cuestión mucho más polifacética y enrevesada debido a su multidimensionalidad social y ecológica. Herramientas como la Evaluación del Impacto Ambiental, o la más moderna Evaluación Ambiental Estratégica, cobran todo su sentido en espacios sometidos a *stress*, en los que cualquier intensificación del uso del territorio puede afectar a unos servicios ambientales imprescindibles para garantizar la calidad ambiental. No es extraño que estas herramientas hayan prosperado en los espacios centrales del capitalismo mientras que no terminan de consolidarse en otros territorios, como el español (Fariña & Naredo, 2010: 20), que desarrollan políticas de consumo del territorio, como las turísticas, en favor de poblaciones foráneas que no suelen sufrir las consecuencias negativas de la sobreexplotación del territorio.

6. Dos conclusiones: un diagnóstico y una recomendación

Aunque los distintos territorios se especialicen y acojan actividades muy diferentes entre sí, también se produce una homogeneización de los mismos en el sentido de que todos ellos se convierten en engranajes del sistema global con una función muy definida dentro del mismo. El papel del territorio ha quedado reducido en gran medida a ofrecer soporte material a los flujos globales,

⁶ En el caso de Europa occidental, podríamos hablar de todo el arco Atlántico como zona deprimida económicamente por el declive de actividades industriales maduras (altos hornos, industria naval, etc.) o el cierre de explotaciones mineras debido a los sobrecostos asociados tanto al agotamiento de las menas más superficiales como a los altos estándares de seguridad exigidos. En el caso español, serían paradigmáticas las políticas de reconversión de las cuencas mineras de Asturias y León, basadas más en las prejubilaciones y en las subvenciones a explotaciones deficitarias que en la promoción de alternativas económicas.

renunciando, en favor de la continuidad del sistema global, a la posibilidad de construir una sostenibilidad propia basada en los recursos locales. Es por ello que la tendencia de ciertos planes territoriales a quedar reducidos a meros planes de infraestructuras y, en el mejor de los casos, de delimitación de áreas protegidas, debería considerarse ante todo como un resultado natural de este contexto en el que priman los procesos integradores/globalizadores, y no tanto como un problema de inmadurez de la disciplina o de inercia respecto de los viejos modos de planificar. Así, parece que cualquier movimiento para escapar de esta dinámica requeriría, más que innovaciones en el seno de la disciplina, un proyecto político y económico alternativo.

Por otra parte, el sistema global tiene unas bases muy endeble debido a su gran dependencia de unos recursos energéticos y materiales que muestran signos evidentes de declive (Heinberg, 2008). Ante este panorama tan incierto, no parece tan preocupante la especialización productiva de los territorios como el deterioro de los recursos locales y, sobre todo, la destrucción de las estructuras sociales y económicas que se encargaban tradicionalmente de explotarlos de forma más o menos sostenible. El principio de precaución recomendaría evitar el sacrificio de los recursos productivos, aunque en el contexto inmediato aparezcan como poco rentables, y no renunciar a toda opción de autonomía frente a la globalidad.

7. Bibliografía

- BEHRENS, Arno; GILJUM, Stefan; KOVANDA, Jan y NIZA, Samuel (2007): "The material basis of the global economy: Worldwide patterns of natural resource extraction and their implications for sustainable resource use policies" en *Ecological Economics* núm. 64 (2), pp. 444-453.
- BENKO, George y LIPIETZ, Alain (1992): *Les régions qui gagnent*. Versión castellana: *las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Valencia (Editions Alfons El Magnanim, 1994).
- BRENNER, Neil (1999): "Globalisation as Reterritorialisation: the Re-scaling of Urban Governance in the European Union" en *Urban Studies* núm. 36 (3), pp. 431-451.
- BONNANO, Alessandro -coord.- (1994): *From Columbus to Conagra: the globalization of agriculture and food*. Versión castellana: *Globalización del sector agrícola y alimentario*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1994, Madrid.
- BUNKER, Stephen G. (1996): "Raw material and the global economy: oversights and distortions in industrial ecology" en *Society & Natural Resources* núm. 9 (4) pp. 419-429.
- CARPINTERO, Óscar (2005): *El metabolismo de la economía española. Recursos naturales y huella ecológica (1955-2000)*. Fundación César Manrique, Lanzarote.
- CENDRERO, Antonio; REMONDO, Juan y RIVAS, Victoria (2005): "Influencia humana en la evolución de los procesos superficiales: consecuencias ambientales", en *NAREDO & GUTIÉRREZ*, pp. 261-306.

- CHRISTALLER, Walter (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer. Versión inglesa (resumida) de Charlisle W. Baskin: *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1966.
- ETXEZARRETA, Miren (1999): "Tendencias de evolución de la agricultura del siglo XXI", en *La Catalunya agrària en l'horitzó del 2001* (Barcelona: Institució Catalana D'estudis Agraris). Recurso electrónico en línea: <http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000036/00000089.pdf> [Consulta: 2 de marzo de 2012]
- FARINÓS I DASÍ, Joaquín y ROMERO GONZÁLEZ, Joan -coords.- (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Universidad de Valencia, Valencia.
- FARIÑA TOJO, José y NAREDO, José Manuel -dirs.- (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Ministerio de Vivienda, Madrid. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf> [Consulta: 2 de marzo de 2012]
- GALIANA, Luis y VINUESA, Julio -coords.- (2006): *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Ed. Síntesis, Madrid.
- GARRABOU, Ramón y NAREDO, José Manuel (eds.) (1996): *La fertilización en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*. Fundación Argentaria, Visor Distribuidores, Madrid.
- GEDDES, Patrick (1923): "The valley section from hills to sea". Versión castellana: "La sección del valle desde las colinas hasta el mar", en *Boletín CF+S*, núm. 45. Madrid, pp. 131-136. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n45/apged.es.html> [Consulta: 9 de enero de 2012]
- GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel y MARTÍNEZ ALIER, Joan -eds.- (2001): *Naturaleza transformada. Estudios de historia ambiental en España*. Icaria, Barcelona.
- HALL, Peter (1988): *Cities of Tomorrow*. Versión castellana: *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Ediciones del Serbal, 1996, Barcelona.
- HEINBERG, Richard (2008): *Peak Everything. Walking Up to the Century of Decline in Earth's Resources*. Clairview Books. Gabriola Island.
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas (2006): "La política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia" en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 230, pp. 79-139.
- HIRST, Paul y Grahame THOMPSON (1999): *Globalisation in Question*. Polity, 1999, Cambridge.
- JIMÉNEZ ROMERA, Carlos (2008): "La humanidad en su hábitat: técnicas de adaptación y de hegemonía". En *Boletín CF+S* 37. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n37/acjim.html> (Fecha de Referencia: 9 de enero de 2012)
- KENNEY, Martin with FLORIDA, Richard -eds.- (2004): *Locating Global Advantage*. Stanford University Press, Stanford.

- MAGDOFF, Fred; FOSTER, John Bellamy & H. BUTTEL, Frederick -eds.- (2000): *Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to Farmers, Food and the Environment*. Monthly Review Press, New York
- MARGALEF, Ramón (1980): *La Biosfera, entre la termodinámica y el juego*. Omega, Barcelona.
- MOODY, Roger (2007): *Rocks and Hard Places: the globalization of mining*. Zed Books, London
- MUMFORD, Lewis (1925): "Regions – To Live In" en *Survey* núm. 54, pp. 151-152.
- MUMFORD, Lewis (1956): "The natural history of urbanization". Versión castellana de Carlos Jiménez Romera: "Historia natural de la urbanización", en *Boletín CF+S* 21. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/almum.html> [Fecha de referencia: 9 de enero de 2012]
- NAREDO, José Manuel (2006): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social*. Siglo XXI, Madrid.
- NAREDO, José Manuel y GUTIÉRREZ, Luis -eds.- (2005): *La incidencia de la especie humana sobre la faz de la Tierra*. Universidad de Granada y Fundación César Manrique, Colección Economía vs Naturaleza.
- NAREDO, José Manuel y VALERO, Antonio -eds.- (1999): *Desarrollo Económico y deterioro ecológico*. Fundación Argentaria, Visor Distribuidores, Madrid
- ODUM, Eugene P. (1969): "The strategy of ecosystem development". Versión castellana: "La estrategia de desarrollo de los ecosistemas" en *Boletín CF+S* 26. Recurso electrónico en línea: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n26/aeodu.html> [Fecha de referencia: 9 de enero de 2012]
- ODUM, Eugene P. (1983): *Basic Ecology*. Versión castellana: *Fundamentos de ecología*, Nueva Editorial Interamericana, 1985, México DF.
- PLAZA GUTIÉRREZ, Juan Ignacio; Juan ROMERO GONZÁLEZ y Joaquín FARINÓS I DASÍ (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa" en *Ería* núm. 61, pp. 227-249.
- PONTING, Clive (1991): *A green history of the World*. Versión castellana: *Historia verde del Mundo*. Ediciones Paidós, 1992, Barcelona
- ROMERO GONZÁLEZ, Joan -Coord.- (2004): *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Ariel, Barcelona.
- SIEFERLE, Rolf Peter (2001): "Qué es la historia ecológica", en GONZÁLEZ DE MOLINA y MARTÍNEZ ALIER, 2001, pp. 31-54.
- SINCLAIR, Robert (1967): "Von Thünen and Urban Sprawl". *Annals of the Association of American Geographers* 57/1 pp. 72-87.
- VELTZ, Pierre (1996): *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Versión castellana: *Mundialización, ciudades y territorios*. Ariel, 1999, Barcelona.
- VON THÜNEN, Johann Heinrich (1876): *Der isolierte Staat*. Versión inglesa resumida: *Von Thünen Isolated State*. Pergamon Press, 1966, Oxford.

EL DISTANCIAMIENTO ENTRE PLAN Y TERRITORIO: DIAGNÓSTICO CONCEPTUAL Y RENOVACIÓN INSTRUMENTAL

THE GAP BETWEEN PLAN AND TERRITORY: CONCEPTUAL REVISION AND INSTRUMENTAL RENEWAL

Luis Miguel VALENZUELA MONTES, Julio Alberto SORIA LARA Y
Francisco AGUILERA BENAVENTE*

RESUMEN

Son diversos los factores instrumentales, metodológicos y globales que operan como causa y efecto de la impotencia de los instrumentos regionales y sub-regionales de Ordenación del Territorio. Las directrices de estos instrumentos son débiles para regular, coordinar u orientar la dinámica territorial acelerada de las últimas décadas donde operan fuerzas motrices ilustrativas del distanciamiento entre plan y territorio, como la demanda especulativa de suelo, los espacios *low-cost*, la competencia urbanística entre municipios, o la yuxtaposición de escalas e intereses territoriales. De esta forma emerge un territorio que se asume como imprevisto porque la planificación se ve impotente para abordar dimensiones de gran complejidad como son: la multisectorialidad, la multitemporalidad, la multiescalaridad y la multiinstrumentalización, que constituyen dificultades de gran calado. Los factores y las dimensiones apuntados estructuran la base del diagnóstico del distanciamiento entre plan y territorio que se orienta al rearme conceptual de la Ordenación del Territorio mediante tres estrategias transversales y complementarias: el uso proactivo de la información, el balance de los planes y el uso de escenarios.

Palabras clave: Ordenación del Territorio, Metodología de la Planificación, Evaluación, Escenarios, Instrumentos.

ABSTRACT

Methodological, instrumental and global factors seem to be decisive for the growing inability of the Spatial Planning. Furthermore, the Spatial Planning focusing on different scales and sectors is less and less able to regulate, coordinate and orient spatial development. A certain number of factors can explain that: the speculative demand of urban space, the low-cost places, the competences among municipalities or the interaction of different scalar plans. Factors, all of them, related to higher distance between plan and territory. Accordingly, it could be asserted that there is an unexpected territory as a context where the multi-sectorial, multi-scalar, multi-temporal or multi-instrumental dimensions are difficult to achieve. Through a critical revision of the factors and dimensions previously mentioned, this paper presents a conceptual renewal of the Spatial Planning based on three elements: a proactive use of the spatial information, the evaluation of planning and the use of scenarios.

Keywords: Spatial Planning, Planning Methodology, Evaluation, Scenarios, Tools.

* Luis Miguel Valenzuela Montes es Dr. Geógrafo, Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio y coordinador del Laboratorio de Planificación Ambiental (LABPLAM) de la Universidad de Granada (E-mail: lvmontes@ugr.es); Julio Alberto Soria Lara es Dr. Ambientólogo, Investigador postdoctoral del LABPLAM, Dpto. Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada, y Francisco Aguilera Benavente es Dr. Ambientólogo, Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Geografía Humana de la Universidad de Alcalá de Henares e investigador del LABPLAM.

1. Factores y dimensiones conceptuales de la relación entre plan y territorio

Desde hace décadas, la incidencia y la capacidad efectiva de la planificación territorial languidecen en proporción inversa a la fuerza con la que viene emergiendo el desarrollo espacial que transforma de manera generalizada decisiones y previsiones de los planes. Es un territorio imprevisto al que el marco normativo acaba dando cauce de expresión aunque se contradigan prioridades, plazos, directrices sectoriales... Las lagunas instrumentales de la planificación son claramente aprovechadas por marcos de acción o fuerzas motrices posmodernas (Archibugi, 2008; Harvey, 1989; Soja, 2000) que impulsan la desregulación territorial. De ahí que no sea extraño que los municipios compitan usando planes cuyos escenarios se alejan de la territorialidad (Dematteis, 2005; Raffestin, 1980) inherente al pasado, presente y futuro de cualquier nodo urbano-regional.

La estrategia competitiva se presupuesta en muchas ocasiones sobrevalorando el capital territorial local (Trullén y Camagni, 2011), lo que fomenta también el distanciamiento entre territorialidad y proyecto o plan. Si el plan municipal dibujado (Portas, 1996) como imagen futura difícilmente se cumplía y era ampliamente superado por exceso o por defecto (más aún en momentos de elevada incertidumbre, como son los actuales), ahora el desfase parece todavía mayor, dada la multiescalaridad de las decisiones, con lo que se debilita tanto la planificación urbanística como la planificación territorial, que supuestamente tendría que coordinar a nivel supramunicipal a la primera. Por consiguiente, las dificultades crecientes para vincular el proceso del plan y el resultado final del territorio, demandan una adaptación conjunta que parta de una base territorialista de las decisiones sobre la que implementar planes con métodos integradores, evaluadores y prospectivos.

Tanto en España (Plan Subregional de Ordenación del Territorio en Andalucía; Plan Director Territorial en Cataluña) como en otros países europeos (Schéma de Cohérence Territoriale en Francia; Piano Territoriale di Coordinamento) han surgido instrumentos territoriales de carácter estratégico y supramunicipal (Feria, 2006; Nel.lo, 2010) con un éxito relativo y dispar, en función de su naturaleza instrumental y de la fortaleza renovadora de su marco técnico-administrativo. Ambos aspectos mediatizados por la gobernanza (Farinós y Romero, 2007) y la cultura de la planificación (Knieling y Othegrafen, 2009), ya sea esta más estratégica o proyectual, urbanística o territorial, interdisciplinar o profesional.

Por tanto hay que considerar rasgos diferenciadores, de carácter temático y escalar, al considerar las dificultades de la Ordenación del Territorio en nuestro ámbito para definir, orientar y regular el desarrollo espacial. No obstante, es evidente que en los últimos tiempos esta dinámica ha sido espoleada por la liberalización del suelo y el desarrollo inmobiliario (Montiel y Naredo, 2011). Las circunstancias de los últimos quince años han hecho del plan un instrumento especulativo y poco territorialista, donde la única estrategia indefectiblemente era crecer cuanto más mejor, sin pensar en valorizar el capital territorial, ambiental y

urbanístico. Pero además, esta ola de baja densidad y dispersión urbana (Font, 2004; EEA, 2006a; 2006b) inmobiliaria se ha visto favorecida por debilidades estratégicas de la Ordenación del Territorio (Nel.lo, 2011). Resulta claramente reveladora de esta dinámica generalizada de dispersión ineficiente, la evolución estadística del suelo artificial en España entre 1987 y 2005 (Prieto, Campillo y Díaz, 2011), que va a pasar de 669.222 a 1.017.356 Ha, lo que supone un incremento del 54,9%, con lo que el crecimiento medio anual durante este período es de 19.340 Ha.

Ante este dato y ahora que la crisis ha frenado muchas operaciones, ¿no resulta más evidente la imprevisión de los planes? ¿No había una contabilidad ambiental ausente y/o manipulada? ¿Cuándo se ha dado cooperación frente a competición sin reglas fijadas por la planificación? ¿Cómo es posible que se hayan propuesto crecimientos municipales generalizados de suelo y vivienda que siempre son catalogados como sostenibles? ¿Cómo se podía valorizar el territorio si los planes municipales acaparaban recursos ambientales comunes? ¿Qué gestión más o menos flexible se ha previsto de la incertidumbre?

Otro dato relevante y justificativo para suscitar las cuestiones anteriores sería, por ejemplo, la caída de las transacciones inmobiliarias en un 59,06% en España entre 2004 y 2011 (IET, 2012). Al mismo tiempo es cierto que muchas de estas cuestiones difícilmente tendrán alguna vez una respuesta plena o satisfactoria por parte de la planificación, pero son apreciables las ausencias de una serie de factores, dimensiones o instrumentos que este artículo pretende señalar como vías de progreso metodológico de una disciplina con un amplio margen de mejora instrumental. La realidad supera al plan, pero el plan tiene la función de fomentar una dinámica interactiva en la que la realidad intente adaptarse al plan y viceversa.

Nuestro diagnóstico sobre el distanciamiento entre plan y territorio está orientado a señalar posibles innovaciones para el necesario debate operativo disciplinar y técnico. Dentro de esta revisión de rearme conceptual, partimos de la identificación de factores globales que fomentan la separación entre plan y territorio (brechas), ante los que proponemos algunas estrategias instrumentales, tal y como afrontamos en los siguientes apartados del artículo.

1.1 Factores de la incapacidad de la planificación

Las debilidades de la planificación como acción pública (Benavent, 2010) se ven potenciadas por instrumentos cuyas prioridades territoriales más que complejas o integradas, son individuales (municipales, sectoriales, particulares, ejecutorias...) y/o cortoplacistas (recursos ilimitados, modificaciones sin escenarios...).

Llegados a este punto parece necesario recapitular y categorizar los factores del alejamiento entre territorialidad y planificación que en sus diferentes ámbitos escalares y sectoriales, muestra cada vez menos capacidad de regulación del cambio territorial, especialmente en los espacios metropolitanos (Santiago, 2007), debido a lo siguiente:

- “Factores externos”, por ejemplo, vinculados a la globalización y al grado -espacios *Low Cost*, p.ej.- en que ésta afecta a las dinámicas locales (Veltz, 1999), la deslocalización de usos y servicios (Font y Vecslir, 2008) como consecuencia de los nuevos patrones de relación espacial (Jonas, 2001) o, finalmente, la ausencia de estructuras de gobernanza territorial relacionadas con la gestión del suelo y las actividades metropolitanas (Romero y Farinós, 2011), lo que ha conducido, por ejemplo, a cuadruplicar el crecimiento de suelo artificial en municipios costeros inferiores a 5000 hab. entre 1992 y 2010 (OSE, 2011).
- “Factores instrumentales”, que tienen que ver con la tradición y el peso del planeamiento municipal en el marco normativo (Benavent, 2006), como se puede ver en las sucesivas modificaciones de las Leyes de Ordenación del Territorio desde mitad de los 90, en búsqueda de una mayor eficacia de sus objetivos; modificaciones que llegan a superar la decena en comunidades autónomas como Andalucía, Canarias, Cantabria o Navarra (IET, 2011). Igualmente, es reseñable la incapacidad existente para coordinar las distintas figuras de planificación urbanística, territorial y sectorial; las directrices subregionales formuladas por los planes territoriales llegan en muchas ocasiones tarde o son inoperantes ante la potencia reguladora efectiva del planeamiento urbanístico.
- “Factores metodológicos”, relacionados con la transferencia desde el ámbito científico-técnico, de métodos de planificación innovadores (Carmona y Sieh, 2005). De ahí, que parezca oportuna la necesidad de desarrollar instrumentos de observación, simulación y evaluación que acaben enriqueciendo las decisiones finales, bien sea mediante el balance de la incidencia efectiva de la planificación en áreas metropolitanas; o bien mediante la discusión de escenarios exploratorios para contrastar tanto las posibles alternativas del plan como los resultados del mismo. Un ejemplo de esta necesidad instrumental podría constatarse en la aparición en las últimas décadas de más de medio centenar de observatorios territoriales ligados a la planificación en el contexto europeo (Keiner y Arley, 2007), contrastando su emergencia con su débil concreción metodológica (Valenzuela y Soria, 2011).

1.2 Dimensiones para articular la relación entre plan y territorio

Los factores globales apuntados anteriormente pueden ser diagnosticados de un modo más analítico en función de cuatro dimensiones esenciales. Éstas responden tanto a las dificultades como a las oportunidades para el entendimiento de un territorio que demanda un plan que atienda a las siguientes dimensiones:

- “Multitemporal”. Se superponen planes de diferentes plazos y momentos dentro de un mismo ámbito, sin continuidad temporal ni en su información, ni tampoco en sus propuestas o en sus sistemas de

evaluación -si es que existen-. La discontinuidad temporal no sólo se da entre documentos de escala y naturaleza competencial diferentes, sino también, y esto es lo más grave, entre planes de un mismo ámbito o nivel administrativo. Sucede, por ejemplo, que la información que alimenta el plan no es un flujo continuo que incrementa el conocimiento, los datos varían en función de la justificación que se pretenda hacer; u otra situación frecuente de esta discontinuidad, es que propuestas urbanísticas contradicen o soslayan los plazos de otros planes (hidrológicos, espacios protegidos...). El ajuste temporal entre planes, ámbitos y competencias es una dimensión esencial para fomentar la capacidad reguladora de los planes subregionales territoriales.

- “Multisectorial”. La formación y la cultura de nuestro sistema de ordenación territorial prima el perfil tecnocrático, aunque el marco normativo pretenda establecer otra realidad. De facto, las intervenciones sectoriales tienen una fuerte capacidad de condicionar todo el proceso de Ordenación Territorial. El plan se ve impotente ante la fragmentación de las decisiones, las contradicciones de las zonificaciones, o las diferentes nomenclaturas estadísticas para un mismo ámbito, entre otros efectos visibles de la falta de coordinación multisectorial. La armonización entre actores e instrumentos es una tarea ardua para su resolución programática, pero si caben estrategias que transversalmente minimicen la descoordinación, por ejemplo a través de la información y de la participación vinculantes.
- “Multiescalar”. La complejidad de regular el territorio desde la administración se ha incrementado en las últimas décadas con la superposición de instancias administrativas europeas, estatales, autonómicas y municipales, así como también con la globalización de la competencia entre ciudades y territorios. Al final, políticas públicas y planes vienen a yuxtaponerse espacialmente, pero difícilmente se da una coordinación *bottom-up*. La Estrategia Territorial Europea no puede coordinar todos los campos de acción, pero sus principios si podrían ser desglosados en un sistema de valores que pasara de dichos principios a criterios y exigencias comunes, sea cual sea el ámbito de aplicación.
- “Multiinstrumental”. Las barreras para operar de manera multiinstrumental dependen lógicamente de la complejidad metodológica de los diferentes planes, que a su vez se ve potenciada por la incidencia multisectorial, multiescalar y multitemporal de las relaciones entre plan y territorio. La generación de sinergias efectivas entre escalas, sectores y planes, no puede ser perfecta porque hay objetivos y ritmos diferentes dentro de los conflictos legítimos -incluso creativos o fructíferos- entre actores territoriales. Sin embargo, cada plan podría ser evaluado, e incluso premiado o incentivado, en función de las sinergias cooperativas que establezca con estrategias subregionales o regionales. El carácter multiinstrumental del plan debería ser una meta a alcanzar por el plan,

contrastando la capacidad de sus medidas para generar conflictos o acuerdos con otros instrumentos.

1.3 Brechas de la relación entre plan y territorio

El panorama crítico anterior de factores y dimensiones fundamenta la discusión conceptual de los retos y debilidades de la Ordenación del Territorio, poniendo el énfasis en las opciones metodológicas que pueden mitigar el creciente marco de imprevisión territorial. El cuadro general de este panorama se basa en una serie de circunstancias, más o menos, paradójicas, que pueden ser catalogadas de tipo estructural, dada su profundidad, persistencia y presencia tempo-espacial. Sobre la base de los factores y las dimensiones que se han identificado, ensayamos un diagnóstico orientado a señalar las principales brechas relacionales entre plan y territorio, este panorama divergente es planteado desde un enfoque conceptual proactivo que señalará posibles respuestas instrumentales. Así, las brechas esenciales identificadas más adelante, son las siguientes:

- Entre el flujo de información y la exploración territorial vinculante de los planes. A pesar del aumento de la información urbana, territorial y ambiental, que se supone repercute sobre la capacidad de gestionar dicha información como dimensión estratégica permanente del ámbito de estudio y del sistema de planificación. Sin embargo, cada nuevo plan parece ser “borrón y cuenta nueva” en cuanto a la continuidad estratégica de documentos, indicadores o materiales previos. Los sistemas de información territorial pueden alimentar los documentos, pero no suponen una guía de coordinación estratégica, ni un marco de valores de referencia sobre diversos objetivos y, mucho menos, un capital para gestionar con alguna flexibilidad y capacidad de respuesta la incertidumbre. Como ya se ha identificado, la información puede ser un capital para armonizar escalas, competencias y decisiones tanto mediante el uso compartido y participativo de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC), como también a través del impulso de escenarios estratégicos y exploratorios que mejoren la evaluación de alternativas de la Ordenación del Territorio.
- Entre los instrumentos de planificación y las sinergias territoriales efectivas. Cabe asentir que algunos instrumentos renovadores de la última década actúan de manera autista, aislada o también neutralizada desde que procuran iniciar su andadura administrativa. Valga como muestra el caso de las Agendas Locales 21 (Llamas *et al.*, 2010); figura criticable en muchos aspectos pero al mismo tiempo reveladora de lo poco que ha evolucionado metodológicamente la planificación urbanística y territorial. O en la misma línea nos podemos referir a la incapacidad de los planes subregionales para generar mecanismos que fomenten la integración (concepto vacío a nivel operativo) entre escalas y planes a través de estrategias de multiinstrumentalización. Muchas

decisiones son formuladas sin un análisis mínimo de capacidad sinérgica en el marco conjunto de planes y agentes decisores.

- Entre evaluación y planificación, brecha subsidiaria de todas las circunstancias anteriores. Si plan y balance del mismo, cabrían ser elementos inseparables (Khakee, 1998) y vinculados de principio a fin, son, sin embargo, variables independientes tanto en el proceso de elaboración del plan como, principalmente, en el proceso de revisión del mismo. El plan no acostumbra a cultivar la flexibilidad apoyándose en escenarios, ni tampoco los objetivos son desglosados de manera concreta en indicadores de evaluación sobre los que hacer balance, si no vinculante, sí, al menos, reflexivo.
- Entre las propuestas y los resultados del plan. Esta divergencia creciente es interdependiente de las anteriores –todas lo son, pero quizás esta aún más-, al fin y al cabo la separación apreciable entre objetivos, propuestas y resultados es función de toda una serie de desajustes previos: la disparidad de la información, la inexistencia de evaluación, la ausencia de estrategias cooperativas... Así, es más fácil justificar la desviación de los resultados del plan si no existen instrumentos de elaboración y evaluación que se basen en el establecimiento de ciertos escenarios, entendidos estos no como absurdos instrumentos predictivos, sino bien al contrario como vehículos para revisar decisiones inamovibles y contrastar el balance de algunas metas territoriales (Fernández, 2011). Los escenarios son, o tendrían que ser sobre todo, instrumentos para conjugar lo posible, lo probable y lo deseable.

Los anteriores argumentos de división creciente entre aspectos que tendrían que progresar hacia una mayor convergencia, se apoyan muchas veces en una serie de confusiones -cuando no falacias- conceptuales y metodológicas que sostienen el inmovilismo instrumental que justifica la imprevisión territorial de la planificación. La anterior revisión asume la imposibilidad de generar planes perfectamente multisectoriales, multitemporales, etc. Sin embargo, también ha puesto de manifiesto muchas lagunas o ausencias que permiten pensar en el margen de mejora de la capacidad reguladora del desarrollo territorial por parte de la planificación. El distanciamiento entre plan y territorio deriva en buena parte de la falta de correspondencia entre principios (sostenibilidad, valorización, largo plazo...) y métodos (contabilidad ambiental, sistema de evaluación, diseño de escenarios...). Así, todos los planes se autoetiquetan como “sostenibles”, pero, ¿cuántos hacen un balance, más o menos, riguroso del impacto del plan sobre los recursos del capital natural?, por poner un ejemplo entre muchos posibles, de las falacias habituales de las decisiones urbanas y territoriales.

La complejidad y la globalización son factores difíciles de solventar, pero también hay herramientas complementarias para desarrollar estrategias de refuerzo disciplinar del plan. Las TIC y las TIG (Tecnologías de la Información Geográfica), los instrumentos de coordinación subregional, la participación de actores y ciudadanos, o las nuevas metodologías de evaluación de la sostenibilidad

territorial -por citar algunas-, son posibilidades estratégicas para mitigar de manera considerable el distanciamiento entre plan y territorio. Por ello esbozamos en los puntos siguientes una serie de estrategias metodológicas proactivas complementarias respecto a: el uso de la información territorial; las metodologías de evaluación del plan; y el uso estratégico de escenarios.

2. Pautas para una información territorial proactiva

A diferencia de otras culturas de la planificación, más basadas en el conocimiento de las evidencias del territorio sobre el que operan (*evidence-based planning*), la intensa vinculación normativa de la Ordenación del Territorio en España, desde su consolidación en las distintas comunidades autónomas, ha contribuido a un uso más tecnocrático de esta información, restringida normalmente a redactores y agentes próximos a la decisión, delimitada por los requerimientos normativos y burocráticos, difícilmente enriquecida por la experiencia de los actores partícipes del territorio sobre el que se opera, sin que todo ello, en muchos casos, suponga un conocimiento profundo de, por ejemplo, las dinámicas y procesos territoriales, el nivel de coordinación entre las administraciones competentes, o qué posibles evoluciones puede tener el territorio como respuesta al plan en ejecución (Aguilera *et al.*, 2011).

En este contexto, un uso proactivo de la información territorial implicaría oscilar desde una planificación más tecnocrática en los términos apuntados, a un modelo de planificación que estaría más basado en la observación de un territorio dado, subsanando muchos de los aspectos descritos (Faludi y Waterhout, 2006). Un buen ejemplo es el sistema de planificación territorial holandés, que inspirado en casos británicos y alemanes, desde el principio del siglo XIX ha consolidado un sistema de planificación territorial basado en la información como método para solventar problemas y gestionar riesgos (Faludi y Van der Valk, 1994). Otro ejemplo relevante es el de algunos de los planes basados en el conocimiento de la información espacial en Francia, a través de la agencia DATAR (Alvergne y Musso, 2003) (www.territoires.gouv.fr/la-datar) (tabla 1).

Tabla 1. Información territorial y tendencias en la planificación.

INFORMACIÓN PLANIFICACIÓN TECNOCRÁTICA	INFORMACIÓN PLANIFICACIÓN-OBSERVACIÓN
Ceñida a exigencias normativas	Identifica sucesos/evidencias
Disponible para redactores y agentes decisores	Instrumento de participación ciudadana
Orientada a propuestas	Uso integrado
Centrada en el pasado y presente	Explora evoluciones futuras del territorio

Fuente: elaboración propia

En el contexto descrito se trata de fomentar la información como expresión del capital territorial, o sea, como valor añadido del lugar y del plan. Impulsando un uso más proactivo de la información en la Ordenación del Territorio y que consecuentemente, acerque a ésta hacia un modelo más basado en el conocimiento de las dinámicas espaciales por parte del plan, debería orientarse a:

- Promover instituciones capaces de gestionar la información territorial del espacio planificado, de coordinar administraciones competentes a partir de esta información, de canalizarla hacia sus diferentes funciones en los planes, así como de hacerla accesible al conjunto de agentes que integran el territorio y, por consiguiente, un instrumento decisivo para una participación efectiva en la elaboración y ejecución del plan.
- El uso de instrumentos e innovaciones metodológicas basados en las TIC, como son las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE), que hacen accesible la información territorial a los distintos agentes implicados en la planificación, permitiendo la interacción entre usuarios e información, etc. A este respecto, la puesta en marcha de la Infraestructura de Datos Española (www.IDEE.es) supone la liberación de ingente cantidad de información geográfica producida por las administraciones públicas. Esta información puede ser del todo útil tanto en una elaboración del plan más participativa, en la que los agentes tengan acceso a la información para su desarrollo, como en el seguimiento y evaluación del mismo por parte de las administraciones públicas y los propios agentes.

En respuesta al primero de los argumentos, los “observatorios territoriales” podrían ser entidades capaces de asumir gran parte de los objetivos descritos, relativos a gestión de la información territorial, coordinación administrativa de esta información, etc. De hecho, durante las últimas décadas, numerosas redes e instituciones vinculadas a lo que podría entenderse como observatorios territoriales y urbanos (OTU en adelante) han surgido en el contexto europeo por diferentes motivos, todos ellos fuertemente vinculados con la intención de explorar nuevos modelos de planificación y gestión del territorio basada en un uso más proactivo de la información (Keiner y Arley, 2007), siendo ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) uno de los ejemplos más relevantes acerca del potencial de estas entidades de cara a una ordenación del territorio más orientada al conocimiento de las evidencias en los términos expresados (Faludi y Waterhout, 2006). No obstante, investigaciones recientes señalan las dificultades que poseen los OTU para ser instrumentos operativos en la Ordenación del Territorio, como consecuencia, entre otras, del limitado traspaso de competencias desde las distintas administraciones, así como, de la necesidad de una mayor concreción metodológica en el tratamiento y uso de la información territorial (Valenzuela y Soria, 2011).

Derivado de lo anterior, algunas claves para el diseño e implementación de entidades de observación capaces de dotar a la Ordenación del Territorio de un uso más proactivo de la información, estarían relacionadas con:

- La versatilidad a la hora de gestionar la información territorial, lo que provoca la necesidad de distinguir y dosificar esta información entre, situaciones en las que la ordenación del territorio sea un ejercicio estrictamente técnico, de aquellas situaciones en las que se precisa tomar decisiones estratégicas desde el consenso y la experiencia de los distintos agentes implicados.

- El tratamiento multiescalar de la información, de cara a armonizar las propuestas de carácter territorial, urbanístico y sectorial, especialmente en lo que respecta a ejercer una labor de monitorización, seguimiento y alerta de la coherencia entre estrategias y planes a diferentes escalas y niveles, realizando una labor de coordinación entre las administraciones competentes.
- El uso de la información como instrumento de participación, canalizando nuevas formas de gobernanza territorial, consecuencia de dotar a los distintos agentes de una información del territorio transversal, multiescalar, interadministrativa, capaz de generar mesas de debate y grupos de trabajo que enriquezcan la adopción de decisiones en la ordenación del territorio.

En lo que respecta al segundo argumento, sobre las posibilidades de las TICs, podemos destacar la reciente puesta a disposición del público de la información geográfica producida por las administraciones públicas, marcada en toda la Unión Europea por la Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una infraestructura de información espacial a nivel Europeo (INSPIRE).

En España esta directiva ha venido acompañada de la ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público, de tal modo que ambos documentos señalan cómo la información geográfica producida por las administraciones públicas debe estar disponible para el uso por parte del ciudadano, empresas, y otras administraciones, como instrumento de control ciudadano en cuestiones relacionadas con medio ambiente, desarrollo y gestión del territorio.

Entre los tipos de información disponibles destacan las bases cartográficas a nivel nacional (Mapa Topográfico Nacional, Base Cartográfica Numérica) proveídas por el Instituto Geográfico Nacional, e información temática de carácter diverso (relieve, infraestructuras, uso y coberturas del suelo, inventarios ambientales, etc.) producida por diversas administraciones, fundamentalmente de carácter autonómico.

De esta forma, el uso de la IDE estatal, así como, las existentes en el ámbito autonómico, pueden ser un útil instrumento para, en el contexto del diseño de los observatorios territoriales, facilitar un acceso a la información necesaria en los procesos de planificación, que permita un uso más proactivo de ésta.

3. El balance-evaluación del plan: modelos para orientar la revisión

Una de las causas más evidentes de la separación entre el territorio y el plan, entendiendo éste desde sus diferentes ámbitos escalares y competenciales, surge como consecuencia de la ausencia de etapas orientadas a la evaluación del plan en el proceso de planificación. Diversos estudios destacan los beneficios de incorporar sistemas de evaluación en la planificación (Alexander y Faludi, 1989; Oliveira y Pinho, 2010), encontrando como principales ventajas de ello, el hecho de incrementar el periodo de reflexión y debate en torno a la adecuación del plan

respecto de dinámicas territoriales que tienden a ser cada vez más complejas, analizar el grado de adecuación y coordinación entre planes con ámbitos escalares diferentes dentro de un mismo territorio, así como, de contribuir a legitimar y optimizar el propio proceso de planificación y sus planes frente a la ciudadanía, responsables políticos y planificadores (Laurian *et al.*, 2010). En este contexto, tendría sentido vislumbrar una madurez natural de los sistemas de planificación, orientada a incorporar etapas que hagan balance de los distintos tipos de planes con competencias territoriales. De hecho, autores como Seasons (2003) recogen experiencias en Reino Unido, caracterizadas por los beneficios obtenidos en los términos expuestos, como consecuencia de la implementación de sistemas de evaluación de sus planes.

A pesar de las dificultades existentes para encontrar una aplicación efectiva de sistemas de evaluación en la planificación territorial, desde finales de los años 80 tras el trabajo seminal de Alexander and Faludi (1989), se han sucedido las investigaciones orientadas a desarrollar métodos de evaluación, tanto de los diferentes tipos de planes, como del proceso de planificación en su conjunto (Talen, 1996; Oliveira and Pinho, 2010). Investigaciones, todas ellas, que ponen su acento en la importancia de la evaluación como proceso de mejora continua en la elaboración de los planes con competencia en el territorio.

Khakee (2003) y Alexander (2006) analizan la evolución de la evaluación de la planificación territorial desde tres aproximaciones recurrentes en la literatura especializada: (i) la programación de políticas espaciales; (ii) el bienestar económico; (iii) la teoría de la planificación.

Aunque la aproximación basada en la teoría de la planificación es la más apropiada desde la lógica de este artículo y, por lo tanto, aquella que será tratada con mayor profundidad, conviene detenerse en señalar algunos rasgos básicos del resto de las clasificaciones mencionadas. Respecto de la programación de políticas espaciales, descrita por Guba and Lincoln (1989), es necesario apuntar que esta clasificación está más orientada a estudiar los diferentes tipos de evaluaciones de programas de políticas específicas, aunque ha sido ampliamente utilizada para analizar la evaluación de la planificación (Alexander, 2006). En ella, se describen cuatro generaciones de evaluaciones, que van desde un positivismo empírico hasta instrumentos de interacción post-positivista.

El segundo tipo de evaluaciones tienen que ver con una perspectiva relacionada con el bienestar económico. La hipótesis aquí, vendría a determinar que cada acción pública debería servir para maximizar el bien colectivo o valor social (Khakee, 2003). Algunos ejemplos de tales métodos de evaluación desde el punto de vista de la planificación podrían ser: el análisis coste-beneficio (CBA), la matriz de objetivos y alcances (GAM) o la evaluación de impacto ambiental (EIA). La mayor parte de estas evaluaciones están basadas en métodos utilitarios, que evalúan aspectos específicos de los planes de forma previa a su ejecución (métodos *ex-ante*) (Alexander, 2006). Algunos ejemplos de este tipo de evaluaciones pueden ser consultados en Miller & Pattasini (2005).

En tercer lugar, aquella aproximación a la evaluación basada en la teoría de la planificación es la que tiene más sentido de acuerdo a los objetivos de este

trabajo, especialmente, porque relaciona métodos evaluadores con paradigmas y modelos de la planificación (Alexander, 2009). Desde este punto de vista, pueden ser identificados dos grandes grupos de métodos de evaluación: (i) basados en el grado de ajuste del plan; (ii) basados en el rendimiento del plan. A diferencia del grupo de métodos de evaluación vinculados al bienestar económico, aquellas evaluaciones clasificadas a partir de su relación con la teoría de la planificación, son principalmente evaluaciones on-going y/o ex-post.

Profundizando en esta última clasificación, la evaluación basada en el grado de ajuste del plan está vinculada a un modelo de planificación racional-positivista, donde los objetivos establecidos en el plan se ejecutan a través de actuaciones específicas (Laurian *et al.*, 2010). Este tipo de evaluación mide el éxito o fracaso de un determinado plan en base a criterios específicos que, por un lado, analizan el nivel de correspondencia entre la propuesta del plan y su ejecución en el territorio y, por otro lado, comprueban si las actuaciones desarrolladas durante la ejecución de dicho plan están encaminadas a cumplir los objetivos que se establecieron en éste. Algunos ejemplos de estas evaluaciones pueden ser consultados en Laurian *et al.* (2004), y Brody & Highfield (2005).

La evaluación basada en el rendimiento del plan está vinculada a un modelo de planificación comunicativo, donde el plan es una guía de acción para la toma de decisiones (Faludi, 2000). Por lo tanto, este tipo de evaluación se centra en analizar el rendimiento del plan a la hora de facilitar la toma de decisiones posterior a su aprobación (Mastop & Needham, 1997). Algunos ejemplos significativos pueden consultarse en Faludi (2000 y 2006).

Además de estas dos corrientes dominantes (racional-positivista y comunicativa), algunos autores defienden una visión integrada de ambas (Alexander, 2000). En ella, una planificación racional-positivista sería más adecuada para aquellas situaciones donde la planificación se convierte en un ejercicio técnico, mientras que una vertiente más comunicativa tendría sentido en aquellos casos que exigen decisiones con una componente estratégica dominante (Faludi, 2006). Algunos métodos de evaluación relevantes que atienden a esta visión integrada se pueden consultar en Oliveira y Pinho (2009) o Berke *et al.* (2006).

En el caso español (Valenzuela y Soria, 2012), podría reconocerse de manera global, a pesar de que existe una descentralización de las competencias en materia territorial a favor de sus Comunidades Autónomas, un fuerte cariz racional-positivista en su planificación urbana y territorial, como consecuencia de una fuerte tradición urbanística, hegemónica hasta principios de los años 90, donde el plan era concebido como la “imagen deseable del futuro”, lo que lleva consigo una elevada carga técnica (Sabaté, 2003). A pesar de que los planes urbanísticos hoy día contienen esta esencia, que incluso trasciende hasta planes de escala territorial, la consolidación de la Ordenación del Territorio durante los años 90 en la mayor parte del ámbito estatal, ha dado lugar al desarrollo de una toma de decisiones con una componente más estratégica y, en consecuencia, más comunicativa en escalas territoriales. De ahí, que la generación e implantación de métodos de evaluación en este contexto, implique necesariamente el diseño de

criterios evaluadores basados en elementos relacionados tanto con el grado de ajuste del plan, como con el rendimiento dado por los planes territoriales a la hora posibilitar la toma de decisiones a escala más urbanas.

Tabla 2. Ejemplos de métodos de evaluación de la planificación

Método de evaluación	Autores	Año	Características
Evaluación del éxito en la implementación del plan.	Talen	1996	-Es una evaluación basada en el grado de ajuste del plan. -Utiliza métodos cuantitativos como el análisis multivariante.
Evaluación de la implementación del plan (PIE).	Laurian <i>et al.</i>	2004	-Es una evaluación basada en el grado de ajuste del plan. -Propone indicadores para medir las brechas existentes en la implementación de los planes.
Evaluación de la implementación de pautas de planificación ambiental.	Brody & Highfield	2005	-Es una evaluación basada en el grado de ajuste del plan. -Basada en examinar patrones espaciales de los planes en cuencas hidrográficas a través de SIG.
Evaluación de la ejecución de planes municipales.	Berke <i>et al.</i>	2006	-Evalúa la calidad de los planes a partir de cómo son ejecutados por las administraciones competentes. -Aborda parámetros de evaluación integrados entre elementos que indican el grado de ajuste del plan, así como, su rendimiento a la hora de facilitar la toma de decisiones.
Evaluación basada en sistemas de información geográfica (PBGIS).	Chapin <i>et al.</i>	2008	-Es una evaluación basada en el grado de ajuste del plan. -El método se sustenta a partir del desarrollo de aplicaciones específicas mediante SIG.
Evaluación del proceso de planificación y de sus resultados (PPR).	Oliveira & Pinho	2009	-Comprende una evaluación integral del ciclo de la planificación. -Aborda parámetros de evaluación integrados entre elementos que indican el grado de ajuste del plan, así como, su rendimiento a la hora de facilitar la toma de decisiones.
Evaluación de los resultados del plan (POE)	Laurian <i>et al.</i>	2010	-Es una evaluación ex-post. -Evalúa la medida en que el plan alcanza los objetivos fijados.

Fuente: elaboración propia a partir de las referencias indicadas en la tabla.

Para finalizar este apartado, tomando como referencia los modelos conceptuales descritos y tras realizar una revisión de algunos de los principales métodos de evaluación existentes en la literatura especializada durante los últimos años (ver tabla 2), conviene detenerse a enumerar algunos aspectos importantes que pueden facilitar el diseño y la implementación de métodos de evaluación de la planificación territorial en el ámbito estatal, con el fin de aprovechar gran parte de

las ventajas positivas que de ello derivan y que han sido expuestas al inicio de este epígrafe. Tales aspectos están relacionados con:

- Abarcar el ciclo planificador en su conjunto. Una de las características esenciales del diseño de instrumentos de evaluación reside en la capacidad de éstos para hacer balance del plan en sus distintas etapas: (i) durante su elaboración a través de evaluaciones *ex-ante*; (ii) a lo largo de su ejecución por medio de evaluaciones *on-going*; (iii) una vez ejecutado mediante evaluaciones *ex-post*.
- Hacer balance del plan y del proceso de planificación. A la hora de entender la evaluación como un proceso de mejora continua, es necesario que en los criterios evaluadores se aborden tanto aspectos vinculados con el propio plan, así como, criterios que hagan balance de características particulares del proceso de planificación, especialmente en lo que respecta a la relación entre diferentes administraciones con competencias en el territorio.
- Fomentar una dimensión integrada entre una perspectiva racionalista y comunicativa. Dadas las características particulares de la ordenación del territorio en España, el desarrollo de métodos de evaluación de sus planes debe llevar implícito tanto mecanismo de evaluación basados en el grado de ajuste del plan, como mecanismos de evaluación del rendimiento de planes, por ejemplo, territoriales a la hora de fomentar la toma de decisiones en planes supeditados a éstos.

4. La prospectiva del plan ante un contexto de incertidumbre. El uso de escenarios en planificación

Tomar decisiones en ordenación del territorio implica necesariamente pensar en el futuro. Resulta una obviedad señalar que, generalmente cualquier plan de ordenación del territorio, de la escala o ámbito geográfico que sea, suele presentar una propuesta espacial, o imagen futura que plasma o representa en el territorio futuro las decisiones tomadas por dicho plan.

Sin embargo, cualquier ejercicio de pensamiento futuro o prospectivo se encuentra con algunas dificultades que podríamos catalogar como inherentes a dicho proceso. Así, esta vertiente prospectiva de los procesos de planeamiento territorial debe enfrentarse con aspectos como la incertidumbre, que se materializa a través de cuestiones como si las medidas tomadas hoy, a través de los planes como principal instrumento de la ordenación del territorio, serán adecuadas para los contextos futuros. Por ello no es de extrañar que muchos de los aspectos que condicionarán el éxito o la bondad de las decisiones tomadas en el ámbito de la planificación, independientemente de los instrumentos empleados para materializarlas, sean ajenos a la voluntad del planificador y a los instrumentos de evaluación que emplee.

Esta situación inherente al proceso de planificación se agrava más aún si se tiene en cuenta el hecho de que el modelo de planeamiento español presenta una

escasa capacidad de adaptación a estas circunstancias futuras dominadas por la incertidumbre (Prato, 2007; Carsjens, 2009), lo que implica que sea necesaria una nueva redacción, en muchos casos costosa y lenta, para poder responder ante un futuro cambiante.

Así pues, un aspecto fundamental a tener en cuenta en el proceso de planificación, es la gestión de la incertidumbre que implica planificar el territorio con vistas en el futuro. Y es que aunque esta incertidumbre puede estar ligada a la etapa de selección de metas (por ejemplo la localización residencial y las demandas necesarias, la implantación de un nuevo sistema de transporte público, la identificación y protección de las áreas de valor ambiental, etc.) también lo está al momento geográfico de la Ordenación del Territorio. A este respecto, basta plantear alguna de las siguientes cuestiones: ¿puede hacer un contexto económico incierto que sea necesario cambiar los criterios empleados en un proceso de optimización de las decisiones? O ¿puede cambiar ese contexto las estrategias diseñadas para alcanzar la imagen final resultado de dicho proceso de optimización?

Un instrumento que puede permitir trabajar con un futuro marcado por la incertidumbre son los escenarios, entendidos estos como “imágenes hipotéticas del futuro, lógicas y plausibles, formuladas para mostrar posibles situaciones consecuencia de procesos causales o de toma de decisiones” (Schwartz, 1991; Carsjens, 2009) permiten en el ámbito de la planificación ensayar diferentes estrategias y propuestas en un contexto dominado por la incertidumbre.

Se trata de un instrumento ampliamente usado en otras culturas de la planificación más participativas y comunicativas como puede ser la holandesa, cuyo objetivo radica en idear diversos contextos futuros (posibles, deseables...) para poder valorar alternativas y tomar las decisiones más adecuadas para el futuro en el momento presente. Los escenarios pueden favorecer así:

- La valoración de diferentes alternativas, puesto que permiten generar diferentes imágenes futuras, que pueden ser evaluadas atendiendo a criterios territoriales, económicos, ambientales, etc.
- Pueden facilitar la participación mediante la discusión de diversas imágenes y contextos futuros con los agentes que intervienen en el proceso de planificación. De esta forma, la elaboración de imágenes posibles o deseables puede ser un útil instrumento de apoyo al proceso de participación de los diferentes agentes.
- Podrían formar parte de planes más flexibles y adaptables a contextos cambiantes, puesto que al indagar respecto a diferentes futuros posibles, se podrían diseñar diferentes estrategias adaptadas a cada uno de ellos para alcanzar un objetivo o propuesta más deseable y adecuada, potenciando la adaptabilidad del plan.

De acuerdo con diversos trabajos en el ámbito de los future studies (Marien, 2002; Borjerson *et al.* 2006; Carsjens, 2009; Fernández, 2011) los futuros representados o imaginados mediante el uso de escenarios suelen corresponderse generalmente con situaciones futuras probables, posibles o deseables, que dan

lugar a diversos modos de pensar el futuro y a diferentes tipos de escenarios, algunos con mayor utilidad en el ámbito de la planificación.

Así, se pueden plantear escenarios tratando de dar respuesta a preguntas del tipo ¿qué es lo más probable que pase?, cuestión que admitirá generalmente una única respuesta. No obstante también es posible plantearse cuestiones como ¿qué es posible que pase? o ¿qué sería deseable que pasara?, que posiblemente tengan mayor interés en un ámbito en el que la incertidumbre resulta determinante. Estas cuestiones se pueden relacionar con tres formas diferentes de pensar el futuro -prospectiva-, a las que se asocian tres tipos principales de escenarios.

La primera cuestión se asocia al ámbito del pensamiento futuro de lo probable, dando lugar a los denominados escenarios predictivos. Estos escenarios tienen como objetivo predecir lo que es probable que suceda en un plazo de tiempo generalmente corto. Aunque estos escenarios se han empleado con profusión en disciplinas como las ciencias naturales, la economía o la demografía, en el contexto del de la planificación territorial y/o estratégica, su aplicación es hoy en día discutible (Schwartz, 1991; Berdoulay, 2009), dado el contexto de incertidumbre que implica cualquier proceso de planificación territorial (Prato, 2007).

Sin embargo, las otras dos cuestiones sí que entendemos presentan un encaje más adecuado en el contexto planificador, tratando de reflejar tanto futuros posibles, que dan lugar a los denominados escenarios exploratorios, como futuros deseables, que se materializan mediante escenarios normativos, estos últimos generalmente relacionados con la tradicional propuesta o imagen dibujada del plan; así podemos distinguir:

- Los escenarios exploratorios, muestran diversas evoluciones futuras posibles del territorio generalmente en una escala temporal del medio plazo, en función del comportamiento futuro de un conjunto de factores. A través de este tipo de escenarios, la simulación prospectiva puede explorar tanto las consecuencias de posibles decisiones tomadas en el proceso planificador, como de diferentes contextos socioeconómicos, facilitando el proceso de toma de decisiones y fomentando la discusión de los agentes con intereses (Berdoulay, 2009).
- Los escenarios normativos, por su parte, permiten discutir e imaginar las metas deseables para las distintas propuestas o decisiones del plan, así como de los instrumentos y criterios necesarios para poder alcanzarlas, y que como se ha señalado anteriormente, se relacionan claramente con la propuesta del plan. A través del empleo de estos escenarios es posible indagar sobre las formas, patrones e intensidades óptimos del crecimiento urbano, así como sobre los cambios necesarios para poder alcanzar dichas metas deseables.

En otras culturas del planeamiento como puede ser la holandesa, tradicionalmente se emplean de forma conjunta los escenarios normativos, que permiten diseñar aquellas propuestas óptimas (desde la perspectiva del momento presente), así como los escenarios exploratorios, que permiten valorar

posibilidades de evolución futura provocados por factores que escapan al ámbito de actuación del planificador (contextos económicos, procesos migratorios, etc.).

Y es que el uso exclusivo de escenarios normativos (entendidos como propuestas del plan) no garantiza una mejor gestión de la incertidumbre, ya que cabría plantearse por ejemplo si los criterios en los que se basan las propuestas deseables u óptimas serán los mismos en uno u otro de los contextos futuros; si las estrategias para alcanzarlas serán diferentes, o si incluso las propuestas en sí serán las mismas.

Por ello, se propone una integración de ambos tipos de escenarios en la que los escenarios normativos se alimenten también de los escenarios exploratorios externos, que muestren diferentes contextos en los que es posible que las propuestas tengan que materializarse (Aguilera, 2011). Así por ejemplo, un escenario normativo que prevea los lugares más adecuados para la ubicación de nuevos crecimientos residenciales, deberá poder adaptarse a posibles contextos futuros, en los que las demandas de crecimiento residencial pueden ser desde nulas, hasta muy elevadas, y establecer prioridades a la hora de ubicar dichos crecimientos.

Una buena forma de materializar esta relación entre escenarios normativos y escenarios exploratorios, es la realización de propuestas (resultado de escenarios normativos) por etapas, partiendo de la idea de que si la propuesta o escenario normativo se organiza en diferentes etapas de desarrollo (tanto en la dimensión espacial como en la de gestión del plan), en el contexto de un determinado escenario exploratorio, puede ser más fácil alcanzar una etapa inicial de desarrollo de dicha propuesta, mientras que en el contexto de otro exploratorio puede ser más fácil alcanzar una etapa de mayor desarrollo (Fig. 1).

Las demandas de crecimientos urbanos estimadas en un plan constituyen un ejemplo paradigmático a este respecto. Así, mientras que en un escenario exploratorio podían ser necesarios altos crecimientos (fuerte crecimiento económico, inmigración alta, etc.), en otro pueden mantenerse bajas las demandas (crisis, escasez de inversión...). Un plan diseñado por etapas podría responder mejor ante diferentes escenarios como los descritos, de tal modo que en caso del primer escenario sería necesario alcanzar una etapa de mayor desarrollo de la propuesta, con mayores crecimientos, mientras que en el segundo bastaría con alcanzar una etapa más inicial.

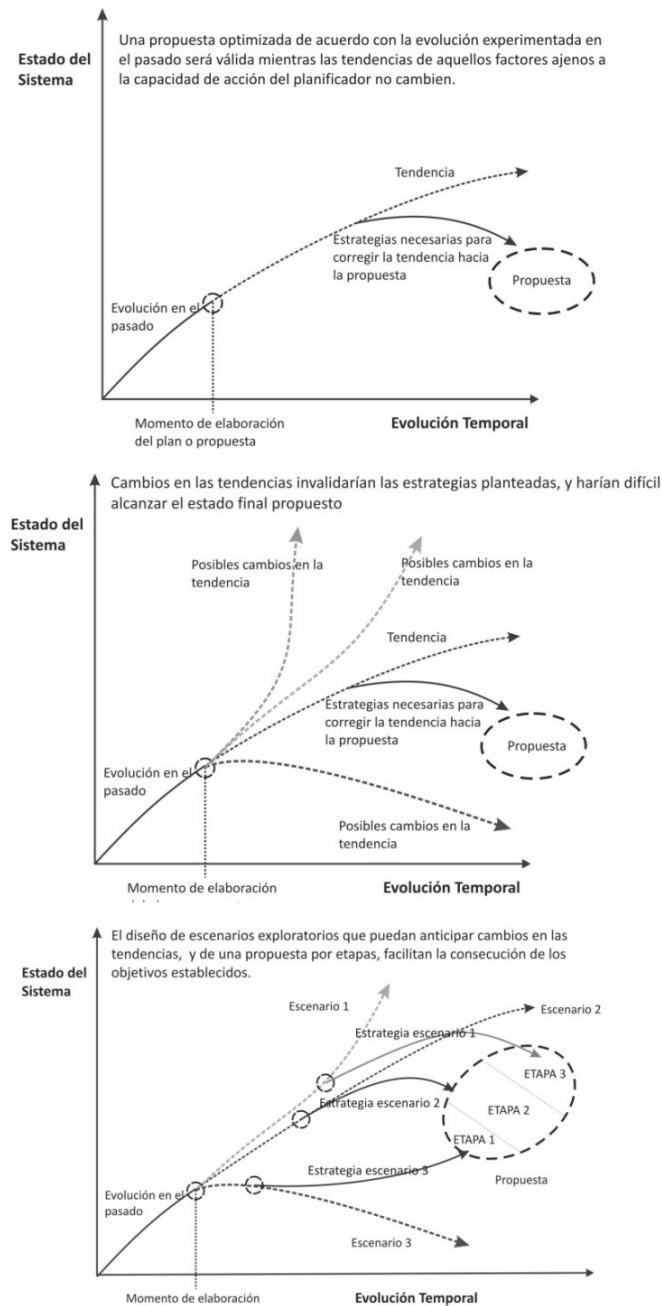


Figura 1. El uso de escenarios exploratorios y de escenarios normativos por etapas, puede facilitar una disminución de la incertidumbre en la planificación.

5. Conclusiones

La información proactiva, la evaluación del plan y la prospectiva mediante el uso de escenarios son tres vectores conceptuales sobre los que progresar metodológicamente para acercar plan y territorio. Como se ha constatado hay un amplio margen de innovación instrumental si se consideran las diversas herramientas revisadas que apenas existen en la práctica o tienen una gran debilidad, no ya administrativa o ejecutiva, sino incluso de carácter consultivo o también incluso reflexivo.

Evidentemente, desarrollar estas posibilidades instrumentales es una tarea compleja y laboriosa, pero si no se renueva el marco operativo se sigue incrementando el distanciamiento entre plan y territorio. Son muchas las innovaciones conceptuales surgidas en los últimos tiempos (huella ecológica, agenda local 21, capital territorial, capital natural, data-mining, gestión integrada, etc.) que no tienen una réplica instrumental, adecuada o inadecuada, en la planificación. El inmovilismo técnico y administrativo sigue la inercia de instrumentos de planeamiento con un pobre enfoque territorialista que fragmenta la capacidad de gestión.

Por consiguiente, la revisión conceptual del actual marco instrumental podría contribuir al establecimiento de sistemas comunes de valores, metas e incentivos, que no debilitarían la especificidad de cada municipio sino que bien podrían ser la mejor forma de identificar, comparar y consensuar circunstancias diferenciales dentro de un marco plural. A este respecto parece muy necesario abordar, como ha quedado contrastado, la compleja pero ineludible progresión multitemporal, multisectorial, multiescalar y multiinstrumental de la planificación.

Consensuar valores e intereses pasa por dotarse de gobernanza de las acciones con repercusión supramunicipal, y ello a su vez necesita de marcos instrumentales de evaluación, fiscalidad y contabilidad territorial que clarifiquen la gestión integrada de escalas y competencias. Un marco de gobernanza con instrumentos y criterios sinérgicos facilita la gestión sub-regional, así cada plan se podría elaborar, culminar, ejecutar y revisar dentro de un marco de cooperación vinculante.

El alejamiento entre plan y territorio es bidireccional, en una relación que se comporta como un círculo vicioso: el plan se aleja de la complejidad espacial al mismo tiempo que el territorio posmoderno opera mejor sin regulación. Es un distanciamiento instrumental, temporal y espacial fomentado por la competencia municipal y sectorial indiferente a un sistema de metas y/o valores comunes que estuviera respaldado por balances efectivos *ex-ante* y *ex-post*.

En definitiva es una suerte de inmovilismo metodológico, y entre algunas de las razones del mismo, suele estar la falacia reduccionista del uso de instrumentos de evaluación y prospectivos como, por ejemplo, los escenarios. Se suele asociar de forma errónea, confusa y/o interesada, escenario con predicción, como si no hubiera otras utilidades metodológicas claramente identificadas no solo en la

literatura científica sino también en algunas experiencias de Ordenación del Territorio. El escenario suele ser tachado de ingenua pretensión de anticipar la dinámica espacial -como si no fuera eso el plan urbanístico en nuestro modelo tradicional- sin que pueda ser una herramienta de análisis, exploración, discusión, participación, revisión o, sobre todo, de gestión de la incertidumbre, precisamente porque el escenario bien entendido no es la meta sino más bien una posibilidad y un modo o proceso de tomar decisiones.

De hecho, el uso de escenarios puede también tener otra función esencial para la renovación de la Ordenación del Territorio, la de evaluación de la planificación, el escenario puede ser útil para evaluar las alternativas tanto ex-ante como ex-post. Evaluar el rendimiento y/o el cumplimiento de un plan debería ser la primera meta de un determinado plan y también la primera acción del siguiente a éste, máxime si hay un marco común de cooperación estratégica. La evaluación podría conducir a valorar, premiar y revisar en función de un modelo basado en la gestión duradera del capital territorial. De ahí que pocas veces la Ordenación del Territorio se proponga orientar el desarrollo urbano desde la restauración, el reciclaje o la rehabilitación, que constituirían poderosos instrumentos de renovación disciplinar y acercamiento entre plan y territorio.

Bibliografía

- AGUILERA, F. (2011): "Prospectiva y proceso de toma de decisiones en la Ordenación del Territorio", en PINEDA DE CARIAS, M.C. y BOSQUE SENDRA, J. -coord.s.-. *Actas del I Congreso internacional de Ordenamiento territorial y Tecnologías de la Información Geográfica*. Servicio de publicaciones de la UAH, Alcalá de Henares, Madrid.
- AGUILERA, F., VALENZUELA, L.M, SORIA, J.A, GÓMEZ, M. y PLATA, W. (2011): "Escenarios y modelos de simulación en la planificación territorial y urbana" en *Serie Geográfica* núm. 17, 2011. pp. 11-28.
- ALEXANDER, E.R y FALUDI, A. (1989): "Planning and plan implementation: Notes on evaluation criteria" en *Environment and Planning B: Planning & Design*, volumen 1, número 16. pp. 127-140.
- ALEXANDER, E.R. (2000): "Rationality revisited: Planning paradigms in a post-postmodernist perspective" en *Journal of Planning Education and Research*, volume 3, núm. 19, pp. 242-56.
- ALEXANDER, E.R. (2006): "Evolution and status. Where is planning evaluation today and how did it get here?" en ALEXANDER, Ernest. R -coord.- *Evaluation in planning: evolution and prospects* Aldershot, UK: Ashgate. pp. 3-16.
- ALEXANDER, E.R. (2009): "Dilemmas in evaluating planning, or back to basics: What is planning for?" en *Planning, theory & Practice*, volumen 2, número 10, pp. 233 - 244.
- ALVERGNE, C. Y MUSSO, P. -eds.- (2003): *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*. La Documentation Française. París.

- ARCHIBUGHI, F. (2008): *Planning Theory From the Political Debate to the Methodological Reconstruction*. Springer. Milán.
- BENAVENT, M. (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Ed. Junta de Andalucía. Sevilla.
- BENAVENT, M. (2010): “El interés general en la filosofía política: un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 53, pp. 121-146.
- BERDOULAY, V. (2009): “La historia de la Geografía en el desafío de la prospectiva” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 51, pp. 9-23.
- BERKE, P.; BACKHURST, M.; DAY, M.; ERICKSEN, N.; LAURIAN, L.; CRAWFORD, J. y DIXON, J. (2006): “What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand” en *Environment and Planning B: Planning & Design*, núm. 33 vol. 4, pp. 581-600.
- BORJERSON, L.; HOJER, M.; DREBORG, K.H.; EKVALL, T y FINNVENDEN, G. (2006): “Scenario types and techniques: Towards a user’s guide” en *Futures* núm. 38, pp. 723-739.
- BRODY, S. y HIGHFIELD, W. (2005): “Does planning work? Testing the implementation of local environmental planning in Florida” en *Journal of the American Planning Association*, volumen 2, núm. 71, pp. 159-175
- CARMONA, M. y SIEH, L. (2005) “Performance measurement innovation in English planning authorities” en *Planning Theory & Practice* volume 6, núm. 6, pp. 303-33.
- CARSJENS, G.J (2009): *Supporting Strategic Spatial Planning. Planning Support Systems for the Spatial Planning of Metropolitan Landscapes*. Tesis Doctoral, Universidad de Wageningen.
- CHAPIN, T. S., DOYLE, R. y BAKER, J. (2008): “A parcel-based GIS method for evaluating conformance of local land-use planning with a state mandate to reduce exposure to hurricane flooding” en *Environment and Planning B: Planning & Design*, volumen 2, núm. 35, pp. 261-79.
- DEMATTEIS, G. y GOVERNA F. (2005): *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLOT*, F. Angeli, Milano.
- EEA (2006): *Urban Sprawl in Europe*. European Environment Agency. (EEA Report N°10/2006).
- EEA (2006b): *Land Accounts for Europe. Towards integrated land and ecosystem accounting*. European Environment Agency (EEA Report N°11/2006).
- FALUDI, A. y VAN DER VALK, A. (1994): *Rule and order. Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Kluwer academic Publisher.
- FALUDI, A. (2000): “The performance of spatial planning” en *Planning Practice & Research* núm. 15 vol. 4, pp. 299-318.
- FALUDI, A. (2006): “Evaluating plans: The application of the European spatial development perspective” en ALEXANDER, Ernest R. –coord.- *Evaluation in planning: evolution and prospects* Aldershot, UK: Ashgate, pp. 119-43.

- FALUDI, A. y WATERHOUT, B. (2006): "Introducing evidence-based planning" en *Disp.* volumen 2, número 165, pp. 5-13.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Universidad de Valencia. Valencia.
- FERIA, J.M. (2006): "Los planes subregionales de ordenación del territorio en Andalucía", en FARINÓS, J. y ROMERO, J. "Gobernanza territorial en España : claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos", pp. 21-46.
- FERNÁNDEZ, J. M. (2011): "Recuperación de los estudios de futuro a través de la prospectiva territorial" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. núm. 167, pp. 11-32.
- FONT, A. (2004): *L'explosió de la Ciutat*. COAC i Forrum Universal de les Cultures. Barcelona.
- FONT, A. y VECSLIR, L. (2008): "Nuevas geografías de la producción y el consumo en la Región Metropolitana de Barcelona", en *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. Extra 12, 270. 2008 (Ejemplar dedicado a: X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales 1999-2008).
- GUBA E.G. y LINCOLN Y.S. (1989): *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA, Sage
- HARVEY, D. (1989): *The Condition of Postmodernity*. Basil Blackwell. Oxford and Cambridge, Mass.
- IET (2011): *El planeamiento territorial en España: una cronología*. Institut d'Estudis Territorials. Laminas d'Informació Territorial.
- IET (2012): *Evolución de las transacciones inmobiliarias en España, 2004 – 2011*. Institut d'Estudis Territorials. Laminas d'Informació Territorial.
- JONAS, O. (2001). *Territoires numériques: interrelations entre les technologies de l'information et le communication et l'espace, les territoires, les temporalités*. Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction. Paris
- KEINER M. y ARLEY K. (2007): "Transnational city networks for sustainability" gerenciamiento en *European Planning Studies* núm. 15 vol 10 pp. 1368-1395.
- KHAKEE, A. (1998): "Evaluation and planning: inseparable concepts" en *Town Planning Review*. núm. 69 (4), pp. 359-374.
- KHAKEE, A. (2003): "The emerging gap between evaluation research and practice" en *Evaluation* núm. 9 vol. 3, pp. 340 – 352.
- KNIELING, J. y OTHEGRAFEN, F. (2009): "Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning", en *Urban and Regional Planning and Development Series*. Edited by HafenCity University.
- LAURIAN, L.; DAY, M.; BERKE, P.; ERICKSEN, N.; BACKHURST, M.; CRAWFORD, J. y DIXON, J. (2004): "Evaluating plan implementation: a conformance-based methodology" en *Journal of the American Planning Association*, núm. 70, pp. 471 – 480.

- LAURIAN, L.; CRAWFORD, J.; MAXINE, D.; KOUWENHOVEN, P.; MASON, G.; ERICKSEN, N. y BEATTIEM L. (2010): "Evaluating the outcomes of plans: theory, practice and methodology" en *Environment and Planning B: Planning and Design*. núm. 37, pp. 740 – 757.
- LLAMAS, R.; MUÑOZ A.; MARAVER, G. y SENÉS, B. (2010): "El papel de las ciudades en el desarrollo sostenible: el caso del programa ciudad 21 en Andalucía (España)", en *EURE* núm. 109, pp. 63-88.
- MARIEN, M. (2002): "Future Studies in the 21st Century: a reality based view" en *Futures*, núm. 34, pp. 261 -281.
- MASTOP, H y NEEDHAM, B. (1997): "Performance studies in spatial planning: The state of the art" en *Environment and Planning B: Planning & Design* volumen 6, número 24, pp. 881-88.
- MILLER, D. y PATASSINI, D. (Eds) (2005): *Beyond Cost-Benefit Analysis: Accounting for Non-Market Values in Planning Evaluation*, Aldershot, Ashgate.
- MONTIEL, A. y NAREDO, J.M. (2011): *El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano*. Icaria Editorial. Barcelona.
- NELLO, O. (2010): "El planeamiento territorial en Cataluña", en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*. núm. 47. pp.131-167.
- NELLO, O. (2011): "Estrategias para la contención y gestión de las urbanizaciones", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 167, pp.81-98.
- OLIVEIRA, V. y PINHO, P. (2009): "Evaluating Plans, Process and Results" en *Planning Theory and Practice* núm. 10, pp. 35-63.
- OLIVEIRA, V. y PINHO, P. (2010): "Evaluation in urban planning: advances and prospects" en *Journal of Planning Literature* núm. 24 vol.4, pp. 343-361
- OSE (2011): *Evaluación integrada de la sostenibilidad en España: 2011*. Observatorio de la Sostenibilidad en España.
- PORTAS, N. (1996): "El Planeamiento Urbano como proceso de regulación variable" en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, núm. 3, pp. 97-109.
- PRATO, T. (2007): "Evaluating land use plans under uncertainty" en *Land Use Policy* núm. 24, pp. 165-174.
- PRIETO, F.; CAMPILLO, M. y DÍAZ, J.M. (2011): "Tendencias recientes de la evolución del territorio en España (1987-2005)" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 168, pp. 261-278.
- RAFFESTIN, C. (1980): *Pour une géographie de pouvoir*. Géographie économique et sociale. Collection dirigée par Paul Claval. Tome XII. Librairies Techniques. Paris.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011): "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 56, pp. 295-319.

- SABATÉ, J. (2003): "Balance y perspectivas del planeamiento urbanístico municipal", en FONT, Antonio -coord.- *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*, Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipios.
- SANTIAGO, E. (2007): "Madrid, 'ciudad única': pautas y lógicas espaciales en la región madrileña: las grandes transformaciones estructurales; el despliegue del nuevo 'paradigma único' en la región urbana de Madrid" en *Urban*. núm. 12, pp. 8-33.
- SEASONS, M.L. (2003): "Monitoring and evaluation in municipal planning" en *Journal of the American Planning Association*, volume 4, núm. 69, pp. 430-440.
- SOJA, E.W. (2000): *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Basil Blackwell. Oxford.
- SCHWARTZ, P. (1991): *The art of the long view: planning for the future in an uncertain World*. Doubleday. New York.
- TALEN, E. (1996): "After the plans: methods to evaluate the implementation success of plans" en *Journal of Planning Education and Research* núm. 16 vol. 1, pp. 79-91.
- TRULLÉN, J. y CAMAGNI, R. (2011): "Escenaris territorials per a les regions europees: el cas de Barcelona" (Introducció) en *Revista Papers* núm. 54, pp. 8-10.
- VALENZUELA, L.M. y SORIA, J.A. (2011): "Observatorios territoriales y urbanos en Europa ¿Entidades pasivas o instrumentos operativos para la planificación?" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 168, pp. 243-260.
- VALENZUELA, L.M. y SORIA, J.A. (2012): "La incidencia de la planificación: propuesta de evaluación aplicada al desarrollo metropolitano" en *Urban* núm.3 (NS), pp. 81-104.
- VELTZ, P. (1999) *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago* Ariel. Barcelona

EXPERIENCIAS DE ANÁLISIS TERRITORIAL Y ZONIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DEL DESARROLLO, EL PATRIMONIO Y EL PAISAJE EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

EXPERIENCES OF TERRITORIAL ANALYSIS AND ZONING IN ORDER TO INTEGRATE THE DEVELOPMENT, HERITAGE AND LANDSCAPE POLICIES IN LAND PLANNING

Juan Carlos GARCÍA CODRON, Ángela de MEER LECHA-MARZO y
Leonor de la PUENTE FERNÁNDEZ*

RESUMEN

Se presenta una serie de experiencias de análisis territorial para la zonificación en el marco de la ordenación del territorio. Están basadas en una metodología que permite la integración del conjunto de los valores del territorio y proporciona una base adecuada para el desarrollo de propuestas de actuación en materia ambiental, cultural, económica, social y paisajística. Apropia para dar respuesta a las nuevas exigencias legislativas y sociales de la ordenación del territorio, esta metodología se basa en la descomposición del espacio en pequeñas unidades territoriales que, agrupadas, permiten explicar los modelos de comportamiento de la sociedad respecto a su espacio físico o entorno de vida, y que, individualmente, facilitan el análisis de las características y valores de las diversas partes del territorio.

Esta reflexión sobre la ordenación del territorio pretende contribuir a la renovación de una disciplina que debe ser capaz de ampliar su campo de acción superando las perspectivas centradas en un único planteamiento (planificación espacial, planificación del desarrollo regional, administración del territorio y políticas sectoriales) y construir nuevas metodologías integradoras que faciliten la toma de decisiones destinadas a proteger, ordenar y gestionar los valores patrimoniales del territorio y el paisaje contribuyendo con ello al desarrollo sostenible y a la definición de modelos de gobernanza territorial.

Palabras clave: análisis territorial, ordenación del territorio, unidades territoriales, paisaje, patrimonio territorial, desarrollo territorial.

ABSTRACT

We present a series of experiences of territorial analysis for zoning in the context of regional planning. They are based on a methodology that allows the integration of all territorial values and provides an adequate basis for the development of proposals for action in environmental, cultural, economic, social and landscape matters. Appropriate to meet the new legislative and social requirements of regional planning, this methodology is based on the decomposition of space into small territorial units that, taken as a whole, help to understand the behaviour of society with respect to its physical space or living environment and, individually, facilitate the analysis of the characteristics and values of the different parts of the territory.

This reflection on regional planning aims to contribute to the renewal of a discipline that, nowadays, should be able to expand its scope overcoming the single-centered approaches (spatial planning, regional development planning, land administration and sectorial policies) and developing new integrative methodologies that facilitate decision making to protect, regulate and manage the heritage values of the territory and landscape, thereby contributing to sustainable development and definition of territorial governance models

Keywords: territorial analysis, regional planning, territorial units, landscape, territorial heritage, territorial development.

* Juan Carlos García Codron es Profesor Titular de Geografía Física en la Universidad de Cantabria, España (juan.garciacodron@unican.es); Ángela de Meer Lecha-Marzo es Profesora Titular de Geografía Humana en la Universidad de Cantabria (angela.meer@unican.es), y Leonor de la Puente Fernández es Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Cantabria (leonor.puente@unican.es). La cartografía ha sido elaborada por Valentín Castillo Salcines, Técnico de Apoyo a la Investigación I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación.

1. Introducción

Las reflexiones que siguen proceden de la experiencia acumulada durante la última década en el desarrollo de un conjunto de trabajos sobre ordenación del territorio para distintas entidades administrativas y privadas. En total siete documentos cuyas referencias se exponen al final, que fueron elaborados en el Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria por geógrafos miembros de los grupos de investigación “Espacio y Territorio: Análisis y Ordenación” y “Estudio y Gestión del Medio Natural”, y en los que participaron otros profesionales¹.

Después de una trayectoria de dominio del planeamiento urbanístico en el que el suelo no urbanizable o rústico se trataba como un espacio siempre susceptible de expansión urbanística, los trabajos que hemos realizado parten de la consideración del territorio como patrimonio, como espacio de vida heredado en el que se integran muy distintos valores (productivos, ambientales, culturales, económicos, paisajísticos, etc.) que a su vez contienen el germen de lo que pueden ser las directrices de construcción del espacio y paisaje futuros. Este concepto de territorio nos ha llevado al desarrollo de una metodología de análisis y diagnóstico territorial basada en la descomposición del espacio en pequeñas unidades territoriales que, conjuntamente, permiten explicar los modelos de comportamiento de la sociedad respecto a su espacio físico o entorno de vida, y que, individualmente, facilitan el análisis de las características y valores de las diversas partes del territorio. De este modo hemos querido atender el propósito de la 6ª Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio de considerar ésta como un campo de investigación, una política para el desarrollo equilibrado de las regiones y la planificación física del espacio y una técnica de gestión administrativa (Consejo de Europa, 1983).

La propuesta de análisis basado en la definición y delimitación de unidades territoriales se inició durante el desarrollo de las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria. En los trabajos previos de estas NUR estudiamos el tratamiento del territorio en las figuras de planeamiento vigentes a escala municipal, constatándose que se estaba produciendo ya una transformación desde un tratamiento residual, banal y no funcional a un tratamiento valorativo, aunque diverso en su concepción (Campo *et al.* 2004). Con el fin de superar esta diversidad y de buscar unos criterios uniformes para la redacción de planes de ordenación territorial en Cantabria, iniciamos este procedimiento de descomposición del espacio en unidades territoriales, que aplicamos por primera vez en el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

¹ En dichos trabajos han participado Carlos Díez, ingeniero de caminos, y José Ramón Menéndez de Lurca y Eduardo Ruiz, arquitectos. En los dos últimos proyectos realizados para la Fundación Botín se ha trabajado en colaboración con el grupo de investigación del Paisaje de la Universidad Autónoma de Madrid, dirigido por Rafael Mata Olmo.

Posteriormente tuvimos ocasión de incorporar el concepto de unidad territorial a proyectos de desarrollo rural en los que el propio territorio fue considerado un recurso de desarrollo socioeconómico, no sólo por sus valores productivos sino también por sus valores culturales, ambientales o paisajísticos, en definitiva por su valor patrimonial. La metodología se aplicó en Cantabria, en el valle del Nansa y Peñarrubia, pero también tuvimos la oportunidad de demostrar su validez en otros contextos, como en Egipto, donde con medios técnicos muchos más precarios, se realizó un estudio territorial que sirvió de base para una propuesta de desarrollo y ordenación integral de la región costera occidental.

Por último, el concepto de unidad territorial lo utilizamos también como herramienta de análisis e interpretación del paisaje, en parte por su capacidad para la explicación de las formas, caracteres y valores culturales del territorio, y en parte también porque nos facilitaba la integración del paisaje en la ordenación del territorio de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, 2000), al utilizar un único método de análisis territorial para la zonificación y para la clasificación de paisajes.

Con este artículo queremos mostrar, a través de este conjunto de experiencias de trabajo, la utilidad de un mismo procedimiento de análisis territorial, basado en la diferenciación de unidades territoriales y en la concepción del territorio como un patrimonio, en contextos propositivos con objetivos diferentes: la ordenación de los espacios litorales, el desarrollo socioeconómico de una comarca, y la integración de directrices de paisaje en la ordenación del territorio.

2. Del tratamiento residual del suelo rústico a la consideración de sus valores económicos, patrimoniales y paisajísticos

El debate sobre el tratamiento del territorio en los instrumentos de ordenación se inicia en los años ochenta, momento en que se plantearon las limitaciones del tratamiento residual del suelo no urbanizable, y se continúa en los años noventa con la definición, tipología y regulación de los usos de las diferentes categorías. La bibliografía reflejaba el camino recorrido desde el inicial concepto del suelo no urbanizable como espacio no clasificado -ni como urbano ni como urbanizable- a los nuevos enfoques, que defienden su diversidad, valor y función en el modelo territorial contemporáneo (García Bellido, 2002).

La crítica al mencionado tratamiento residual defendía, en palabras de Rebollo y Andueza (1991) “instrumentos de ordenación integral del territorio que contemplen la problemática del territorio municipal globalmente, e intenten solucionar los problemas del suelo no urbanizable, en relación e interdependencia con los problemas generales del municipio”. En esta línea el Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía dedicó un número especial en 1998, en el que se manifestaba una especial preocupación por la tensión surgida entre la realidad territorial y la realidad normativa, acusando a ésta de no saber aprovechar el papel estratégico del suelo no urbanizable (cualificación, sostenibilidad, competencia). Como alternativa se reivindicaba la “recuperación de una visión global del sistema de planificación urbanística como expresión de un

modelo de ordenación municipal con implicaciones territoriales”. Para ello, los proponentes consideraban de especial interés analizar con una visión integradora. A esta visión contribuirían también los numerosos estudios que, desde la Geografía, insistían en la necesidad de superar la concepción del espacio rural como espacio agrario o marginal para entenderlo como parte de un engranaje mucho más complejo -desde una perspectiva económica, funcional o territorial- de forma que los procesos de cambio en áreas rurales comenzaron a relacionarse cada vez más con los fenómenos económicos, sociales y territoriales del mundo urbano.

Una segunda línea de aproximación profundizaba en las bases sociales de construcción del territorio, en el legado cultural que atesora y en la capacidad inspiradora de esa herencia para el diseño de estrategias de intervención para el futuro, como se defiende también en los programas de patrimonio de la UNESCO. Eizaguirre (2001) planteaba un método de trabajo para intervenir en el espacio rural apoyado en el conocimiento de sus elementos -la explotación agraria, la red de caminos rurales, los elementos físicos estructurantes, el parcelario, los usos del suelo, o la localización y morfología de los terrazgos- cuya configuración a lo largo del tiempo permite conocer las claves de la construcción del territorio para utilizarlas después como pautas para la intervención urbanística. Una idea que compartían Menéndez de Lúcar y Soria (1994, 2001) al decir que "entender e interpretar un territorio históricamente conformado, equivale a descifrar el lenguaje por el que ese territorio se expresa, requiere descubrir el sistema de signos específico de cada organización territorial". El conocimiento del proceso de construcción del territorio se considera necesario para idear propuestas de regulación, directrices, normas y soluciones que, sin destruir las raíces culturales de la sociedad ni hipotecar el futuro, puedan afrontar los retos del presente.

En la idea de construcción histórica del territorio insistían Ortega (1998, 2000) y Ruiz (1998). Para el primero el territorio es “un complejo heredado, de carácter histórico, del que disponemos como un legado de las sociedades precedentes en el devenir histórico. De ahí la posibilidad de contemplarlo como “patrimonio”... El concepto de patrimonio territorial permite integrar, como construcción histórica, los elementos naturales y los componentes artificiales en lo que es la arquitectura del territorio histórico” (Ortega, 1998). Estas ideas resultaron fundamentales para cambiar la orientación de la intervención urbanística, que deja de ceñirse a la protección de los elementos naturales y culturales de forma aislada, para afrontar un tratamiento integrado del territorio, desde una perspectiva histórica, como resultado de los procesos económico-sociales y como patrimonio cultural, pero también como un constante proceso de producción social en el que se expresan los conflictos de intereses y valores de la propia sociedad. Este planteamiento lleva a señalar como fundamental la atención a los procesos de cambio y la integración del proceso de formación histórica del paisaje en la dinámica actual, como forma de garantizar un nivel de protección que evite actuaciones de conservación artificiales centradas únicamente en los valores visibles, siempre teniendo en cuenta que “la intervención sobre los procesos no está reñida, sino al contrario, con el establecimiento de criterios y medidas de integración formal” (Mata Olmo, 2006).

Una tercera línea de trabajo, protagonizada fundamentalmente por geógrafos, se desarrolló en el ámbito de los estudios rurales y en torno al concepto de paisaje. Un trabajo pionero, el de Galiana (1996), nos invitó a conocer la experiencia de Francia, producto de la necesaria adaptación de las políticas sectoriales a la legislación de rango superior en materia de paisaje (Ley de 1983). En algunos trabajos sobre paisajes rurales se realizó el análisis y clasificación de los mismos teniendo en cuenta sus valores patrimoniales y las posibles intervenciones para su protección. Los de López Ontiveros (1999) o Galacho (1996) consideraban el medio físico como factor condicionante en la configuración de los diferentes espacios agrícolas y establecían una tipología útil, basada tanto en la diferenciación de cultivos, como en la detección de problemas ecológicos, la incidencia de la política agraria, el deterioro paisajístico o los procesos de abandono. Propuestas similares han ido surgiendo en otras comunidades autónomas, en las que se busca identificar las unidades de paisaje que muestran en su conformación la huella de los predecesores, los elementos y estructuras territoriales que se perciben como seña o marca de identidad para la sociedad actual y que contribuyen a definir el “carácter” de ese paisaje, cometido que centra la Iniciativa Europea ELCAI (European Landscape Character Assessment Initiative) (Wascher, 2005; Mata Olmo, 2006).

No se puede dejar de mencionar la Convención Europea del Paisaje, acicate de la recuperación y revisión del concepto geográfico y de la mayor parte de estas reflexiones. Su propuesta de extender la idea de paisaje a “cualquier parte del territorio” permite avanzar en la ordenación del territorio, pues con ella se supera la visión meramente proteccionista o centrada en los aspectos ambientales para tener presentes otros valores patrimoniales, para integrar los procesos de cambio, para tomar en consideración la sensibilidad y percepción de la población, e introducir dentro de la protección paisajística tanto los espacios de gran valor como los degradados. Sin duda la aplicación de estas reflexiones a un método de análisis territorial válido para la ordenación y gestión del territorio permite cumplir aquella aspiración de objetivar el paisaje en la que insistía Zoido (2000) para “convertirlo en un concepto jurídico determinado y útil para la actuación y para el control público de la forma del territorio, en definitiva, para la aplicación de políticas del paisaje”.

3. Una propuesta de delimitación del espacio para el análisis territorial

En este clima de renovación –conceptual, metodológica y de interés por la ordenación del territorio- se inscriben nuestras reflexiones sobre el territorio y el procedimiento de análisis, diagnóstico y valoración de los distintos tipos de espacio para la zonificación y la formulación de propuestas de intervención territorial. Las bases conceptuales descansan en la consideración del territorio como producto social y patrimonio, de donde surge la unidad territorial como concepto para la definición del modelo territorial y como instrumento operativo para la delimitación gráfica y la valoración de los atributos del territorio.

3.1. El territorio como producto social y patrimonio

Para la ordenación del territorio ha sido fundamental la consideración del territorio como patrimonio, valorar que cada sociedad hereda de las anteriores, además de los bienes materiales y culturales, el territorio, con sus unidades de poblamiento, sus espacios productivos, sus construcciones, sus infraestructuras y multitud de elementos territoriales y estructuras físicas que desempeñan una función y van adquiriendo significados distintos. Las diferentes etapas de su construcción, que a modo de capas se han ido superponiendo unas a otras, han dado lugar a una estructura compleja en la que no solo se integran pasado y presente sino que también se incorporan las nuevas atribuciones sociales a partir de las cuales se va construyendo el futuro.

Como legado material heredado, el territorio contiene parte de la memoria histórica de los comportamientos espaciales de las sociedades que nos han precedido. Es como un libro que nos enseña cómo la sociedad ha pensado, usado y valorado el espacio, es decir, cómo ha actuado en él, qué ha aprovechado, de qué se ha apropiado, cómo lo ha utilizado para comunicarse con otros pueblos, qué ha respetado, qué ha destruido, cómo lo ha disfrutado, qué ha tenido que abandonar por infructuoso o peligroso, cómo ha calado en el fondo de su ser, qué sentimientos y emociones le ha producido o qué elementos se han convertido en seña de identidad o referencia cultural. La falta de reconocimiento legal del patrimonio territorial no debe impedir el reconocimiento de su construcción social y su puesta en valor, tal como ha defendido Ortega (2000).

Esta idea del territorio como patrimonio se asocia a otras dos, necesariamente contradictorias: la de alteración y la de conservación. Porque la evolución de la sociedad, y especialmente desde la era industrial, ha producido profundas transformaciones que se manifiestan claramente en masivos procesos de destrucción de estructuras antiguas de organización territorial, de aparición de nuevos usos, funciones y formas, de abandono de ciertas áreas de ocupación intensiva o densificación de otras. El mismo Ortega nos recuerda cómo el concepto actual de patrimonio tiene un origen burgués, surge justamente cuando los efectos nocivos de la primera industrialización llevaron a pensar en la necesidad de racionalizar y canalizar el proceso desarrollando normas e instrumentos que ayudaran a conservar aquello que se estaba perdiendo. Un concepto inicialmente nostálgico pero también racionalizador.

En este sentido, uno de los retos de la sociedad actual es el diseño de instrumentos de ordenación territorial que canalicen las nuevas dinámicas espaciales y formas actuales de ocupación del territorio y al mismo tiempo respeten las pervivencias y patrones culturales del pasado. En el espacio que hoy vivimos hallamos permanencias y vestigios de muy diversa antigüedad que coexisten con elementos y estructuras recientes que pertenecen a modelos de organización social del territorio de origen más próximo y desarrollo actual. Por la naturaleza de las estructuras de poder y de organización económica y social, y por el dinamismo e intensidad de los procesos, podemos distinguir dos modelos básicos de organización territorial: el actual, el del capitalismo industrial, que se

inicia a mediados del siglo XIX y el preindustrial, histórico o tradicional, al que pertenecen todos los elementos y estructuras heredados de la organización espacial anterior.

En el modelo tradicional la organización social del territorio se establecía en torno a la aldea o lugar de asentamiento de una comunidad, y los espacios cultivados, de pastoreo, y para el aprovechamiento de distintos recursos (pesca, caza, leñas, carboneo, agua, energía), constituían la base material de su existencia y los principales integrantes del espacio organizado. Eran los terrazgos, montes y riberas, unidades territoriales de carácter funcional que los caminos conectaban con los lugares de asentamiento, creando una organización de carácter colectivo a gran escala, la de los espacios de aldea, cuya descripción inicial hallamos en la obra ya clásica de García Fernández, «Organización del espacio y economía rural en la España Atlántica».

La pervivencia actual de estas construcciones territoriales históricas revela la extraordinaria versatilidad y capacidad de adaptación de las mismas, incluso en periodos de profundos cambios como los ocurridos en el último siglo, con el desarrollo de la sociedad industrial. La penetración del capitalismo y la aparición de nuevas actividades iniciaron un proceso de cambio que ha sido desigual en el tiempo y en sus resultados, pero que ha marcado el comienzo de un nuevo modelo territorial en el que se destacan los siguientes procesos: la incorporación de la tierra al mercado, de forma que ésta comienza a regirse por las decisiones que toman los propietarios en función de su rentabilidad económica; la capacidad del sistema industrial para consumir recursos en grandes cantidades (suelo, agua, rocas y minerales, madera) y afectar así amplias superficies cuyos usos y funciones también varían; la formación de un mercado de trabajo concentrado y masivo que produjo una redistribución espacial de la población; la aparición de estructuras territoriales polarizadas que contrastan con amplios espacios afectados por la despoblación y el abandono; el desarrollo de una tecnología productiva que estimuló el aumento de los rendimientos, de la productividad y de las producciones, la estandarización, la concentración económica y la especialización funcional de los espacios, y la revolución de los transportes, gracias a la cual se conformó y estructuró el mercado interior, se facilitó la articulación de los asentamientos, el desarrollo de una jerarquización de los mismos y la integración regional, nacional y ya internacional de los espacios (de las sociedades y de las economías).

En este proceso de construcción del espacio del capital se han producido cambios sustanciales a partir de los años cincuenta, ligados al crecimiento urbano y al paso de una sociedad agraria a otra industrial, que han dado lugar a nuevas expresiones y materializaciones territoriales. Uno de los de mayor incidencia ha sido la expansión residencial en toda su variedad de tipologías (edificación aislada, urbanizaciones, ampliación de los núcleos de población) y funciones (vivienda permanente, segunda residencia, alojamiento turístico); y con ella nuevas necesidades en infraestructuras y equipamientos.

El modelo territorial actual es el producto de esta historia reciente en la que se integran huellas más o menos reconocibles de estructuras del pasado. El

conocimiento de estos procesos de construcción social del espacio permite integrar en una única lectura explicativa las diversas partes del territorio que percibimos diferentes en sus formas, usos, localizaciones, tamaños, distribuciones y accesibilidades. Todas ellas responden a unas mismas reglas sociales de funcionamiento en las que conviven –y se debaten– los intereses de los propietarios del suelo, las regulaciones políticas a favor de lo público, y las acciones cívicas que actúan de conciencia social sobre el uso y destino del territorio. Esas partes diferentes que componen el modelo territorial actual y en donde se perfilan las dinámicas que van dirigiendo el modelo del futuro, son las unidades territoriales en las que descansa nuestra propuesta de análisis territorial para la zonificación en ordenación del territorio, para perfilar los proyectos de desarrollo económico y social con base en el patrimonio territorial y para la integración del paisaje en la ordenación del territorio.

3.2. La unidad territorial como instrumento conceptual y operativo

Por lo dicho anteriormente, podemos definir la unidad territorial como una parte del territorio que adquiere unas formas determinadas (debidas al uso del suelo, la localización física, las estructuras de propiedad y el tamaño de la superficie que representa) y que desempeña una determinada función social (productiva, ambiental, cultural, de reserva, de recreo, etc.). La unidad territorial es cada una de las partes del territorio que conjuntamente con otras unidades de formas y funciones diferentes, estructuran el modelo de organización social del espacio; es el producto de las pautas de comportamiento espacial que adopta la sociedad y que, en sus sucesivas transformaciones y en su dinámica actual, va configurando las bases del modelo territorial futuro. Su definición se establece conceptualmente, como parte del espacio social, y en este sentido, la primera diferenciación que conviene es la funcional, es decir, la que asignamos al territorio como espacio: de habitación y residencia o de reproducción social, de uso intensivo para conformación del tejido productivo (agrarios, industriales, mineros, etc.), de uso extensivo para actividades que también forman parte del sistema productivo (para caza, pastoreo, recogida de leñas, disfrute de la naturaleza, ejercicio de deportes, etc.), de interés ecológico y valores ambientales y naturales, y de concentración de infraestructuras y equipamientos (transporte, deportivos, centros comerciales, parques temáticos, redes viarias, complejos hoteleros, instalaciones para la generación de energía eléctrica, etc.).

Dentro de cada una de esas funciones sociales del espacio se pueden ir distinguiendo subfunciones y sus correspondientes formas diversas. De este modo se van individualizando las unidades territoriales. De este modo se obtiene un método de disección del territorio que se adapta fácilmente a cualquier escala y objetivo de trabajo. Cada unidad territorial puede disponer de un sistema de recogida de información que, conjuntamente, conforma una base de datos que completa el análisis territorial y facilita la zonificación en la fase de propuestas.

En la tabla 1 puede apreciarse la diversidad de unidades territoriales definidas en cada uno de los trabajos realizados. El detalle y nomenclatura

utilizados responden en parte a los objetivos de cada trabajo, de forma que en alguno no se han definido núcleos de población por quedar excluido el espacio urbano, y en parte también a que el método se ha ido depurando, desechando las unidades territoriales que hacían referencia a espacios propios de modelos territoriales pasados, pues concluimos que las unidades territoriales deben expresar el modelo territorial actual.

Tabla 1. Unidades Territoriales definidas en los distintos proyectos de investigación.

ESTUDIOS PREVIOS DEL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL DE CANTABRIA (2003): Áreas periurbanas, mieses, terrazgos de monte, terrazgos de ribera, monte, áreas singulares.

PROPUESTA TÉCNICA DE NORMAS URBANÍSTICAS REGIONALES DE CANTABRIA (2004-2005): Áreas periurbanas, núcleos rurales, mieses, terrazgos de monte, terrazgos de ribera, riberas fluviales, riberas marinas, montes arbolados, montes no arbolados.

VALORACIÓN DEL PATRIMONIO TERRITORIAL DEL VALLE DEL NANSÁ (2006-2008): Núcleos, prados y mieses, prados con invernales, puertos y pastizales, matorral, bosque, plantación forestal, áreas de roquedo, embalse.

INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT PLAN FOR THE COASTAL AREAS BETWEEN MARSA MATRUH AND SALLUM EGYPT (2008-2009): Núcleos urbanos, costa, área de policultivo litoral, área de asentamientos beduinos, y área de transición al desierto.

BASES METODOLÓGICAS PARA EL TRATAMIENTO DEL PAISAJE EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE CANTABRIA (2009): Cascos históricos, ensanches, suburbios jardín, colonias y barrios residenciales, centros urbanos terciarios, urbano residencial de alta densidad, urbano residencial de baja densidad, periurbano residencial, periurbano de actividades económicas, grandes parques y espacios verdes, espacios vacíos, puertos (marítimos), grandes infraestructuras y centros de transporte, grandes polígonos, industrias y complejos, actividades extractivas y grandes canteras, núcleos rurales, terrazgos o espacios agrarios, plantaciones forestales, puertos y pastizales, monte bajo, matorral, bosques, cumbres y roquedos, fluvial urbano, ríos y riberas, hoces y desfiladeros, acantilados e islotes, playas y arenales, marismas y estuarios, bahías.

La definición de unidades territoriales es conceptual, ya que tiene su razón de ser en una concepción social y patrimonial del espacio, pero su expresión gráfica aumenta el carácter explicativo del modelo territorial y facilita el diseño de propuestas y la toma de decisiones. En la figura 1 se observa cómo la delimitación y localización de las distintas unidades territoriales, muestra pautas de repetición que permiten ahondar en la explicación del modelo de organización social del territorio.

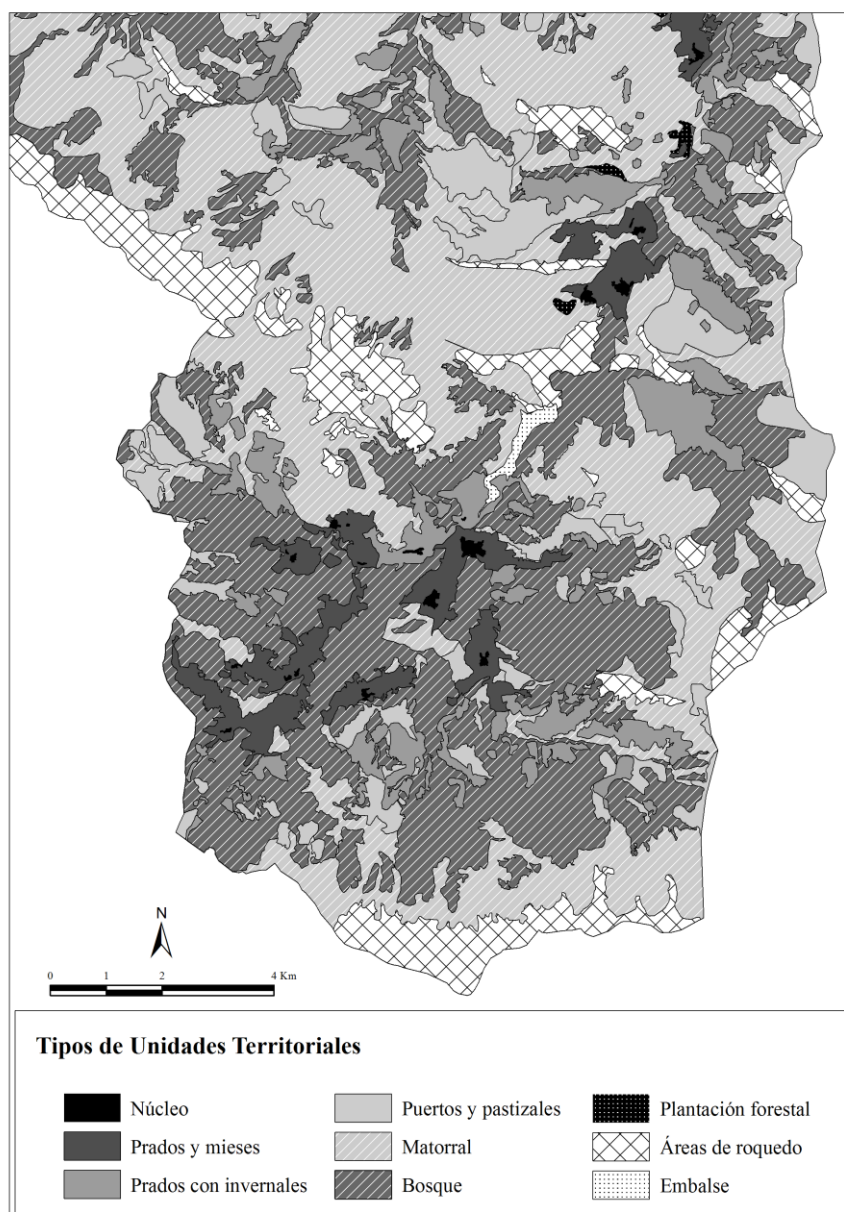


Fig. 1: Modelo de Organización Territorial del Valle del Nansa (detalle).
Fuente: Valoración del Patrimonio Territorial y Paisajístico del Valle del Nansa. Programa Patrimonio y Territorio de la Fundación Marcelino Botín, 2008.

La delimitación gráfica de unidades territoriales se halla en la tradición del procedimiento de división y acotamiento espacial utilizado en la ordenación del territorio, pero en nuestra propuesta esta división pertenece al ámbito del análisis y es posteriormente, una vez realizado el diagnóstico y valoración de las unidades territoriales, cuando se establecen las propuestas de zonificación para el establecimiento de categorías de protección y ordenación. La traslación al plano de las unidades territoriales para convertirse en un instrumento operativo no deja de plantear problemas relativos al procedimiento y escala de diferenciación espacial.

La escala utilizada para la delimitación de unidades territoriales ha de ser grande, de detalle, para facilitar la aproximación al objeto de trabajo permitiendo la distinción de elementos, estructuras, formas y funciones, así como el registro de información para la base de datos que completa el análisis y la interpretación. La escala grande resulta útil a la hora de asociar los procesos actuales a cada unidad, lo que permite detectar tendencias en los modelos de organización del territorio y realizar una valoración de la sostenibilidad e integración paisajística de las diversas actividades o expectativas de uso promovidas por los distintos agentes sociales. Por poner un ejemplo, en un área donde se definen y delimitan varias unidades territoriales iguales, la distinción entre ellas puede proceder, según el tipo de unidad de que se trate, de la existencia o no de banales, del tipo de lindes, de la tipología de las viviendas residenciales, de la naturaleza del roquedo, de la frecuencia con que aparecen ciertos elementos en ruina, de la presencia o no de elementos aislados con funciones diferentes a las de la unidad en la que se instalan, etc.; la cantidad de información generada puede ser muy abundante y ha de ser cuidadosamente seleccionada para los fines del trabajo. Información que ha de ser registrada en la base de datos a partir de fotointerpretación, mapas temáticos, datos georreferenciados disponibles y finalmente trabajo de campo. Así, en uno de los trabajos realizados, se recogió, para cada una de las unidades territoriales, un conjunto de informaciones en cada uno de los siguientes apartados: características físicas, recursos naturales, parcelario, usos del suelo, y figuras de gestión.

Con toda esta información, la escala grande, en la medida en que facilita la profundización en la definición, caracterización y dinamismo de las unidades territoriales, se muestra como un instrumento potente para el desarrollo de investigación básica sobre los modelos históricos y actuales de organización social del territorio.

La delineación cartográfica de las unidades territoriales se realiza con el concurso de instrumentos informáticos de alta capacidad para el manejo de distintas fuentes cartográficas superponibles (ortofoto, mapa topográfico, modelo digital del terreno y mapas temáticos) y la asociación de la base de datos generada.

El trazado de los límites de las unidades territoriales no deja de tener dificultad. Su definición conceptual puede estar clara pero a la hora de establecer un perímetro preciso y discriminador hay que seleccionar criterios que faciliten la operación técnica. En la tabla 2 se resumen los motivos que respaldan los criterios seleccionados en nuestros trabajos.

Tabla 2. Criterios técnicos para la delimitación cartográfica de Unidades Territoriales

USO Y FUNCIÓN. Cada uso y función expresa la voluntad social de destinar determinadas superficies a obtener determinados productos o a preservar determinados valores.

PROPIEDAD Y GESTIÓN. Regula los derechos de los agentes sociales para decidir sobre el uso y función del territorio, y también establece las normas, restricciones o afecciones a dichos derechos.

CARÁCTER FÍSICO NATURAL. Ríos, rupturas de pendientes pronunciadas, divisorias de aguas, altitud u orientación, constituyen informaciones necesarias a la hora de tomar decisiones razonables para la comunidad de intereses sociales en juego.

CAMINOS. Establecen las conexiones entre unidades territoriales, explican la articulación de las mismas en el modelo de organización social del territorio e informan del valor añadido que unas unidades pueden tener por formar parte de una estructura modélica bien conservada.

La validez general del método pudo ser verificada en el Plan de Gestión Integral de la zona costera occidental de Egipto, a pesar del desconocimiento inicial del terreno y la ausencia de fuentes documentales. La falta de cartografía se suplió con el uso de imágenes de satélite de *Google Earth* a la mejor escala disponible en aquel momento (1/8.000). Sobre ellas se realizó una primera delimitación de unidades, localización de elementos de interés y selección de las áreas que deberían ser objeto de visita. El trabajo de campo, muy limitado por las estrictas restricciones de las autoridades militares, permitió obtener una colección de fotografías geolocalizadas sobre las que se apoyó gran parte del trabajo posterior: revisión de datos, definición y delimitación de las unidades territoriales, y caracterización, para cada una de ellas, de los valores y elementos destacados, los procesos constatados y los principales problemas observados.

4. La aplicación de las unidades territoriales en experiencias de políticas de ordenación del territorio, desarrollo económico y social y paisaje

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983) definió ésta como la “expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”. El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, estaban entre sus objetivos. En la misma línea, la Estrategia Territorial Europea, suscrita en Potsdam en mayo de 1999 (Comisión europea, 1999), establece que los instrumentos de Ordenación del Territorio de la Unión Europea deben promover la cohesión económica y social, el desarrollo sostenible y el equilibrio urbano-rural para conseguir un territorio más competitivo a escala europea.

Según Faludi (2004), la Estrategia Territorial Europea es una declaración de principios y un documento para la toma de conciencia sobre la necesidad de dirigir los objetivos de cohesión económica y social hacia una cohesión territorial. Expresa una determinada forma de entender y superar la ordenación del territorio clásica, indicativa y reguladora, en la vía de desarrollar una política pública estratégica basada en la orientación de todas las políticas sectoriales para alcanzar un desarrollo equilibrado desde el punto de vista económico, social y ambiental

(Polverari y Bachtler, 2004). Se trata de ir cambiando la cultura de planificación territorial por el diseño de una política integrada (Farinós, 2004, 2009) en la que el territorio no sería un factor circunstancial que hay que incorporar al análisis del crecimiento económico, sino un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo en todas sus dimensiones (Zoido y Caravaca, 2005: 18; Pillet y Plaza, 2003).

Las normas legislativas regionales de Cantabria, en cuyos estudios previos hemos trabajado, se han hecho eco de estas tendencias. Así, en el Preámbulo de las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria (2006) se dice que éstas “pretenden contribuir a crear las bases para el establecimiento de un modelo de desarrollo para Cantabria, acorde con sus condiciones y potencialidades, social y territorialmente equilibrado, e inspirado en la apreciación del conjunto de su territorio como un patrimonio”. Igualmente, en las áreas de ordenación del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (2007), se expresa el deseo de “compatibilizar las necesidades del desarrollo económico y social, la protección ambiental y la preservación de las áreas que presentan riesgos o que no reúnen las condiciones necesarias para la ocupación”.

En nuestra experiencia de trabajo, el análisis basado en la diferenciación de unidades territoriales se ha llevado a la ordenación del territorio, a proyectos de desarrollo económico y social, y a la integración de directrices de paisaje en la ordenación del territorio. De esta forma confirmamos tanto la validez de un mismo procedimiento para objetivos diversos, como, sobre todo, su utilidad para desarrollar los principios y definir las estrategias de cohesión social, económica y territorial.

4.1. Propuestas de categorías de protección y ordenación del suelo rústico

El concepto de unidad territorial ha permitido definir un modelo territorial que sirviera de base a los instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Las unidades consideradas han variado dependiendo de los objetivos, escala de análisis y aplicación de los proyectos realizados, pero su caracterización y delimitación cartográfica se ha realizado a una escala de detalle, lo que permite abordar determinaciones urbanísticas como zonificar o proponer tipos de intervención.

En el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, y tal como se puede observar en la figura 2, el análisis territorial resultó el punto de partida para la valoración de las unidades territoriales y la propuesta de áreas de protección y de ordenación² (Meer, 2009). Sin entrar al detalle de la leyenda, la comparación de

² En el área de protección se incluyeron dos categorías: la protección ambiental, dentro de la cual se distingue la protección costera, la intermareal, la de riberas, la ecológica y las áreas de interés paisajístico; y la protección litoral. En el área de ordenación se distinguen dos categorías: una relativa al área litoral que incluye a su vez tres categorías (ordenación ecológico-forestal, área de modelo territorial y área periurbana) y otra relativa al área no litoral. Y aún se distingue un tercer tipo de área para el desarrollo de actuaciones integrales estratégicas.

ambas figuras muestra que entre las unidades territoriales y las áreas establecidas en la propuesta normativa no hay una traslación directa, como es lógico, pero sí una correspondencia significativa.

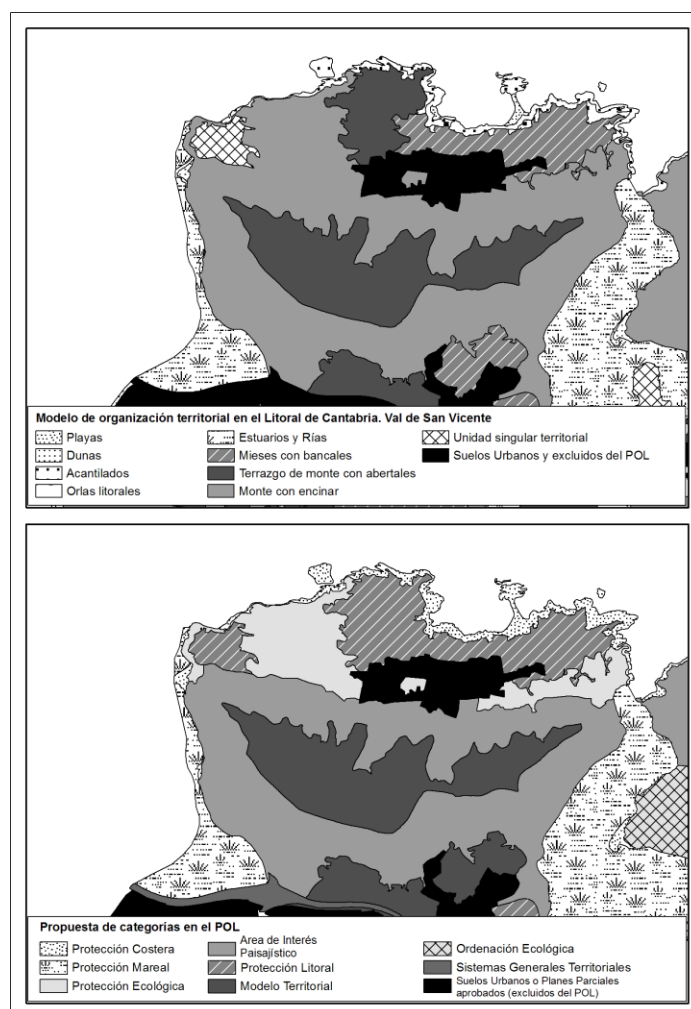


Fig.2: La aplicación del análisis territorial a los instrumentos de Ordenación del Territorio: propuesta de categorías en el Plan de Ordenación del Litoral. Fuente: Estudios Previos del Plan de Ordenación del Litoral (2003) y Plan del Ordenación del Litoral del Gobierno de Cantabria (2004).

En las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria se propusieron categorías de suelo rústico derivadas de la naturaleza de las unidades territoriales definidas conceptualmente, ya que no se realizó ningún trabajo de delimitación cartográfica (Díez et al, 2007). La adscripción de terrenos a cada una de las categorías de protección se justificó, como se expresa en la tabla 3, con la identificación de la unidad territorial e indicando los valores y circunstancias que motivaron su inclusión en cada categoría.

Tabla 3. Propuesta categorías de Suelo Rústico para las Normas Urb. Regionales de Cantabria.

S. R. DE PROTECCIÓN ORDINARIA DE MODELO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL. Terrenos que se quiere preservar de las construcciones propias de las zonas urbanas, por considerarse este tipo de desarrollo incompatible con el modelo adoptado en el planeamiento o por la inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el suelo rústico de especial protección.

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN ECOLÓGICA. Terrenos que es necesario proteger en razón de la importancia e interés de sus valores ambientales y del papel que dichos terrenos cumplen en la salvaguarda de los ecosistemas. Se integran los espacios naturales protegidos bajo algún tipo de legislación ambiental o sectorial, y las siguientes unidades territoriales: montes arbolados de especies autóctonas, terrazgos de ribera y riberas fluviales.

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN PAISAJÍSTICA. Terrenos con sobresalientes valores paisajísticos derivados de la ausencia o escasez de alteraciones, de la conservación de elementos naturales y culturales, y de la calidad visual de la percepción y de la perspectiva. Integra las unidades territoriales de mieses, así como los terrazgos de monte cuyas cualidades paisajísticas tengan preeminencia sobre otros valores. La importancia otorgada a los aspectos visuales y de percepción llevará a incluir dentro de esta categoría áreas con especial visualidad, vistas panorámicas y áreas próximas a elementos o conjuntos culturales de valor.

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN DE RÍOS. Cursos fluviales y sus márgenes, sistemas naturales de especial interés por constituir corredores ecológicos que ponen en conexión áreas muy diversas que van desde los cursos altos hasta el mar, y por reunir rasgos culturales, económicos, paisajísticos, ambientales y de riesgo que les confieren un valor singular. Comprende la unidad territorial de ribera fluvial.

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN COSTERA. Ribera del mar y los terrenos inmediatos a la misma, de necesaria protección debido a sus destacados valores ambientales. Se integrarán los terrenos sujetos a las limitaciones o servidumbres de la protección del dominio público marítimo-terrestre.

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO TERRITORIAL. Terrenos que es preciso preservar en razón de la confluencia de valores históricos, arqueológicos, científicos, paisajísticos, agrícolas, ambientales o culturales; evidencias, todos ellos, de la construcción social del territorio. Comprende las unidades de mieses y terrazgos de monte cuya valoración desde el punto de vista del patrimonio territorial tenga preeminencia sobre otros aspectos parciales o sectoriales. Se incluirán también los paisajes culturales y los elementos o ámbitos sometidos a algún régimen de protección de acuerdo a la legislación de patrimonio histórico, artístico o monumental.

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN FORESTAL. Terrenos que sustenten masas arbóreas. Se incluyen las unidades territoriales de montes arbolados con plantación forestal con el fin de apoyar una actividad económica de gran valor económico y posibilitar la futura recuperación del bosque originario.

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN AGROPECUARIA. Terrenos productivos de importancia agrícola o ganadera sobresaliente en razón de su destacado rendimiento económico y valor agronómico, comprendiendo las unidades territoriales de mieses y terrazgos de monte.

S. R. DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR RIESGOS. Terrenos expuestos a riesgos naturales, acreditados o probables, que resulten incompatibles con su urbanización o que hagan necesarias limitaciones de uso, independientemente de que su origen sea geológico, geomorfológico, climático, hidrológico o asociado a actividades humanas.

Esta propuesta se completa con una serie de condiciones para la localización de usos y actividades en suelo rústico que tiene como objetivo facilitar la elaboración del planeamiento y la gestión de las autorizaciones. En general se apoyan, en todas las categorías, los usos propios de la actividad agropecuaria sin instalaciones ni construcciones, a los que se añaden, en las mismas condiciones, los usos recreativos, educativos, culturales y científicos de interés público, con el fin de introducir en las áreas rurales actividades que permitan un desarrollo sostenible del territorio. También se introducen medidas de conservación, rehabilitación e integración paisajística y territorial³.

4.2. La valoración del territorio en los proyectos de desarrollo

En los proyectos de desarrollo no es habitual partir de un análisis territorial, sino que es más frecuente que el área objeto del programa se presente de forma conjunta, como un marco o escenario en el que se abordan los temas desde una perspectiva sectorial, de forma que el territorio se nos representa como un espacio único en el que la problemática parece afectar a toda su extensión. En nuestra experiencia, este tipo de análisis se centró sólo en los ámbitos estratégicos específicos, que en cada área de estudio fueron considerados recursos de desarrollo para el refuerzo de la competitividad territorial (tabla 4).

Tabla 4. Ámbitos estratégicos específicos analizados en cada uno de los trabajos de desarrollo.

CABEZÓN DE LA SAL: TRADICIÓN, CAMBIO Y FUTURO: la villa, el río, el monte y el bosque, la actividad ganadera, la industria, el legado urbanístico y arquitectónico, la cultura y el sector terciario
EL LITORAL DE CANTABRIA: morfología de núcleos, caminos históricos, playas, organización del territorio, población, vivienda y planeamiento urbanístico.
VALLE DEL NANSÁ: medio natural, espacios forestales, ganadería, población, empleo y vivienda, recursos locales y desarrollo, turismo, caminos históricos, morfología de núcleos y planeamiento urbanístico.
COSTA OCCIDENTAL DE EGIPTO: agua, desarrollo económico, desarrollo social, urbanismo y ordenación del territorio.

³ En la actualidad estamos colaborando en la redacción del Plan Especial de Protección y Ordenación del territorio del Valle del Nansa y Peñarrubia, planteando una propuesta de zonificación y normativa de usos del suelo rústico a partir de las unidades territoriales.

La novedad introducida en los proyectos sobre el valle del Nansa y la costa de Egipto consistió en que caracterización del territorio y del paisaje fue el argumento para el establecimiento de un programa de acción de desarrollo territorial (Cos *et al.* 2008; Puente, 2002a, 2002b). En definitiva, el análisis basado en la delimitación de unidades territoriales constituyó la base de reflexión para el diagnóstico y valoración de la situación comarcal, y el análisis sectorial de los ámbitos estratégicos señalados el contrapunto para validar el método.

El proyecto sobre el Valle del Nansa fue el primero en el que aplicamos la experiencia de análisis territorial al desarrollo territorial, de forma que tras la fase de análisis y delimitación de las unidades territoriales (tabla y figura 1), con su correspondiente base de datos, se procedió al diagnóstico de la situación socioeconómica y la valoración localizada de sus recursos.

Para este diagnóstico se utilizaron dos tipos de interpretaciones: las memorias de diagnóstico de cada uno de los ámbitos estratégicos (tabla 4) elaboradas con un esquema común (estado de la cuestión, percepción social, procesos y tendencias y análisis DAFO); y el agrupamiento de las unidades territoriales en lo que hemos denominado “unidades de valoración”, que sintetizan la información de todas las unidades territoriales de un mismo tipo y de un mismo municipio⁴. Para expresar sintéticamente la información y las conclusiones se elaboraron tres matrices de diagnóstico para cada unidad de valoración: descripción del área abarcada; valores, recursos y potencialidades (naturales, económicos, patrimoniales y paisajísticos); y problemas, centrados en las dinámicas actuales y las tendencias.

En la fase propositiva de este proyecto sobre el Valle del Nansa, el Plan de Acción se diseñó en torno a cuatro ejes estratégicos relacionados entre sí y cuyo nexo es el territorio. Para cada uno de esos ejes se establecieron diversos objetivos y acciones, con mención expresa de las unidades territoriales sobre las que debería recaer de recuperación y tratamiento del patrimonio territorial y paisajístico, de búsqueda de alternativas productivas y económicas, de mejora de la calidad de vida y apoyo al tejido social, y de desarrollo de buenas prácticas en la intervención y gestión del territorio.

En el proyecto sobre la costa occidental de Egipto se realizó el diagnóstico a partir de las unidades territoriales y los ámbitos estratégicos específicos (tabla 4), de modo que las propuestas de gestión fueron de dos tipos: las generales para cada uno de los ámbitos estratégicos, y las específicas para cada uno de los tipos de unidades territoriales de cada demarcación administrativa que definimos como ámbitos de gestión. Los ámbitos de gestión propuestos fueron los siguientes: ordenación urbanística de núcleos, área de ordenación costera, área de protección costera, área de protección agraria, área de ordenación agraria y área de protección ambiental. Una vez identificados éstos se procedió a definir líneas de actuación que permitieran adaptar o corregir las limitaciones y potenciar los puntos fuertes y aprovechar las oportunidades, pudiendo definir un modelo de desarrollo regional en el que se asignaron vías de actuación para cada ámbito de gestión, y se valoró la complementariedad entre las diversas actividades para el conjunto del área.

⁴ De 563 unidades territoriales definidas inicialmente se pasó a 50 unidades de valoración.

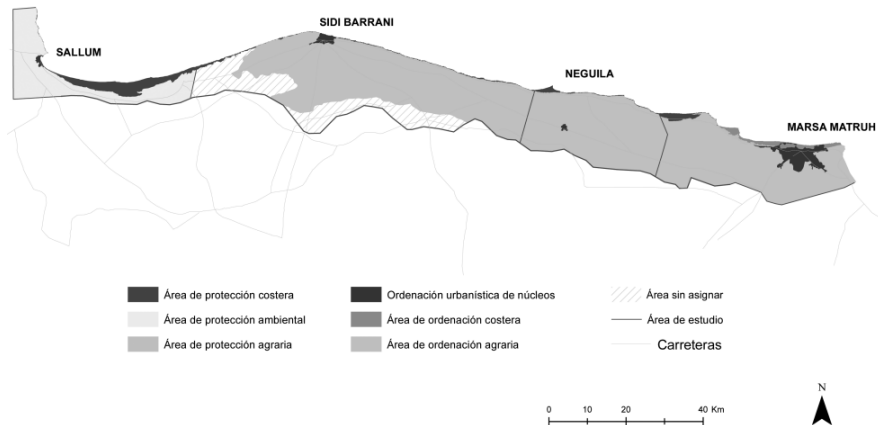


Fig.3: Propuesta de Ordenación en la costa occidental de Egipto, 2009.

4.3. La utilidad de las unidades territoriales para la clasificación de paisajes

En el último proyecto desarrollado los objetivos eran ofrecer al Gobierno de Cantabria unos criterios para “integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística”, tal como se expresa en el Convenio Europeo del Paisaje ratificado por España (Consejo de Europa, 2000; Zoido, 2000 y 2001). Nuestro reto fue utilizar el concepto de unidad territorial para afrontar la clasificación de paisajes que el Convenio considera base para la formulación posterior de directrices de protección, ordenación y gestión paisajística, que era el objetivo final del trabajo encomendado (Meer et al, 2009).

La Convención insiste en aplicar el concepto de paisaje a todo el territorio y no a unos determinados espacios significativos, puesto que entiende el paisaje como la expresión material de las relaciones ambientales del ser humano, que no sólo expresa cómo éste se comporta y valora el espacio, sino también como dicho comportamiento espacial revierte en su propio bienestar y calidad ambiental (Puente, 2010b). El paisaje es, así, una construcción social, un patrimonio territorial al que atribuimos valores culturales, ambientales, simbólicos y productivos, sobre los cuales queremos actuar a través de la ordenación del territorio para mejorar, intensificar, recuperar, conservar o transformar. La unidad territorial, por tanto, como célula explicativa de los modelos de organización del territorio, resulta útil también para ayudar a leer e interpretar el paisaje, para entender y valorar las formas culturales del territorio y, por tanto, para definir las dinámicas de futuro, es decir, para formular objetivos de calidad paisajística y diseñar políticas de paisaje. De este modo, pensamos que estamos en la línea de la

Convención cuando recomendó profundizar en la relación entre “paisajes y espacios”⁵ (Consejo de Europa, 2002).

A partir de aquí propusimos una clasificación de “paisajes tipo”, caracterizados por el predominio de unas funciones, de unos procesos y de unas formas, susceptibles de ser reconocidos en otras regiones porque responden a un mismo modelo y dinámica territorial, los del espacio del capital. Los paisajes tipo tienen la ventaja de ser comparables independientemente del país o la región en la que se localicen, permitiendo definir políticas comunes generales de base, por ejemplo políticas europeas de paisaje (Puente, 2009). Cada paisaje tipo se identifica por el conjunto de unidades territoriales que le dan sentido, de forma que un paisaje urbano se caracterizará por el predominio de unidades territoriales de función residencial en sus muy diversas tipologías, un paisaje periurbano admitirá una gran diversidad de unidades territoriales de funciones diferentes, un casco histórico no lo hallaremos nunca en un paisaje de alta montaña, y un núcleo rural tiene sentido en un paisaje periurbano y en un paisaje rural pero no en un paisaje de costa. En la clasificación de paisajes de Cantabria identificamos ocho paisajes tipo a partir de la diferenciación interna de las unidades territoriales que se expresan en la tabla 5.

Tabla 5. Propuesta de clasificación de Paisajes tipo y Unidades Territoriales que los definen.

PAISAJE URBANO: Cascos históricos, Ensanches, Suburbios jardín, colonias y barrios residenciales, Centros urbanos terciarios, Urbano residencial de alta densidad, Urbano residencial de baja densidad, Grandes parques y espacios verdes, Puertos.

PAISAJE PERIURBANO: Periurbano residencial, Periurbano de actividades económicas, Grandes infraestructuras y centros de transporte, Grandes parques y espacios verdes, Núcleos rurales, Espacios vacíos.

PAISAJE INDUSTRIAL: Grandes polígonos, industrias y complejos, Actividades extractivas y grandes canteras.

PAISAJE RURAL: Núcleos rurales, Terrazgos o espacios agrarios, Plantaciones forestales, Monte bajo, Bosques.

PAISAJE DE MONTAÑA: Brañas, puertos y pastizales, Cumbres y roquedos, Hoces y desfiladeros, Bosques, Monte bajo, Plantaciones forestales, Embalse.

PAISAJE DE ALTA MONTAÑA: Cumbres y roquedos, Puertos y pastizales, Matorrales.

PAISAJE DE ENTORNO FLUVIAL: Ríos y riberas, Fluvial urbano.

PAISAJE DE COSTA: Acanilados e islotes, Playas y arenales, Marismas y estuarios, Bahías.

Una vez definidos los paisajes tipo procedimos a la distinción de los caracteres específicos del paisaje, es decir, los rasgos distintivos que permiten

⁵ Los espacios-paisaje sugeridos por la Convención fueron: Ciudades, Suburbios y espacios periurbanos, Entradas a ciudades, Zonas costeras, Espacio marino, Espacio submarino, Ríos, Humedales, Áreas rurales, Montañas, Praderas, Bosques, Grutas y cavernas, Zonas industriales.

identificar y diferenciar los paisajes de Cantabria de los de otras regiones y establecer también una diferenciación interna dentro de la propia región, la que, en definitiva, percibe y hace suya la población. La Convención de Florencia concede importancia a la percepción de la población, sus experiencias colectivas y vitales del paisaje, y los valores simbólicos e identitarios que le atribuyen, porque esto es lo que en definitiva da forma y carácter singular a cada paisaje, y porque sobre esta base ha de establecer la población los objetivos de calidad que deben guiar las políticas de paisaje.

Para la determinación del carácter específico de los paisajes singulares de Cantabria se delimitaron las “unidades de paisaje”. Cada unidad de paisaje tiene una demarcación precisa, un nombre propio y una caracterización general en función de los paisajes tipo que entran en su composición y la mayor o menor presencia de las unidades territoriales que participan en éstos. Las fichas que registran la información complementaria y configuran la base de datos del SIG contribuirán con mayor precisión a la identificación de los caracteres específicos.

Las unidades de paisaje son de carácter complejo, diverso, heterogéneo, por su composición de paisajes tipo y su diferenciación interna en unidades territoriales. Su escala es la comarcal, la escala del espacio de vida que los habitantes perciben como propio y próximo, y por tanto la escala de la participación social para denunciar problemas y para establecer los objetivos de calidad paisajística. Como escala vivencial es también la más adecuada para establecer las directrices de paisaje juntamente con las de ordenación territorial, como los catálogos del paisaje para redactar los planes territoriales en Cataluña, superando así el ámbito municipal del planeamiento (Nogué y Sala, 2006).

En Cantabria, la distinción inicial en dos grandes áreas popularmente conocidas y nombradas como La Marina y La Montaña, constituye la base para la diferenciación de las siguientes unidades de paisaje que, a falta de estudios específicos de percepción, incorpora los procesos colectivos identitarios de la población: el Área metropolitana de Santander y Torrelavega, la Marina oriental, la Marina occidental, Liébana, el Valle del Nansa, el Valle del Saja, los Valles del Sur, Campoo, el Valle del Besaya, los Valles del Pas y del Pisueña, el Valle del Miera y los Valles del Asón. En la tabla 6 puede verse, a modo de ejemplo, la diferencia de paisaje entre dos valles contiguos muy similares; simplemente por la combinación de paisajes tipo y las unidades territoriales que lo componen observamos cómo dicha diferencia radica, por un lado, en el hecho de que en una de las unidades de paisaje aparece el paisaje de alta montaña y en la otra no, y por otro en que las plantaciones forestales son unidades integradas en un caso en el paisaje de montaña y en el otro caso en el paisaje rural. Por su parte, el carácter montañoso del paisaje de Cantabria queda reflejado en el hecho de que en todas las Unidades de Paisaje, incluso en la del Área Metropolitana de Santander y Torrelavega, hace presencia el paisaje tipo de montaña, y este resultado lo consideramos también una prueba de validez de las unidades territoriales para la clasificación y caracterización del paisaje.

Tabla 6. Ejemplo de caracterización paisajística en las Unidades de Paisaje (U. P.) a partir de los Paisajes tipo y las Unidades Territoriales.

PAISAJES TIPO	U. P. VALLE DEL NANSÁ	U. P. VALLE DEL SAJA
	Unidades territoriales	Unidades territoriales
RURAL	Núcleos rurales, Terrazgos o Espacios agrarios, Plantaciones forestales, Monte bajo, Bosques	Núcleos rurales, Terrazgos o espacios agrarios, Monte bajo, Bosques
DE MONTAÑA	Bosques, Monte bajo Brañas, puertos y pastizales, Cumbres y roquedos, Hoces y desfiladeros	Bosques, Plantaciones forestales, Monte bajo, Brañas, puertos y pastizales, Cumbres y roquedos, Hoces y desfiladeros
DE ENTORNO FLUVIAL	Ríos y Riberas	Ríos y riberas
DE ALTA MONTAÑA	Cumbres y roquedos, Puertos y pastizales, Matorrales	-

5. Conclusiones

La preocupación como geógrafos por dar a entender la importancia del territorio en el desarrollo de nuestra sociedad, ha llevado al equipo de trabajo que presenta este artículo a aplicar un mismo método de análisis territorial en proyectos de naturaleza y objetivos inicialmente diferentes, como la ordenación del territorio, el desarrollo económico y social y la preservación del paisaje. Objetivos cuya integración avalan distintos documentos europeos de referencia, como la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la Estrategia Territorial Europea, o el Convenio Europeo del Paisaje.

La propuesta de análisis territorial que se ha aplicado a los distintos proyectos que aquí se presentan, parte de una concepción social del espacio que es la que explica la división de éste en unidades territoriales que se definen e identifican por el papel que desempeñan en el modelo económico y social que es también un modelo de organización espacial. La delimitación de unidades territoriales, en la que descansa dicho análisis, permite ahondar en el modelo de organización social del territorio, descubrir los valores diversos de cada parte de ese modelo, y observar los procesos y tendencias según los cuales se van desarrollando las directrices del comportamiento espacial. Este conocimiento es el que, finalmente, permite ofrecer propuestas de acción precisas y localizadas.

Nuestra experiencia y su evolución nos permiten pensar que el concepto de unidad territorial tiene un gran potencial teórico y operativo. Teórico porque ayuda a profundizar en la concepción del modelo territorial o la conformación y función del espacio social, en la diversidad de valores y atributos asignados a cada parte del territorio o susceptibles de serlo, y en la complejidad de las dinámicas espaciales que van transformando los espacios y su valoración. Operativo, porque facilita el análisis territorial en las grandes escalas, dirige la diferenciación técnica del territorio, y permite fundamentar proposiciones en varios ámbitos: establecimiento de categorías de suelo rústico en ordenación del territorio, diseño de planes de acción territorial para el fomento del desarrollo rural y formulación

de directrices paisajísticas basadas en el conocimiento previo y clasificación de paisajes.

6. Bibliografía

- ALBRECHTS, L. (2004): "Strategic (spatial) planning reexamined.", en *Environmental and Planning B: Planning and Design* núm. 31, pp. 743-758.
- ALBRECHTS, L.; HEALEY, P. y KUNZMANN, K. (2003): "Strategic spatial planning and regional governance in Europe" en *Journal of the American Planning Association* núm. 69, pp. 113-129.
- CAMPO, L. *et al.* (2004): "Tratamiento urbanístico y estructura territorial en la bahía de Santander (Cantabria)", en *Ingeniería y Territorio* núm. 67, pp. 32-41.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Reunión informal de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Potsdam.
- CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. 6ª Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Torremolinos.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. Florencia, 20-X-2000.
- CONSEJO DE EUROPA (2002): *Convención Europea del Paisaje (Convención de Florencia). Segunda conferencia de los Estados que suscribieron el texto de la Convención*. Estrasburgo, 28-29 noviembre 2002. T-FLOR 2 (2002) 27.
- COS GUERRA, O. de *et al.* (2008): "El patrimonio territorial como base de una propuesta de desarrollo rural", en *VII Coloquio de desarrollo Local*, AGE y Departamento de Geografía de la Laguna.
- DÍEZ DÍEZ, C. *et al.* (2007): "El territorio como patrimonio: del análisis de unidades territoriales a la propuesta de categorías de suelo rústico" en *V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fundicot, Málaga.
- EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, X. (2001): *La construcción del territorio disperso. Talleres de reflexión sobre la forma difusa*. Editorial: UPC, Barcelona.
- FALUDI, A. (2004): "Las tradiciones de planificación territorial en Europa: su papel en el proceso de la Estrategia Territorial Europea (ETE)", en ROMERO, J. y FARINÓS, J. -eds.- *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp.17-44.
- FARINÓS DASÍ, J. (2004): "La Estrategia Territorial Europea para el futuro", en J. Romero y J. Farinós -eds.- *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp. 45-73.
- FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. -coords.- (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones* (17-62). Valencia: IIDL/Ser. Pub. De la Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial núm. 7.

- FARINÓS DASÍ, J. (2011a): “La Gestión Integrada de Zonas Costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de Spatial Planning”, en FARINÓS DASÍ, J. -ed.- (2011): *La Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Publicacions de la Universitat de València e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección Desarrollo Territorial núm. 9, Valencia.
- FERIA, J. M. -ed.- (2012): *Territorial Heritage and Development*. Taylor & Francis Group, Leiden.
- FERRAO, J. (2011): *O ordenamento do territorio como política pública*. Fundação Galouste Gulbenkian, Lisboa.
- GALIANA MARTÍN, L. (1996): “Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural” en *Eria* núm. 39-40, pp. 93-107.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (2002): “La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico” en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 132, pp. 277-321.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1999): “El reto de la protección y gestión de los paisajes rurales andaluces” en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* núm. 29, pp. 69-83.
- MATA, R. (2006): “Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio”, en MATA, R. y TARROJA, A. -coords.-: *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació, Xarxa de municipis, pp. 17-40
- MATA OLMO, R.; MEER LECHA-MARZO, Á. de (2010): “Landscape as a reference to spatial development: the case of the Nansa Valley (Cantabria Region, Spain)”, en *Ninth Council of Europe Meeting of the Workshops for the Implementation of the European Landscape Convention*. Córdoba.
- MATA OLMO, R.; MEER LECHA-MARZO, Á. de ; PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2012): “Sustainable development and the making of territory and everyday landscapes as heritage-an experience in the Cantabrian mountains”, en *Territorial Heritage and Development*. Taylor & Francis Group. Leiden, pp. 141-158.
- MEER LECHA-MARZO, Á. de -coord.- (2003): *Cabezón de la Sal: tradición, cambio y futuro*. Ayuntamiento de Cabezón de la Sal y Textil Santanderina.
- MEER LECHA-MARZO, Á. de (2011): “La gestión integrada del litoral de Cantabria” en FARINÓS DASÍ, J. -ed.- *La Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Publicacions de la Universitat de València e Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección Desarrollo Territorial núm. 9, Valencia.
- MEER LECHA-MARZO, Á. et al. (2009): “La integración del paisaje en la ordenación del territorio: experiencias de aplicación” en PILLET, F.; CAÑIZARES, M.C. y RUIZ, A. -coords.- *Geografía, territorio y paisaje: el estado de la cuestión. Actas del XXI Congreso de Geógrafos Españoles*. Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 927-943, Cuenca.

- MEER LECHA-MARZO, A. de -coord.- (2009): *Valoración del patrimonio territorial y paisajístico. Valle del Nansa y Peñarrubia*. Fundación Marcelino Botín, pp. 374, Santander.
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R.; SORIA Y PUIG, A. (1994): "El territorio como artificio cultural. Corografía histórica del norte de la Península Ibérica" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 99, pp. 63-94.
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R.; SORIA Y PUIG, A. (2001): *La construcción del territorio: mapa histórico del noroeste de la Península Ibérica*. Lundwerg.
- NOGUÉ, J. y SALA, P. (2006): *Prototipo de Catálogo de Paisaje. Bases conceptuales, metodológicas y procedimentales para la elaboración de los Catálogos del Paisaje de Cataluña. Resumen del documento de referencia para los grupos de trabajo (edición revisada)*. Observatori del Paisatge, Olot y Barcelona. http://www.catpaisatge.net/cat/cataleg_prototipus.php
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998): "El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico", en *Ciudades*, núm. 4, pp. 33-48.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2000): "El paisaje como construcción. El patrimonio territorial", en *Debats d'Arquitectura i Urbanisme*, núm. 12 .
- PILLET CAPDEPÓN, F. y PLAZA TABASCO, J. (2003): "El enfoque territorial del desarrollo rural como base de la ordenación del territorio", en *Serie Geográfica* núm. 11, pp. 79-90.
- POLVERARI, L.; BACHTLER, J. (2004): "La dimensión territorial de la cohesión económica y social. Políticas regionales y planificación territorial en Europa", en ROMERO, J. y FARINÓS, J. -eds.-, *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp. 75-108
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2002a): "Desarrollo rural y ordenación del territorio en Cantabria", en *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. La agricultura del futuro: un compromiso de todos*. Jornada autonómica de Cantabria, Santander, 10.10.2002. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Disponible en: <http://www.libroblancoagricultura.com/>
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2002b): "El paisaje agrario en el discurso territorial de la P.A.C. y en la ordenación de los espacios rurales", en *Actas del XI Coloquio de Geografía Rural, "Los espacios rurales entre el hoy y el mañana"*, Santander (1-4 octubre, 2002). Santander, Universidad de Cantabria, AGE-Grupo de Geografía Rural, pp. 233-242.
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2009): "Tipos y unidades de paisaje: la necesidad de diferenciar lo general y lo particular", en PILLET, F.; CAÑIZARES, M.C. y RUIZ, A. -coords.- *Geografía, territorio y paisaje: el estado de la cuestión. Actas del XXI Congreso de Geógrafos Españoles*. Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 913-926.
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2010a): "El patrimonio rural y su protección", en *XV Coloquio de Geografía Rural "Territorio, paisaje y patrimonio rural"* (Cáceres 28-30 abril, 2010). AGE, Universidad de Extremadura.
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (2010b): "El valor patrimonial del paisaje: cultura, medioambiente y democracia", en *VI Congreso Internacional de*

- Ordenación del Territorio*, Pamplona, 27-29 octubre, FUNDICOT, pp. 1084-1451.
- REBOLLO AGUAYO, D.; ANDUEZA SAN MARTÍN, B. (1991): “La gestión de los espacios rurales, la necesidad de una planificación diferenciada” en *Lurralde* núm. 14, pp. 303-320.
- RUIZ DE LA RIVA, E. (1998): “El proceso de urbanización del espacio rural y su tratamiento a través del planeamiento” en *Urbanismo*, II, núm. 43, pp. 70-80.
- WASCHER, D. M., -ed.- (2005): *European Landscape Character Areas. Typologies, Cartography and Indicators for the Assessment of Sustainable Landscapes*. Wageningen, Landscape Europe.
- WASSENHOVEN, L. (2008): “Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: A Matter of National Culture?” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 46, pp. 53-76.
- ZOIDO NARANJO, F. (2000): “El paisaje, ideas para la actuación” en MARTÍNEZ DE PISÓN, E. y SANZ HERRÁIZ, C. -eds.- *Estudios sobre el paisaje*. Fundación Duques de Soria, Universidad Autónoma, pp. 293-311, Madrid.
- ZOIDO NARANJO, F. (2001): “La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España” en *Ciudad y Territorio*, núm. 128, pp. 275-281.
- ZOIDO NARANJO, F.; CARAVACA BARROSO, I. -coords.- (2005): *Andalucía. Segundo Informe de Desarrollo Territorial*. Universidad de Sevilla.

RELACIÓN DE TRABAJOS realizados en el Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad de Cantabria.

1. *Análisis socio-urbanístico de Cantabria* (Gobierno de Cantabria, 2002-2003).
2. *Reconocimiento territorial y urbanístico de Cantabria* (Gobierno de Cantabria, 2003).
3. *Diagnóstico territorial del litoral de Cantabria* (Gobierno de Cantabria, 2003).
4. *Propuesta Técnica de Normas Urbanísticas Regionales* (Gobierno de Cantabria, 2004- 2005).
5. “Documento de análisis, diagnóstico y gestión territorial”. En: *Integrated Coastal Zone Management Plan for the coastal areas between Marsa Matruh and Sallum Egypt* (2008-2009). Instituto de Hidráulica de Cantabria, AECID, Ministerio de Medio Ambiente de Egipto.
6. *Valoración del Patrimonio territorial del valle del Nansa* (Fundación Marcelino Botín, 2006-2008).
7. *Bases metodológicas y criterios para el tratamiento del paisaje en la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico en Cantabria* (Fundación Marcelino Botín, programa Patrimonio y Territorio, 2009).

EL PAISAJE COMO MEDIO PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

LANDSCAPE IS A MEDIUM FOR REGIONAL PLANNING

Miriam GARCÍA GARCÍA y Manuel BOROBIO SANCHIZ*

RESUMEN

El paisaje ha reaparecido con fuerza en la cultura contemporánea, a ambos lados del Atlántico. Esta recuperación del término paisaje viene de la mano de una creciente preocupación ambiental y ecológica, de la presión que el turismo ejerce sobre determinados espacios, del trabajo de las regiones por mantener su identidad y del profundo impacto que el crecimiento disperso y difuso está ocasionando en las áreas rurales. Esta nueva fuerza del paisaje tiene que ver con el alcance y las oportunidades que ofrece frente al urbanismo actual, la capacidad de analizar y teorizar territorios, ecosistemas, redes e infraestructuras, así como de planificar vastas extensiones vacías o urbanizadas. En los últimos años, especialmente desde la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje (Florence 2000), se está incorporando como herramienta de análisis y proyecto en la planificación estratégica a todas las escalas. Otorgando una mirada nueva sobre el territorio, desde la comprensión de lo existente, del legado patrimonial (natural y cultural) que hemos heredado y bajo la idea de que gestionamos un recurso frágil y dinámico.

Este texto pretende desvelar las claves del paisaje como medio para la planificación territorial en su doble acepción, como lugar y como herramienta. Las experiencias mostradas en este artículo son tan sólo un ejemplo del camino que queda por recorrer.

Palabras clave: Ordenación del territorio, planificación litoral, gestión dinámica, desarrollo sostenible, urbanismo paisaje, gobernanza.

ABSTRACT

Landscape has reappeared strongly in the contemporary culture, on both sides of the Atlantic. This recovery of the landscape concept comes, firstly, as a consequence of an increasing environmental and ecological concern, secondly, because of the pressure that the tourism exerts on specific areas, thirdly, because of the region's efforts on maintaining their identity and finally because of the effects and the deep impact of the disperse and diffuse growth in the rural areas. This new strength of landscape concept has to do with the scope and the opportunities that it offers in the face of the traditional planning, the capacity to analyze and to theorize territories, ecosystems, nets and infrastructures, as well as of planning huge extents, emptied or urbanized. In the last few years, especially since the approval of the European Landscape Convention (Florence 2000), all the scales were incorporated in the strategic planning as tools of analysis and project. The Convention looks for a new glance of the territory, from the understanding of the existing one, of the patrimonial legacy (natural and cultural) that we have inherited and under the idea that we manage a fragile and dynamic resource.

This text tries to reveal the keys of the landscape as key for regional planning in its double meaning as a place and as tool. The experiences developed in this article are just an example that we still have a very long way to go.

Keywords: Regional planning, coastal management, management process, sustainable development, landscape urbanism, governance.

* Miriam García García es arquitecto, técnico urbanista, director de Landlab, laboratorio de paisajes S.L, España (miriamgarcia@landlab.es) y Manuel Borobio Sanchiz es arquitecto, técnico urbanista, profesor asociado de la Universidade da Coruña y director general de Sostenibilidad y Paisaje, Xunta de Galicia, España (mborobio@gmail.com).

1. Antecedentes

Cuando en 1969 se publica por primera vez la obra de Ian L. McHarg «Proyectar con la Naturaleza» parecía imposible presagiar que este texto se convertiría en una de las obras más influyentes de la planificación territorial y urbana del siglo XX, anticipando un cambio de modelo en la metodología de elaboración del planeamiento, pasando de los planes basados en la proyección de la forma urbana a otros centrados en el entendimiento ecológico del territorio.

McHarg, fundador del departamento de Arquitectura del paisaje y Planeamiento regional de la Universidad de Pennsylvania es considerado el precursor de una aproximación al paisaje y la planificación territorial desde la ecología. Su método del mapeado y cruzado de capas (*overlay-mapping*) como base para revelar las potencialidades y limitaciones de un territorio para albergar determinados usos, se considera antecesor de los sistemas de información geográfica (SIG). Así, el territorio se analiza por capas (*layer cake*), desde su formación geológica, estudiando después el clima, la hidrografía, la hidrología de superficie, los suelos, la vegetación, la fauna y, finalmente, los usos del suelo. Todo ello da como resultado un modelo descriptivo biofísico que permite plantear las zonas que resultan adecuadas para la implantación de un determinado uso y, por el contrario, las que son desaconsejables. Desde este punto de vista nos atrevemos a considerar a McHarg como precursor de la evaluación ambiental en la planificación a todas las escalas, al establecer sobre mapas o transparencias la capacidad de acogida para diversos usos, integrando la aptitud del territorio y el impacto de las actividades sobre el lugar. Si bien McHarg incorpora de este modo los procesos naturales en la planificación espacial, no llega a introducir formas de conocer el entorno a partir de aspectos sociales, económicos o culturales.

Esta planificación ecológica toma como base la valoración de los suelos y de sus distintos usos y, para ello, se analizan los distintos elementos del medio natural en los que podemos descomponer el territorio. Sin embargo, este método se muestra insuficiente cuando se quiere acometer el análisis no sólo de lo urbanizado, sino de lo que podíamos denominar el territorio humanizado y que, especialmente en el continente europeo, supone grandes extensiones de territorio. De hecho McHarg establece una relación directa entre los valores sociales y los procesos naturales, cuestión que puede parecer una condición lógica pero que no debe excluir lo social, lo cultural o lo identitario. En estos estudios un uso social del terreno es aquel que se corresponde con su idoneidad intrínseca.

Pongamos como ejemplo los estudios del distrito de Richmon en Staten Island (McHarg, 2000: 102-115) en los que se persigue mapear aquellas zonas que, con los mínimos costes y el máximo ahorro y beneficio, puedan albergar determinados usos del suelo manteniendo el argumento de que la naturaleza es un conjunto de procesos y valores que implican oportunidades y limitaciones para el ser humano. En este caso McHarg no se limita únicamente a identificar los principales procesos físicos y biológicos que contribuyen a la formación de Staten Island, sino que además incorpora valores vinculados a cuestiones como el carácter histórico o las características escénicas de la zona, incluyendo aquellas

escenas en las que la presencia de agua era relevante. Con estos elementos se realizó un único mapa en el que se representaban los valores para la conservación del medio ambiente. De la misma manera se realizó una cartografía en la que se analizaban las variables más representativas para la idoneidad en la localización de los usos recreativos (activos y pasivos), residenciales, comercial e industrial. Cruzando ambos mapas (valor para la conservación e idoneidad intrínseca) se trató de descubrir no sólo usos intrínsecos únicos, sino también aquellas zonas en las que éstos pudieran coexistir de manera compatible así como sus zonas de competencia. En este estudio, uno de los más completos realizados por el autor, se indica además que la población puede incorporar su propio sistema de valores, ¿pero hasta dónde?, ¿puede contradecir los datos resultado de los análisis científicos?, ¿cómo se incorporan los modelos económicos y sociales en este análisis? Parece claro, McHarg propone introducir la participación social en la identificación de los parámetros de idoneidad de los usos que se desean localizar, no así, en la identificación de los valores para la conservación del territorio y del medio ambiente. Se trata, por lo tanto, de un método fundamentalmente cuantitativo centrado en los valores de la naturaleza, en el que los aspectos culturales, sociales y económicos quedan subordinados a ésta. Sin embargo, hay que poner de relieve la trascendencia de estos trabajos en la planificación de este último medio siglo, ya que no sólo aportan una visión sistémica del territorio alejada de los planteamientos exclusivamente formales, sino que anticipan una perspectiva espacial de la planificación ecológica.

Desde estos planteamientos de McHarg hasta nuestros días se ha utilizado la ecología en la planificación territorial y urbana, básicamente, para el análisis de los entornos naturales, pero no de la ciudad. Incluso aquellos que lo han utilizado para la ciudad lo han hecho solo desde sus variables naturales. En los últimos 20 años son numerosos los autores que reivindican la incorporación de los procesos sociales y culturales, del modelo de organización del territorio, la identidad, incluso lo simbólico, en la planificación espacial como componentes necesarios para dirigir los procesos contemporáneos de ocupación del suelo.

En este contexto surge el concepto del paisaje como medio capaz de desarrollar una ecología espacio temporal que trabaje con todos sus agentes y sus relaciones en clave de sostenibilidad y legibilidad del territorio. Es precisamente esta mirada contemporánea del paisaje como herramienta y como entorno para la planificación a todas las escalas la que queremos desarrollar en este artículo, compatibilizando los planteamientos teóricos con algunas experiencias próximas en el tiempo. Incluso, aportando una serie de reflexiones desde un trabajo compartido reciente, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

2. La recuperación del paisaje

Las propuestas de McHarg han ido evolucionando a ambos lados del Atlántico hacia estrategias basadas en un entendimiento holístico del paisaje emergiendo como un modelo para la planificación contemporánea. Una herramienta no sólo de análisis sino de proyecto, el soporte espacio temporal de la

planificación, su medio¹. Podemos destacar entre estos los estudios de Stan Allen, James Corner, Mohsen Mostafavi, Chris Reed, Linda Pollak, Charles Waldheim o Sébastien Marot entre otros. Todos estos ensayos y propuestas se benefician de los tradicionales textos de planificación regional y ecológica desde Patrick Geddes (1915) a Benton Mackaye (1942) y desde Lewis Mumford (1964) a Ian L. McHarg (1969) pero ponen el énfasis en la necesidad de recuperar el paisaje en la planificación territorial y urbanística (*landscape urbanism*) apelando a su dimensión social, cultural y ecológica.

Esta propuesta de planificación desde el paisaje surge también como reacción a la zonificación y la urbanización contemporánea en las que el potencial de un lugar se consume contraponiendo el lleno, al vacío, la ciudad frente a la naturaleza, lo ordenado frente a lo conservado. En contra de estos presupuestos, proyectar desde el paisaje supone concebir éste como soporte infraestructural (*large scale infrastructural landscapes*) desde el punto de vista ecológico, social y cultural. Esta planificación desde el paisaje persigue nuevas maneras de trabajar de forma integral en clave de sostenibilidad, especialmente para los territorios de gran escala, posibilitando relacionar las partes con el todo, desde una consideración global y, al mismo tiempo, estratégica del territorio-región.



Fig 1: High Line, NY. Fotografía: María Ángeles Delgado.

¹ “Landscape is a Medium” (Waldheim, 2006: 39)



Fig 2 y 3: Proyecto Madrid Río, Arquitectos: Burgos & Garrido / Porras La Casta / Rubio & Álvarez-Sala / West 8; Director de equipo: Ginés Garrido. Fuente: Burgos & Garrido

Proyectos recientes como el High Line en New York de James Corer, Field Operations, en colaboración con Diller Scofidio + Renfro, el Emscher Park en Duisburg-Nord en Alemania de Peter Latz, o, sin salir de nuestras fronteras, el proyecto Madrid Río, de Burgos & Garrido / Porras La Casta / Rubio & Álvarez-Sala / West 8, refuerzan el papel del paisaje como herramienta para la planificación a todas las escalas. Este tipo de enfoque ha hecho que las denominadas infraestructuras verdes, (green infrastructures), hayan ganado aceptación como propuestas de buenas prácticas a lo largo de los Estados Unidos y, en general, en todo el mundo.

Todas estas intervenciones toman como base el entendimiento del hombre como integrante del sistema ambiental. Esta concepción supone una mirada abierta, creativa y dinámica del entorno del hombre, alejada de posturas reduccionistas, estáticas y conservacionistas. Este es un concepto que no puede fundamentarse únicamente en argumentos ambientales ya que se nutre también de lo perceptivo, lo fenomenológico y lo identitario. En ese sentido Kenneth Frampton (1983: 16) alude al inherente poder de los lugares y utiliza una serie de intervenciones llevadas a cabo en el paisaje de Ticino como ejemplo de método para tejer relaciones con el genio del lugar. La tesis de Frampton y su pensamiento de que el paisaje es una herramienta útil para resistir la globalización y la homogeneización de los entornos antropizados, refuerza la condición identitaria de los paisajes, ya que cada lugar es único.

Esto supone que la planificación del paisaje y su motivación es a veces difusa, para lo cual el planificador debe establecer propuestas basadas en la sostenibilidad (ambiental, social y económica) que den legibilidad a los paisajes. Para ello es necesario un conocimiento profundo del medio basado en la caracterización frente a la valoración cuantitativa.

Además, el paisaje, como expresa Stan Allen,² no es sólo un modelo formal para el urbanismo sino que, hoy en día, es un modelo de concepción de procesos, una nueva herramienta para la planificación y gestión dinámica del territorio.

Nos parece interesante, desde el punto de vista de la planificación territorial, la reflexión que presenta sobre la planificación desde el paisaje en el medio rural Sébastien Marot (1999: 45), quien recoge cuatro aspectos del paisaje:

- “ANAMESIS”, como reconocimiento de la tierra como un espacio colectivo, como expresión de la cultura antigua, como un palimpsesto que muestra todas las actividades que dan forma a un particular paisaje y no a otro. Los lugares son heredados y, por el mismo motivo, se convierten en eventuales proyectos legados. En palabras de Rosa Barba: “Cada paisaje lleva impresa la huella de quienes lo han precedido y deja para el futuro otra huella que otros reconocerán en él. Por ello el paisaje continúa.”

² “Landscape is not only a formal model for urbanism today, but perhaps more importantly, a model for process” (Allen, 2001: 125).

- “PREPARATION”, en el sentido de que el paisaje constituye más un proceso que un objeto en sí mismo. Esto se traduce en una estrategia abierta a los efectos del tiempo y la naturaleza, en un proyecto de gestión más que de implantación. En una estrategia dinámica capaz de absorber irregularidades fruto de su evolución en el tiempo.
- “THREE-DIMENSIONAL SEQUENCING”, que alude al concepto de soporte, en una mirada compleja y rica del reconocimiento de todas las “capas” que componen el paisaje en todos los entornos y que van desde la geomorfología y la vegetación a las cubiertas y los espacios abandonados. Entendiendo que el paisaje no es una cuestión epidérmica, ligada únicamente a lo que se ve, sino que recoge todo un conjunto de elementos (cielo, tierra, subsuelo, memoria, tradición, etc.). Este concepto da paso al siguiente:
- “RELATIONAL STRUCTURING”, en el sentido de que el paisaje no se conforma sólo de esos elementos sino que contiene además de todo un conjunto de relaciones. Un entorno, un ambiente que permite la construcción y reconstrucción sin límites. Un espacio para la relación y la negociación (ecológica, cultural y social). Un espacio también para la participación, entendida como acción de aprendizaje y puesta en común a lo largo de todo el proceso, incluso durante la gestión de los espacios.

Como se puede colegir de este breve repaso por la recuperación más reciente del concepto paisaje en la planificación regional y urbana, se trata de una herramienta, integral e integradora que recoge todo el universo ambiental y cultural que conforma el entorno del hombre a lo largo de las civilizaciones y que crece con éstas, configurándose además como medio, como proyecto holístico del territorio en sí mismo.

Es precisamente esta mirada comprometida con la naturaleza y la sociedad de cada tiempo, comprometida y a la vez creativa, la que reivindicamos para la planificación territorial.

3. El paisaje en la planificación territorial

Al mismo tiempo que ha ido evolucionando el concepto de paisaje, su estudio ha experimentado una evolución cultural y metodológica que se ha reflejado no sólo en textos y autores, como los anteriormente descritos, sino en su incorporación como disciplina propia en distintas universidades. Así el estudio del paisaje se ha incorporado a la práctica de la planificación a todas las escalas.

3.1 El Convenio Europeo del paisaje

En Europa el resurgimiento metodológico del concepto y de la disciplina, ha venido de la mano del Convenio Europeo del Paisaje (en adelante, CEP). A partir de mediados de los años 90, del pasado siglo, se comienza a fraguar en el seno del Consejo de Europa el primer documento específico en materia de paisaje de carácter internacional, que cristalizó finalmente en la ciudad de Florencia, en el

año 2000, con la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje, convirtiéndose en el hito de partida de un nuevo tiempo para el paisaje en Europa. El texto ha supuesto el reconocimiento jurídico del paisaje como bien generalizado y objeto de derecho de las poblaciones, como aspecto importante de su calidad de vida, y, desde luego, ha contribuido a revitalizar el concepto de paisaje. Siendo la primera vez que un órgano de representación comunitario, el Consejo de Europa, hace una llamada a los responsables políticos sobre el paisaje, entendido como componente esencial del patrimonio común de Europa.

En el Convenio se reconoce la especificidad del paisaje mas allá de otras consideraciones ambientales o culturales, considerándolo como una herramienta útil para la planificación y gobernanza territorial. El CEP reconoce el valor de todos los paisajes ya sean estos naturales, rurales y urbanos ya se encuentren degradados o protegidos, puesto que todos ellos son parte fundamental del patrimonio cultural y natural de Europa. El texto propone un marco global para la cooperación en la protección y gestión del paisaje europeo, teniendo en cuenta sus valores culturales y naturales, así como la participación efectiva de las poblaciones locales en esta tarea ya que el paisaje es también lo que la población percibe y aprecia.

3.2 El paisaje en la planificación territorial en España

En España, nuestra sólida tradición en el análisis del medio físico, convive con la falta de consideración del paisaje en su acepción contemporánea aplicada a la planificación. A esta ausencia disciplinar se le une el hecho de que son todavía muy pocas las Comunidades Autónomas que han reconocido en su legislación el paisaje como una materia con derecho propio. No en vano hubo que esperar 7 años hasta que finalmente, el 26 de noviembre de 2007 el Estado Español ratificó el CEP, ratificación que entró en vigor el 1 de marzo de 2008. Ese mismo año en la 1017ª reunión de los representantes de Ministros Europeos, celebrada el 6 de febrero de 2008, fue adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa la Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (CE/REC(2008)3)³.

La ratificación del Convenio por el Estado Español obliga a las distintas Comunidades Autónomas a posicionarse en relación a la incorporación de las determinaciones y objetivos del Convenio a su ordenamiento jurídico y su gestión administrativa. Así, Valencia cuenta con la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, Cataluña con la ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, gestión y ordenación del paisaje y Galicia la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del paisaje. Es precisamente en estas Comunidades Autónomas donde podemos encontrar ejemplos de planificación

³ Consejo de Europa (2008): «Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre las orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje» (versión en castellano). Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.

territorial en los que el paisaje es el hilo conductor aunque, también es verdad, todavía de manera tímida y sometida a la práctica tradicional del urbanismo.

Merece la pena destacar el caso de Cataluña donde la elaboración de los distintos Catálogos de Paisaje de cada una de las siete comarcas paisajísticas identificadas ha servido de base para la elaboración de los planes territoriales parciales. Este camino, tomando como herramienta el paisaje, tenía precedentes en algunos planes directores urbanísticos.



Fig. 4. Pla director urbanístic de les valles d'en Bas i del Ges i el Bisaura.
Ordenación general. Equip BCpN (2006).

Si bien es verdad que la política de elaboración de los planes directores urbanísticos comienza mucho antes del desarrollo de los catálogos, también es cierto que alguno de estos instrumentos, incluso de los equipos redactores, se solapan en el tiempo. Es precisamente en estos casos en los que podemos apreciar cómo una planificación territorial realizada desde el paisaje adquiere una nueva dimensión, este es el caso del Pla director urbanístic de les valles d'en Bas i del Ges i el Bisaura (Pié y Vilanova, 2006).

Este plan tiene por objeto evitar que la construcción de una polémica infraestructura, el túnel de Bracons, que atraviesa un paisaje singular por su belleza, abra camino a una ocupación indiscriminada del territorio. El plan propone, a partir de un conocimiento profundo del paisaje del lugar, compactar los desarrollos en los asentamientos existentes y reconocer al territorio vacío su carácter estructurante, más allá del hecho ecológico.

No sería justo olvidar en este apartado a otras Comunidades Autónomas como Andalucía, desde el Centro de Estudios Paisaje y Territorio, o Castilla y León, con la aprobación, entre otras, de las Directrices de Ordenación de Valladolid y su Entorno (DOTVAENT), las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y Entorno (DOTSE) y con las Directrices de la Provincia de Palencia (DOP-Palencia), que sin haber regulado de manera específica en su legislación el paisaje, han alimentado la investigación y la producción de estudios, planes y proyectos, en los que éste se coloca en la base de las políticas sectoriales con incidencia en el territorio.

En concreto, el Proyecto Programa de corredores verdes y sistema subregional de parques de las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y su Entorno se apoya en algunos de los principios anteriormente expuestos.



Fig. 5. Programa de corredores verdes y sistema subregional de parques. Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (DOTVAENT), 2001. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

3.3. El paisaje en el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia

La experiencia llevada a cabo durante los tres últimos años de la mano del Plan de Ordenación del Litoral⁴ (POL) nos ha permitido poner en práctica, desde la planificación territorial, alguna de las premisas anteriormente descritas. Se trata de un trabajo de planificación que integra las políticas de protección, ordenación y gestión del territorio y del paisaje. La metodología diseñada se articula sobre el principio de que el paisaje constituye la mejor herramienta con la que adquirir un conocimiento profundo de la realidad territorial. Su empleo se ha producido, tanto en la definición del ámbito de estudio, los tipos de costas, sectores y unidades, como en la interpretación holística del modelo de organización territorial existente, desde el que se construye la propuesta de un nuevo modelo territorial en clave de sostenibilidad.

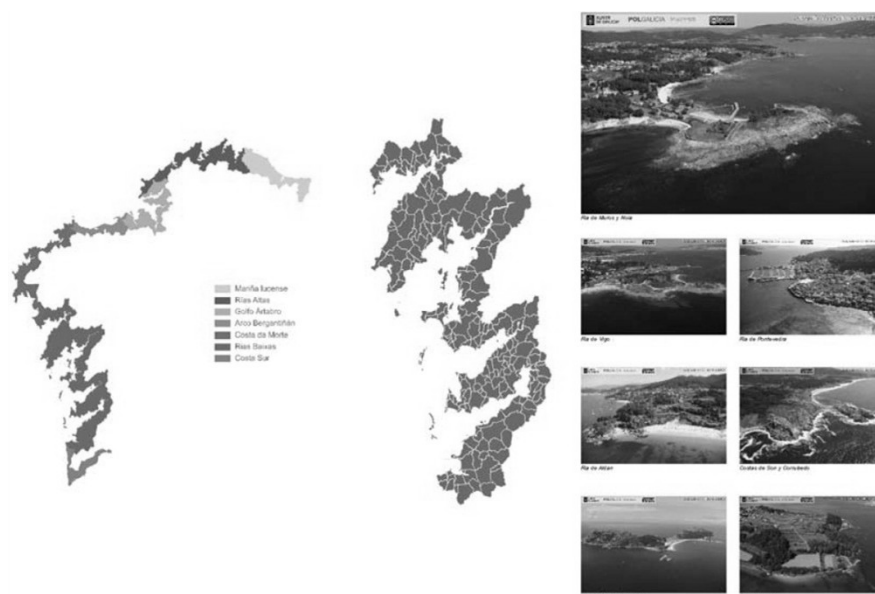


Fig. 6. Comarcas y sectores del Plan de Ordenación del Litoral. Elaboración propia.

La opción escogida de utilizar un sistema de medida propio basado en las unidades de paisaje definidas nos permitió analizar y descubrir el paisaje a una escala humana, posibilitando así lecturas apropiables por la sociedad. Al mismo tiempo, la versatilidad de este sistema nos permite saltar a la escala del Sector, de la Costa o del Litoral, para analizar e identificar procesos y dinámicas de escalas y tiempos estructurantes diferentes al humano.

Un paso más en el camino de esta nueva manera de pensar y hacer el planeamiento es el de caracterizar, aportando valores relativos a cada lugar. Es en

⁴ Decreto 20/2011, de 10 de febrero.

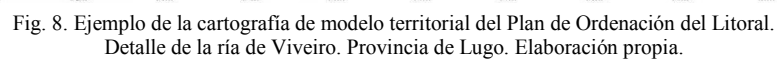
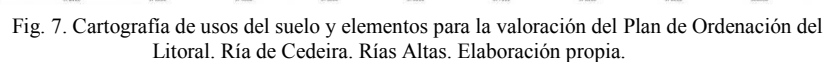
este contexto en el que se ha de encuadrar la cartografía de usos y elementos para la valoración del Plan de Ordenación del Litoral junto con la descripción de dichos elementos y sus dinámicas recogidas en las fichas de las unidades de paisaje. Una caracterización toponímica y no tipológica. Es decir, una caracterización extensiva y no sintética, descriptiva, casi narrativa, poniendo el acento en lo identificativo, en lo expresivo, en lo singular, abandonando de este modo las aproximaciones fundamentadas en el valor natural o cultural de determinados elementos sin atender a la relación y papel con su contexto. Así, la dimensión espacial, las estructuras de su matriz biofísica, la zonalidad climática, la diversidad de ecosistemas, la tipología de asentamientos y las lógicas que los motivaron, en definitiva, el modelo de organización del territorio, fue analizado generando por primera vez una cartografía propia y única del litoral de Galicia. Se realizó una cartografía que permitió “leer” el territorio de forma diferente, haciendo “aflorar” valores y relaciones hasta ahora desconocidos, únicos y propios.

Del mismo modo, se realizó una descripción y recopilación complementaria mediante una serie de fichas de las unidades de paisaje, dotadas de textos, mapas y fotografías explicativas, en las que todos estos elementos identificados se encuentran puestos en relación unos con otros, construyendo así un compendio del litoral en el que se recoge no sólo los elementos y su relaciones, sino también sus transformaciones. La información presente en estas fichas se articula en base a los campos clave del conocimiento espacial, tanto los observados y relacionados directamente con el modelo de asentamiento socioeconómico, como aquellos otros, menos explícitos y tangibles, que explican los límites y las potencialidades del medio.

Por otro lado, la lógica de la estructura del modelo territorial propuesto es, como indicaba Marot, relacional y no, como estamos acostumbrados, zonal. Los diferentes elementos del modelo conforman una estructura en la que se superponen y complementan, para poder recoger toda la riqueza y particularidades de cada ámbito.

Así, a las áreas continuas que recogen los espacios de características homogéneas con continuidad en el territorio se le superponen elementos de interés (paisajístico, geomorfológico o natural) y corredores. Las claves de actuación de cada lugar han de encontrarse en el marco de este modelo, dotando así de coherencia e identidad a las acciones sobre el territorio. Además, nuevos estudios más precisos tienen capacidad de incorporarse al documento en la medida en la que “actualizan” la cartografía de usos y elementos para la valoración. Se trata de un documento flexible y dinámico, abierto, siempre y cuando se profundice en el conocimiento. El propio proceso de elaboración de los Catálogos de Paisajes y Directrices del Litoral⁵, proceso que ya ha comenzado, servirá, en un futuro, de complemento del POL.

⁵ Instrumentos de desarrollo de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del paisaje de Galicia.



4. El paisaje como medio para la planificación territorial

Nos interesa desarrollar con mayor intensidad el concepto de Paisaje como medio apuntado por Waldheim desde el punto de vista no ya del proyecto urbano, sino de la planificación territorial, a la luz de las experiencias anteriormente descritas. Aquí el concepto de medio tiene que ver con su doble dimensión, como espacio o como marco de condiciones (físicas, químicas, biológicas, sociológicas, etc.) y como una herramienta que facilita el logro o aplicación de un objetivo.

El paisaje se revela como el único medio capaz de responder a los cambios temporales, su transformación, su adaptación y, en consecuencia, a su sucesión. El paisaje presenta una versatilidad socio-espacial que nos permite analizar, a cada escala, los procesos que le son propios.

Esto nos da la posibilidad de modular el modo, el orden y la cohesión necesarios en cada caso, a partir de relacionar las variables ambientales, culturales, económicas y sociales que entran en juego en función de las características particulares del ámbito en el que se interviene.

De este modo, el paisaje se convierte en el medio para el análisis, desde el conocimiento profundo, desde la caracterización, es decir, desde lo diferente, desde lo identitario y, por supuesto, desde la participación pública. El paisaje es el entorno del hombre, el reflejo de una sociedad, por lo tanto, los procesos participativos en paisaje, aunque no exentos de complejidad, son más asequibles para la ciudadanía.

Del mismo modo, el paisaje nos permite adentrarnos no solo en la dimensión natural, sino también en la antrópica, aplicando el concepto de ecología a lo humano y al resultado de la interacción de éste con la naturaleza. Superando de esta manera las carencias que el tradicional método ecológico nos ofrece.

La mirada contemporánea del paisaje, en la que se fundamenta el CEP y que hemos intentado desarrollar a lo largo de este artículo, abarca todo el territorio, no teniendo que ver con la valoración únicamente de paisajes simbólicos, naturales o excepcionales. El paisaje se convierte así en un elemento integrador. No en vano, muchas de las transformaciones territoriales acaecidas a ambos lados del Atlántico en los últimos años tienen que ver con la recuperación de áreas abandonadas o degradadas.



Fig. 9. Imágen del Emscher Landscape Park. Birkhäuser, GmbH, Basel.

Fuente: <http://en.landschaftspark.de/architecture-nature/landscape-architecture>

Lo que se ha denominado como urbanismo paisaje (*landscape urbanism*) estudia el mundo natural y artificial, su indeterminación y relación; los terrains vagues, los proyectos de infraestructura, los espacios públicos, las redes de movilidad, etc. Surgen en este contexto, nuevas metodologías de aproximación territorial, incluso novedosos proyectos a todas las escalas. Un nuevo repertorio de estrategias sostenibles capaces de ofrecer una amplia paleta de tipologías a caballo entre el proyecto y el paisaje. Para ello es necesario prestar una atención detallada a sus componentes y a sus condiciones, no solamente a su configuración, sino a su materialidad y a su rendimiento, para activar el espacio y producir urbanismo sin el pesado aparato de la formalización espacial actual.

Quisiéramos llamar la atención sobre un tipo de estos proyectos, los que podríamos denominar corredores, tal y como expresa Batlle en su reciente publicación de título homónimo: «El jardín de la metrópoli». Estos proyectos toman como principio la búsqueda de la conectividad ecológica y la naturalización de los espacios. A estos principios se les añade, en nuestros días, el objetivo de una nueva funcionalidad de estos territorios, orientada la mayoría de las veces a su recuperación total o parcial como espacios de relación y cohesión social a escala territorial o urbana. Su función es más la de mejorar la imagen urbana o rural que

la de preservar la biodiversidad de los ecosistemas presentes en estos ámbitos. En palabras de Batlle “la superposición intencionada de la matriz ecológica metropolitana, del sistema de espacios libres urbanos y de los entornos con valor añadido”. Son, por lo tanto, un instrumento de proyecto del territorio que toma como base la conectividad y que permite dotar de legibilidad a los paisajes, especialmente en aquellos ámbitos sometidos a intensos procesos de urbanización. “Un conjunto de espacios que integran los valores ecológicos que ya no podemos despreciar, que potencian los valores cívicos que nuestras ciudades requieren y que recogen todos los valores añadidos que podemos tratar de conseguir en cada intervención que realicemos sobre el territorio”.

5. Conclusiones

En todo el mundo al tiempo que la urbanización continúa incesante, los territorios son descritos cada vez más como desarticulados paisajes artificializados sin perímetro definido. Como destacaba Lewis Mumford, la esperanza de la ciudad parece descansar fuera de sus límites, o lo que es más relevante hoy en día: la ciudad no es algo aparte o antitético de la naturaleza, desborda lo urbano y presenta características alejadas de una forma perceptible, no sólo en las áreas metropolitanas, sino en muchos territorios, especialmente en el medio rural.

Es en este contexto, en este territorio urbanizado y banalizado, donde el paisaje se erige como medio para la planificación, para el análisis y para el proyecto, como estructura física, como esqueleto y armazón. En definitiva, como un medio complejo capaz de articular las relaciones entre los ecosistemas, las redes, las infraestructuras, las actividades públicas y privadas y los distintos programas. Donde se erige como herramienta capaz de dotar de legibilidad e identidad a la periferia difusa, poniendo en valor elementos naturales y antrópicos, incorporando nuevos usos, relacionando funcional, ambiental y visualmente ámbitos y elementos, en la búsqueda de una mayor cohesión e integración social y territorial.

Al igual que las propuestas de McHarg basadas en la ecología aplicada conllevaron la necesidad de reformular los métodos de la planificación espacial, la contemporánea concepción del paisaje a la que hemos aludido, exige incorporar nuevas metodologías en los procesos de planificación. Este enfoque es contrario a posturas deterministas e implica un proceso abierto en la toma de decisiones y las transformaciones territoriales. Es por lo tanto necesario un cambio de paradigma en la planificación, de tal manera que se abandonen las propuestas finalistas para aproximarnos a una gestión dinámica del territorio.

Realidades complejas y cambiantes requieren de planteamientos interpretados desde leyes lógicas. En este sentido, una comprensión profunda del paisaje, de la lógica y de la coherencia de los procesos que lo configuran, permite objetivar, en cada caso, la toma de decisiones y realizar un uso más coherente y sostenible del espacio.

Sin embargo, frente a las bondades del método ecológico, un proceso que se ha denominado como racional y científico y que ha llegado a poder expresarse

incluso con metodologías de carácter cuantitativo, la planificación desde el paisaje supone una aproximación cualitativa y, por lo tanto, propositiva. Esto exige por un lado un conocimiento profundo de territorio, de su historia, sus dinámicas y por otro, de la sociedad que lo habita, para lo cual se hace necesario incorporar amplios procesos participativos. Se propone, por tanto, la caracterización del paisaje frente a la valoración cuantitativa de sus elementos como herramienta que vale no solo para reconocer al mundo sino al hombre, a la sociedad que lo aprecia.

La caracterización exige de la complementariedad de cartografías, textos e imágenes capaces de involucrar todos los contextos estructurales y texturales, naturales y antrópicos, las dinámicas, los procesos, los valores, incluso las debilidades y potencialidades de un territorio, de un paisaje. En ese sentido la tecnología nos ayuda a integrar todos estos elementos mediante diferentes herramientas y técnicas que permiten aproximarnos a esta realidad tan compleja y poliédrica.

Esta manera de proyectar con el paisaje lleva consigo implícito un fin, algo a lo que puede y debe dirigirse. Esto significa esencialmente interpretar y comunicar las diferencias y especificidades que distinguen los paisajes y los territorios, subrayando sus problemas y las potencialidades, para desde este conocimiento construir un modelo basado en la dialéctica y en la lógica. Se trata de enfrentarnos al reto de planes en los que se persiga la representación de procesos, modelos o sistemas y el análisis de la interacción entre ellos, a fin de mantener una relación armónica y lógica. Para ello es necesario proponer métodos que fortalezcan, completando, los elementos, así como los procesos de interacción.

En este contexto, la formulación, definición y aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión territorial no hace más que dar comienzo a un proceso que debe tener continuidad mediante una labor de seguimiento y análisis que necesita del ejercicio de un gobierno coherente y una dirección coordinada sobre cualquier actuación que se produzca en el territorio. Fruto de esta gestión dinámica surgirán las mejoras y los ajustes congruentes con el modelo.

Podemos decir sin embargo, que esta propuesta de planificación a pesar de ser flexible y abierta debe ser consistente. Decimos que un sistema tiene la propiedad de ser consistente cuando no es posible deducir una contradicción dentro del mismo. Es decir, dado un lenguaje formal con un conjunto de axiomas, y un aparato deductivo (reglas de inferencia), no es posible llegar a una contradicción. Por lo tanto, podemos decir sin riesgo a equivocarnos, que la participación social proporciona a la planificación no sólo transparencia, conocimiento y empatía, sino lo que no es menos importante, consistencia y legitimidad.

Pensamos que el contexto actual de un territorio y una sociedad en crisis, de los que el paisaje es su imagen más fiel, nos enfrenta a la necesidad de generar no sólo planteamientos teóricos, sino planes que sean capaces de responder a las necesidades presentes sin comprometer las futuras, introduciendo transformaciones lógicas en el paisaje, de forma coordinada, corresponsable y solidaria. Convirtiéndonos de este modo en sensores vivos y activos.

Bibliografía

- ALLEN, Stan (2001): "Mat Urbanism: The Thick 2-D", en SARKIS, Hashim; ALLARD, Pablo y HYDE, Timothy. *Case: Le Corbusier's Venice Hospital*. Prestel, München
- BATLLE, Enric (2011): *El jardín de la metrópoli. Del paisaje romántico al espacio libre para una ciudad sostenible*. Gustavo Gili, Barcelona.
- BOROBIO, Manuel, GARCÍA, Miriam (2011): "Paisajes en transformación vs razón e intuición. La cartografía como herramienta de planificación y gestión sostenible del territorio" en EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José María y GONZÁLEZ ALFAYA, Luciano – coords.- *Transformaciones urbanas sostenibles*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, pp. 38-66.
- CORNER, James (1999): *Recovering Landscape. Essays in Contemporary Landscape Architecture*. Princeton Architectural Press, New York.
- CORNER, James (1999): *The Agency of Mapping: Speculation, Critique and Invention*. Denis Cosgrove 8ed). Mappings, Reaktion Books Ltd. London. pp. 231-252.
- COSGROVE, Denis (1999). *Mappings*, London: Reaktion Books Ltd.
- REED, Chris (2007): *Stoss Landscape Urbanism*. C3 Publishing Co, Seoul.
- FRAMPTON, Kenneth (1983): *Toward an Urban Landscape*. Columbia Documents, New York.
- GEDDES, Patrick (2009): *Ciudades en evolución*. Pensamiento KRK ediciones, Oviedo. (ed. orig., London, 1915).
- MACKAYE, Benton (1940): *Regional Planning and Ecology*. Forest service, United States, Department of Agriculture. Ecological Society of America.
- MAROT, Sébastien (1999): "The Reclaiming of Sites", en *Recovering Landscape. Essays in Contemporary Landscape Architecture*. Princeton Architectural Press, New York.
- McHARG, Ian L. (2000): *Proyectar con la Naturaleza*. Gustavo Gili, Barcelona. (ed. orig., Nueva York, 1969).
- MOSTAFAVI, Mohsen, DOHERTY, Gareth (2010): *Ecological urbanism*. Harvard University, Graduate School of Design. Lars Müller Publishers, Germany.
- MUMFORD, Lewis (1964): *The Highway and the City* (London: Seeker and Warburg).
- PIÉ, Ricard & VILANOVA, Josep M. (2006): "El Plan director urbanístic de les valls del Baix i del Gaià i el Bisaurà. Ordenar el territori des de la reflexió paisatgística" en *ESPAIS* núm. 52 ("Els plans directores urbanístics de Catalunya"). Generalitat de Catalunya.
- WALDHEIM, Charles (2006): *The Landscape Urbanism Reader*. Princeton Architectural Press, New York.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN PORTUGAL: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

REGIONAL PLANNING IN PORTUGAL: THE LISBON METROPOLITAN AREA CASE STUDY

Rui Filipe ARANGO FLORENTINO*

RESUMEN

La ordenación del territorio es una disciplina en construcción, que en Portugal no ha alcanzado todavía un grado de madurez. En este artículo se presenta una breve reflexión sobre los problemas que enfrenta esta disciplina, mediante el análisis del caso de la región capital. Después de una introducción al marco administrativo del país, que condiciona las prácticas de planeamiento, se resumen algunas dinámicas territoriales en curso e identifican cuestiones clave para mejorar la gobernanza del área metropolitana de Lisboa. Desde esta perspectiva, se defiende una mayor alianza entre las dimensiones técnicas y políticas de la ordenación del territorio, que no solamente requieren cambios institucionales, sino también avances en los procesos operativos de participación, estrategia y cooperación.

Palabras clave: Ordenación del Territorio, Lisboa, Portugal, Área Metropolitana.

ABSTRACT

Regional planning is a growing subject that has not yet reached maturity in Portugal. This article presents a brief reflection concerning his problems, from the capital region case study. After an introduction to the country's administrative framework and his planning practices, it summarizes some of the current spatial dynamics and identifies the key issues to improve the governance of the Lisbon metropolitan area. From this perspective, it argues for a larger partnership between the technical and political dimensions of regional planning, which requires not only institutional reforms, but also progresses in the operational issues, participation, strategy and cooperation.

Keywords: Regional Planning, Lisbon, Portugal, Metropolitan Area.

* Rui Florentino es arquitecto y urbanista, investigador auxiliar del Centro de Sistemas Urbanos e Regionais - Instituto Superior Técnico (CESUR-IST), en Lisboa, así como profesor del Departamento de Arquitectura y Paisaje de la Escuela Universitária Vasco da Gama, en Coimbra. E-mail: rui florentino@gmail.com

1. Introducción

Portugal como Estado se mantiene aún muy centralizado, en todos los ámbitos: políticos, económicos y culturales. La constitución de 1976, lograda en secuencia de la revolución democrática de abril de 1974, prevé la regionalización administrativa, pero ese nivel intermedio de gobierno únicamente está presente en las islas atlánticas, Madeira y Azores. En el territorio continental, una propuesta de creación de ocho regiones fue rechazada por la población en el referéndum de 1998, por lo que existen solo 2 niveles en la administración: el gobierno central, que tiene Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (en adelante CCDR), para las políticas de ordenación en el Norte, Centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo y Algarve (ver Fig. 1), y la administración local, con 278 municipios y una media relativamente alta de población: cerca de 36 mil habitantes por municipio. Desde luego, se debe señalar que Portugal tiene un número extraordinariamente menor de municipios (y con un mayor ámbito territorial) en comparación con los países europeos más cercanos, España y Francia.

Para la disciplina de la ordenación del territorio, el año de 1998 se puede de hecho considerar una fecha importante, cuando el Gobierno aprobó una norma jurídica fundamental, la Ley de Bases de la Política de Ordenación Territorial y Urbanismo (LBOTU). Apenas retocada en 2007, se define que el planeamiento regional es competencia de una futura entidad política regional. Pero hasta la institución en concreto de las regiones administrativas, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (PROT) son redactados por las CCDR, entidades desconcentradas con funciones técnicas en políticas de ordenación, apoyo a la administración local y gestión de los fondos europeos. Estas 5 CCDR gozan por tanto de bastante influencia en el desarrollo regional y la gestión del territorio en general, pero no tienen autonomía política ni legitimidad democrática, hechos que confirman el fuerte poder del gobierno central en el planeamiento.

El régimen jurídico de los instrumentos de gestión territorial (que se podría simplemente llamar, de los planes), aprobado en 1999, ha confirmado el modelo ya definido en la Ley de Bases del año anterior, mediante un sistema jerarquizado en 3 escalas: i) el ámbito nacional, que corresponde al Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio (PNPOT), a los Planes Sectoriales (como el de transporte) y a los Planes Especiales, estos de protección medioambiental; ii) el ámbito regional, de los PROT; e iii) el ámbito local, de los Planes Municipales de Ordenación del Territorio (Directores y de Urbanización o Detalle). Pero la lógica de este modelo, que está en vigor desde hace más de una década, no ha logrado mejores resultados para la ordenación del territorio, sea por la ausencia de políticas más operativas, estratégicas e integradas, o porque subsisten los clásicos problemas de coordinación, de los cuales se pueden destacar éstos:

- Se solapan territorialmente algunos planes e innumerables entidades públicas son consultadas en los procesos de planeamiento, de intereses específicos,

muchas veces contradictorios entre sí, haciéndolos tan burocráticos que perjudican al final la ordenación del territorio;

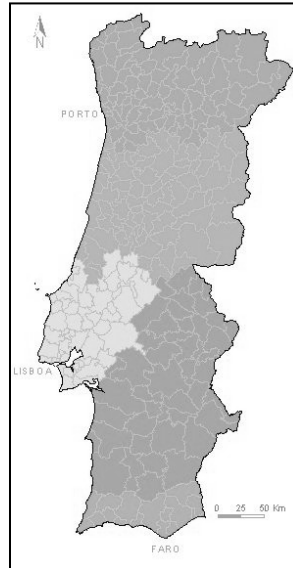


Fig. 1. La delimitación territorial de las 5 Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de Portugal continental.

Fuente: sitio de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano.

- Hay una competencia entre los municipios por obtener, para el interior de “su territorio”, las inversiones de escala nacional o regional, como los grandes proyectos de promoción inmobiliaria e interés turístico, a pesar de los relevantes impactos medioambientales.
- En la región capital, a pesar del esfuerzo técnico en los Ayuntamientos y en la CCDDR-LVT, los Planes Directores Municipales están obsoletos, dificultando la implantación de los objetivos previstos en el PROT del Área Metropolitana de Lisboa, aprobado entonces por el Gobierno en 2002.

En el caso de esta región, hay solamente 18 municipios (cerca de 6,5% de los 278 del territorio continental), pero es ahí donde vive más de 25% la población y se genera cerca de 37% del producto interior bruto del país (en datos de 2006). Para fines estadísticos y de planeamiento, el territorio metropolitano coincide con la región NUT II, integrando dos sub-regiones separadas por el Tajo: Gran Lisboa, al norte, y Península de Setúbal, al sur, cada una con 9 municipios, con una media de 148 mil habitantes por municipio.

El área metropolitana de Lisboa alcanza los 3 mil km², que se extienden por las dos márgenes del Estuario del Tajo. Al centro, con una superficie de 85 km², la ciudad capital tiene hoy cerca de 550 mil habitantes, es decir, sólo el 19% de los 2,82 millones de la región, similar porcentaje al de París sobre Île-de-France. Por sus características geográficas, no es fácil definir para el territorio lisboeta una

estructura radio-concéntrica, compuesta por una corona metropolitana y la periferia regional, aunque criterios de densidad y continuidad urbana permiten separar 11 municipios (siete al Norte y cuatro al Sur del Tajo), de los otros 6, que conservan importantes áreas naturales y agrícolas (figura 2).

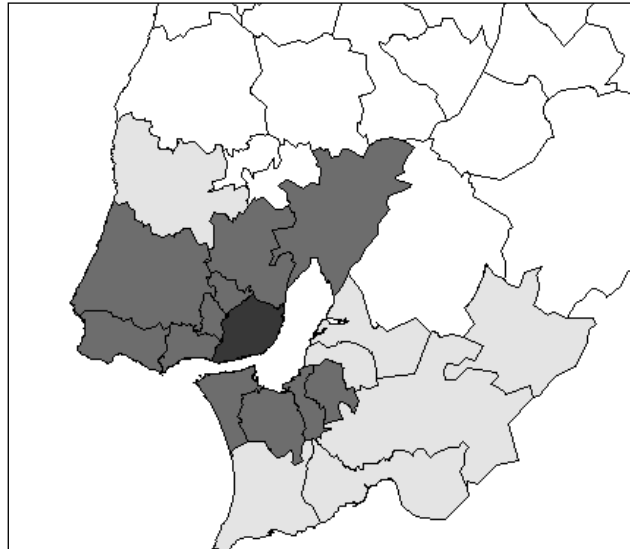


Fig. 2. Los 18 municipios del área metropolitana de Lisboa. Fuente: elaboración propia.

Desde la dimensión institucional, fueron creadas en 1991 las “asociaciones metropolitanas”, para Lisboa y Oporto, con una representación indirecta de base municipal, pero su acción es todavía escasa o irrelevante, para poder mejorar la gobernabilidad territorial, aunque su marco jurídico haya sido ya revisado de una forma puntual, en 2003 y 2008.¹ Por último, en lo que respecta al planeamiento efectivo, está vigente desde 2002 el históricamente ambicionado PROT-AML, que después de 13 años de conturbado trabajo sigue siendo un elemento de conflicto entre la Comisión de Coordinación Regional y los municipios.

Sin el apoyo de esa programación, la urbanización ha crecido entonces, sobre todo, en operaciones de subdivisión del suelo rústico, lo que resultará, también en este caso, en la “realidad irrefutable de la dispersión urbana” (Bruno Soares, 2002), como se confirma en la evolución demográfica de los municipios más “periféricos”, de la segunda corona, desde los años 1990 (Tabla 1).

¹ Las leyes 10/2003 y 46/2008, que para lo que importa a las asociaciones metropolitanas apenas retocan el texto original de su creación, ley 44/1991.

Tabla 1. Población de los 18 municipios del Área Metropolitana de Lisboa en 1991, 2001 y 2011

Área Territorial	Municipios	1991	2001	2011
Ciudad central	Lisboa	663.394	564.657	547.631
Primera corona	Almada	151.783	160.825	174.030
	Amadora	181.774	175.872	175.135
	Barreiro	85.768	79.012	78.764
	Cascais	153.294	170.683	206.429
	Loures	192.143	199.059	205.054
	Moita	65.086	67.449	66.029
	Odivelas	130.015	133.847	144.549
	Oeiras	151.342	162.128	172.120
	Seixal	116.912	150.271	158.269
	Sintra	260.951	363.749	377.837
	Vila Franca de Xira	103.571	122.908	136.886
Segunda corona	Alcochete	10.169	13.010	17.569
	Mafra	43.731	54.358	76.685
	Montijo	36.038	39.168	51.222
	Palmela	43.857	53.353	62.805
	Sesimbra	27.246	37.567	49.500
	Setúbal	103.364	113.934	121.185
TOTAL	AML	2.520.708	2.661.850	2.821.699

Fuente: Datos de los censos de 1991, 2001 y 2011. Instituto Nacional de Estadística de Portugal.

En este marco general, y tomando el ejemplo de la región capital, este artículo ofrece una reflexión crítica sobre la ordenación del territorio en Portugal. Después esta introducción, se presenta una breve descripción de las dinámicas territoriales del área metropolitana de Lisboa, para luego situar los problemas y las tendencias de evolución, en los aspectos particulares de esta región.

2. Dinámicas territoriales en el área metropolitana de Lisboa

En el análisis integrado del territorio metropolitano, hay que destacar el desequilibrio entre los dos lados del Estuario del Tajo, que se caracterizan por dinámicas de crecimiento muy diferenciadas: la mejor respuesta económica en el margen Norte, en contraste con una mayor exposición del tejido industrial de la margen Sur (la Península de Setúbal) a las alteraciones dictadas por dificultades competitivas en la escala internacional, que se han visto agravadas recientemente por esta prolongada crisis. Por su lado, la desarticulación entre los locales de empleo y de residencia revela importantes movimientos pendulares en todo el territorio, que se notan en el indicador de distribución del empleo contratado: por sí sola, la ciudad de Lisboa concentra más de la mitad regional, y al Sur del Tajo únicamente el municipio de Palmela (debido en concreto a la industria automóvil) mantiene una relación entre la oferta de empleo y la población residente capaz de generar efectos de atracción concurrentes con los ejes de desarrollo hacia el Oeste (Cascais y Sintra). Por eso, de una forma agregada, mientras que en la Península de Setúbal viven cerca de 30% de los habitantes de toda la región, allí están solamente el 15% de los empleos.

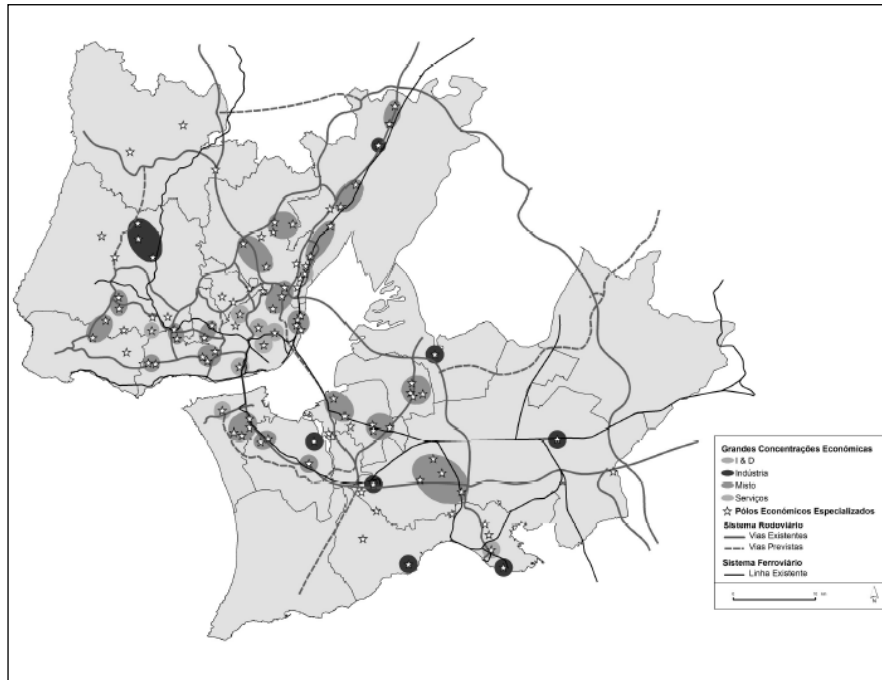


Fig. 3. Sistema económico del área metropolitana de Lisboa.

Fuente: propuesta de Plan Regional de Ordenación del Territorio (CCDR-LVT, 2010).

El sistema económico de la región, presentado gráficamente en la figura 3, integra las principales concentraciones especializadas. Se forman así diferentes “clusters territoriales”, en 4 categorías: los parques de I+D y las aglomeraciones industriales, de servicios y mixtas. Para una mejor interpretación del plano, se incluye el trazado de las principales redes de movilidad, bien como los términos municipales, que constituyen los layers más determinantes para la definición del modelo de desarrollo.

La ciudad capital presenta naturalmente una fuerte concentración del sector terciario: áreas de negocios, centros universitarios y una amplia y diversificada oferta cultural, progresivamente más cosmopolita, que estimula el desarrollo de industrias creativas y responde a la demanda de un turismo también más exigente y cualificado. Algunas centralidades de comercio, servicios y oficinas, como por ejemplo el reciente Parque de las Naciones (de la Expo de 98), serán igualmente capaces de generar externalidades positivas, sea en dirección al interior urbano o en los espacios de frontera hacia los municipios vecinos. La pérdida acentuada de residentes, reducida en la última década, es sin embargo un problema básico para la sostenibilidad de la ciudad, relacionado con la degradación física de los barrios históricos, que requieren un esfuerzo de inversión de importante magnitud, por lo tanto de dimensión supra-municipal.

Del lado Sur del Tajo, para donde se ha previsto la construcción de grandes proyectos de infraestructuras (nuevo aeropuerto, tercer puente, estación de alta velocidad ferroviaria y plataforma logística, que están de momento apartados), las áreas de actividades económicas se encuentran más dispersas por el territorio. Por la desactivación de las antiguas industrias navales a lo largo del Estuario, el Arco Sur se constituye como el principal proyecto de regeneración urbana, con planes de desarrollo en Almada, Seixal y Barreiro. La oferta de mano de obra cualificada y el espíritu de iniciativa que se registra en estos tres municipios² permiten comprender que ese gran eje puede ser útil para fomentar nuevas centralidades, dotadas de actividades económicas con mayor capacidad de exportación.

En el interior del territorio, además del crecimiento económico alrededor del cluster automóvil, que se ha establecido en paralelo a la autopista del Sur, hay igualmente condiciones favorables para el surgimiento de actividades de base tecnológica, apoyadas en la vocación empresarial del Madan Parque³. Y la ciudad de Setúbal, de frontera hacia el litoral alentejano, tiene la oportunidad de afirmarse como un centro regional, considerando el desarrollo portuario, las accesibilidades al hinterland, la ordenación de la logística y la renovación de su frente marítimo. Esas fueron las opciones del Plan Estratégico para el Desarrollo de la Península de Setúbal, promovido voluntariamente por la asociación de municipios en 2006, para dotar esta subregión de mayor autonomía, aprovechando los recursos endógenos, mediante la organización en red de diferentes sectores, de su internacionalización y del refuerzo de la cooperación local.

El margen Norte del Tajo (espacio subregional llamado “Gran Lisboa”), las dinámicas de crecimiento son más complementarias, con un fuerte número de interrelaciones de los municipios. En las áreas más urbanas de la primera corona, inmediatamente conectadas a Lisboa, se destacan diversos centros estructurados alrededor de los parques empresariales de comercio y servicios, o industriales y logísticos, próximos a urbanizaciones de alta densidad residencial, que benefician de gran diversidad socio-cultural y varias modalidades de transporte público. Por su lado, en la mitad norte de Amadora, Odivelas y Loures, debido a las nuevas redes de transporte, aparecen también oportunidades de desarrollo, aunque se trate de un territorio caracterizado por espacios de transición topográficamente difíciles, menos articulados desde el punto de vista urbanístico, con menor densidad de ocupación y con presencia clara de actividad agrícola. El crecimiento estará ahí más condicionado a las dinámicas locales de los municipios, para realizar esfuerzos de complementariedad, con el apoyo a sectores diferenciados.

En el eje lineal del municipio de Vila Franca de Xira, aunque sea el territorio privilegiado de la actividad logística, marcado por conocidas barreras geográficas y de infraestructuras en dirección al Norte de Portugal, hubo también una mayor expectativa para nuevas inversiones. Pero las recientes políticas municipales, que

² Con base en el grado de instrucción de la población empleada. Estos 3 municipios de la margen Sur se pueden equipar al nivel medio del área metropolitana. Fuente: Anuário estatístico da região de Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, 2007.

³ Parque Tecnológico de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Nova de Lisboa, en el campus del Monte de Caparica, ciudad de Almada.

han promovido la mixtura de usos, dotando a esta ciudad de mejores equipamientos públicos, están generando áreas urbanas de buena calidad medioambiental, por la reconversión de antiguos espacios industriales enfrente del río. Del mismo modo, la calidad del paisaje constituye el patrimonio del municipio de Mafra, bien como de la parte rural de la villa de Sintra, donde los centros especializados en sectores que pasan actualmente por una gran transformación -industrias alimentarias y de la construcción- han de saber integrarse en los modelos de ocupación territorial planteados por los planes urbanísticos, en beneficio de las actividades turísticas en desarrollo.

Por último, en complemento a la ciudad de Lisboa, los dos ejes en dirección al Oeste del área metropolitana (Cascais y Sintra), forman las áreas que más estimulan la competitividad internacional de la región, por la dinámica de empleo y consumo y la densidad residencial. El crecimiento se sostiene en los parques de negocios periféricos y en la oferta de dotaciones, turísticas, sociales, universitarias y de salud, que generan servicios avanzados en beneficio de la calidad de vida. La figura anterior se configura por tanto como una primera aproximación a un plano que debe motivar diferentes entidades institucionales a implantar los proyectos de mayor interés para todo el territorio metropolitano, de acuerdo con la voluntad de los agentes socioeconómicos de la región. Para cumplir los objetivos de ordenación del territorio es por tanto necesario encontrar caminos que permitan enfrentar los problemas funcionales, de manera que se puedan aprovechar las inversiones públicas y el desarrollo económico, al mismo tiempo que se promueven iniciativas locales en ámbitos diferenciados. En complemento a los criterios de ocupación del suelo, esta lectura espacial de las actividades llevará entonces a la definición de “otras unidades territoriales”, capaces de proyectar la implantación de una estrategia metropolitana, que debe corresponder también a las legítimas opciones municipales.

Con base en un diseño de mayor abstracción, pero de fácil lectura (Fig. 4), podemos entonces resumir las principales dinámicas territoriales. Desde luego, se destaca el tono de fondo de los dos espacios subregionales (al Norte y al Sur del Tajo), que presentan distintas situaciones socioeconómicas y requieren soluciones contrastadas. Del mismo modo, se señalan las infraestructuras más relevantes: del lado Norte, el puerto y el aeropuerto de Lisboa, el gran mercado alimentario de toda la región y la logística en Vila Franca de Xira; y del lado Sur, el puerto de Setúbal, la posible localización del futuro aeropuerto nacional y la plataforma logística de la línea de alta velocidad hacia Madrid. Por su lado, las flechas dan el enfoque de las prioridades a escala suficiente, para que los municipios puedan considerar esas opciones en la redacción de sus planes de ordenación territorial: la consolidación del crecimiento en los ejes más urbanos de Cascais y Sintra, la oportunidad para la ordenación de los territorios interiores, bien como el refuerzo de la innovación en el Arco Sur, que motive la creación de nuevas actividades y consecuente efecto de barrera en los movimientos pendulares.

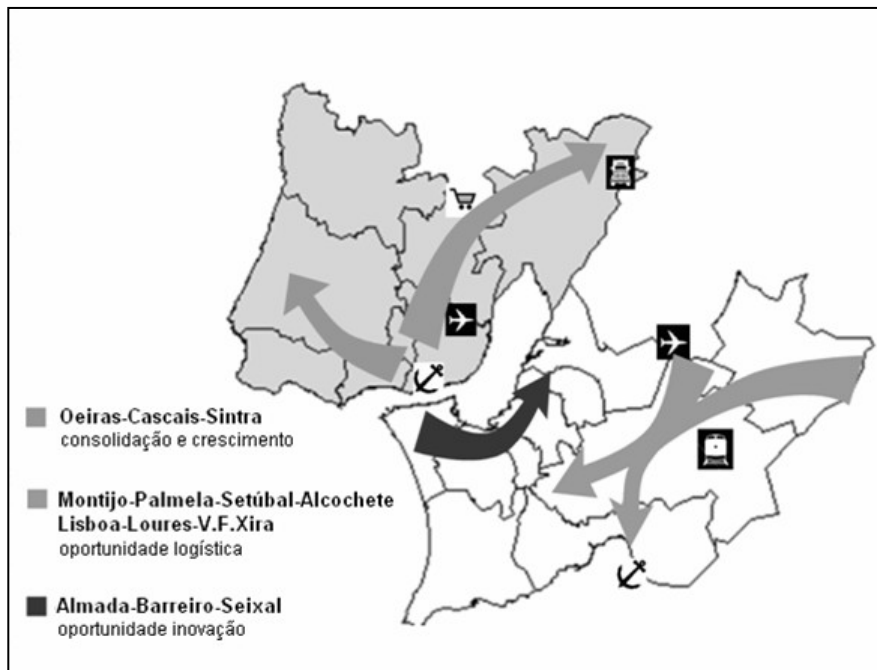


Fig. 4. Síntesis de las dinámicas territoriales del área metropolitana de Lisboa.
Fuente: Álvaro Nascimento (2009).

3. Problemas de ordenación y gobierno territorial

Pero claro está que estas dinámicas y los objetivos de ordenación demandan ciertas alteraciones en los ámbitos técnicos y de gobierno. Con efectos positivos actualmente en curso, se pueden entender la simplificación normativa del sistema de planeamiento, la descentralización de competencias estatales y el esfuerzo por la participación ciudadana en algunos procesos.

Con vistas a “agilizar” el planeamiento, se está simplificando progresivamente la normativa del sistema de gestión territorial, de que son ejemplo la creación de un vocabulario común para todo el país, la articulación de las diversas consultas sectoriales en el mismo momento y una mayor autonomía de los ayuntamientos en la aprobación de sus Planes Municipales.⁴ Es sin duda un proceso en curso, que se podría profundizar incluso en los próximos años, pero las prácticas reales son siempre mucho más difíciles de cambiar, lo que puede complicar la obtención de resultados, ya que el tiempo camina en el sentido contrario, de expansión de la normativa con incidencia territorial.

⁴ De acuerdo con la ley 316 de 2007, los planes municipales han dejado de ser aprobados por el gobierno central, con el objetivo de simplificar los procedimientos de su aprobación y reforzar la plena responsabilidad de los municipios en la gestión del territorio.

En complemento a estas iniciativas de reforma jurídica, las políticas de los gobiernos más recientes apuntan también hacia la descentralización de algunas competencias para la administración local, como por ejemplo en la gestión de los recursos medioambientales, de cultura y educación, lo que puede representar una contribución adicional para la integración de estrategias sectoriales en los procesos de ordenación del territorio.

Del mismo modo, la participación de los ciudadanos en la preparación de ciertas estrategias urbanas y territoriales es sin duda positiva, cuando se reconoce que la identificación de la sociedad civil con estos problemas es muy escasa, cuyas explicaciones son de naturaleza cultural y sociológica (Fonseca Ferreira, 2006). Hay sin embargo indicadores que demuestran alguna evolución, como por ejemplo el éxito relativo de la participación en el Programa Nacional de la Política de Ordenación del Territorio (PNPOT, en 2006) y en la conclusión del PROT-AML, entre 1999 y 2002), en la que la CCDR-LVT ha fomentado la participación de un gran número de actores, para una propuesta de ordenación territorial entonces ya muy debatida desde el punto de vista técnico.⁵

Pero lo mismo no se puede afirmar de un otro tipo de procesos que podrían igualmente mejorar las capacidades de gobernar el territorio, como es el caso de las iniciativas del sector empresarial. Como se sabe, en 2007 se abrió un amplio debate público sobre la localización de un nuevo aeropuerto nacional, lo que llevó el gobierno a pedir el estudio comparativo de las zonas de Ota (al norte de Lisboa, para donde estaba ya destinado hace años, desde luego en el PROT-AML de 2002) y de un antiguo campo militar en Alcochete (al sureste de Lisboa, ubicación que fue propuesta en un trabajo “patrocinado” por una asociación empresarial), que terminó al final por ser el elegido, por ofrecer más seguridad aeronáutica y mejor amplitud para una eventual futura expansión. Esta discusión fue relevante porque ha dejado clara la voluntad de los empresarios por intervenir, cuando los asuntos territoriales les pueden afectar directamente, pero confirma, por otro lado, que con frecuencia se “sobrepasan” los planes que procuraban una ordenación integrada, incluso por los propios gobiernos que los han aprobado, cuando hay que tomar decisiones sobre la construcción de grandes infraestructuras. En realidad, a la Confederación de la Industria Portuguesa le bastó con pagar el estudio sobre una posible alternativa a la localización del aeropuerto en la Ota, aunque sería bien recibido el desarrollo del trabajo de planeamiento, haciéndose notar que la decisión no era económicamente indiferente.⁶

⁵ Después de la aprobación del PROT-AML en 2002, la CCDR ha iniciado un nuevo proyecto, llamado de Gestión Estratégica de la Región, mediante el análisis continuo de información estadística, territorial, social y económica, también relevante en la preparación de los fondos europeos del actual ciclo 2007-2013, en articulación con la definición de una estrategia de desarrollo metropolitano para el horizonte 2020. No importa mucho que estos documentos estén ahora desactualizados, lo cierto es que su proceso de elaboración ha permitido la formación de más capital social regional, por la participación de agentes económicos y otras entidades públicas responsables.

⁶ El gobierno actual maneja ahora la hipótesis de un aeropuerto más pequeño para las compañías *low cost*, con las opciones de Sintra o Montijo, en el concepto de Portela +1, oportunamente presentado por la Asociación Comercial de Oporto ya en 2007.

La cooperación voluntaria “desde abajo”, entre los municipios, tampoco es un proceso actualmente en curso. A excepción de los servicios medioambientales y algunos proyectos comunes a los ayuntamientos de la margen Sur del Tajo, por ejemplo el tranvía de superficie, es verdad que los alcaldes se sienten plenamente satisfechos con la solución de los problemas interiores al término municipal. Es así frecuente la defensa de que la promoción efectiva de la ordenación territorial, en estrategias supralocales, sólo será posible implantar mediante una nueva entidad metropolitana que disponga de la legitimidad democrática y del liderazgo político, que le falta a la asociación intermunicipal. No se trata, sin embargo, de una cuestión fácil para Lisboa, ya que la dimensión territorial de los municipios es relativamente grande, en comparación con otras regiones capitales, resultando en una media de cerca de 165 km².

En cuanto a una eventual pérdida de competencias de los municipios, hacia el ámbito metropolitano, obviamente no existe fuerza política a esa escala mientras que la CCDR-LVT es una entidad del Estado Central. Incluso con la posible creación de un gobierno metropolitano o regional (cualquiera que sea la solución para la organización del territorio), no parece que los municipios vayan a perder competencias, su nivel y poder de decisión está enraizado en la sociedad y eso no correspondería al principio de la subsidiariedad. Pero la legitimidad democrática para poder implantar estrategias territoriales de dimensión supramunicipal, desde una entidad metropolitana o regional, es una necesidad también reconocida por los Ayuntamientos. Por eso su reacción en contra del nuevo régimen jurídico de las áreas metropolitanas, en que se mantiene el modelo de gestión indirecta, con base en las elecciones municipales, argumentando que así no se refuerza la legitimidad política para el ejercicio de funciones a escala superior. La principal novedad de la ley es únicamente la intención de dotar la entidad intermunicipal de un pequeño cuerpo técnico, que formará una comisión ejecutiva para apoyar las decisiones políticas, lo que parece ser muy insuficiente para garantizar el necesario aumento de influencia de esta asociación.

Así, estando actualmente apartada la regionalización administrativa (un tema complicado, también, por la escasa identidad regional y la moderada dimensión del país, en la escala europea, para la cual se deben recusar modelos importados), la construcción del liderazgo político en el área metropolitana constituye por cierto un parámetro muy relevante para poder mejorar la gobernabilidad territorial de la región. Pero eso no se consigue mientras se mantenga la actual forma de elección del presidente de esa asociación intermunicipal, cuando lo natural es que sea el propio Presidente de la ciudad capital quien dé visibilidad al liderazgo metropolitano (con independencia del color político frente a la mayoría de los Ayuntamientos), como ocurre por ejemplo con el Alcalde de la ciudad de Barcelona, que siempre asume la presidencia de la institución Área Metropolitana (AMB).

En este marco de problemas de gobernanza y ordenación territorial en el área metropolitana de Lisboa, la CCDR propuso al Gobierno, en finales de 2008, la alteración del PROT-AML, también por la oportunidad de que en ese momento estaban siendo revisados los 18 Planes Directores Municipales (PDM), de

jerarquía inferior. Sin embargo, la prisa por terminar su redacción en el calendario político, aplicándose una metodología más adecuada a un nuevo Plan que a la supuesta intención de alteración, no ha llevado a un mejor documento que el anterior. La siguiente figura ilustra el primer Modelo Territorial propuesto (en 2009), que en vez de ofrecer un esquema territorial de fácil lectura, muestra la voluntad de “incluirlo todo” (¡hasta el mar!), lo que significa perder la idea de las prioridades. Se nota una excesiva preocupación con los usos del suelo, cuando se trata de un Plan de carácter estratégico, y la errónea tentación de querer solventar todos los problemas con un aparato normativo, lo que indica la pretensión técnica de la CCDR en mantener el control burocrático sobre las opciones de los PDM de escala inferior, la principal crítica al Plan de 2002, que así seguirá siendo una de las principales barreras para mejorar la gobernabilidad del territorio. Además, se ha incluido una evaluación de las dificultades encontradas para la implantación del Plan de 2002, pero reducidas a un simple análisis comparativo de la ocupación del suelo, entre las restricciones medioambientales y las pretensiones urbanísticas de los municipios, cuando la oportunidad de planeamiento presentaba la necesidad de una mayor apertura conceptual para la definición de una verdadera estrategia territorial.

El contenido de la primera versión de la propuesta de alteración del PROT-AML se estructuraba en 3 capítulos: la visión para la región, el modelo territorial y las normas orientadoras. La visión se ha establecido mediante una reflexión prospectiva un poco alejada de los reales problemas de ordenación; el modelo ha definido 13 unidades territoriales, pero su delimitación siempre estuvo demasadamente condicionada por los usos del suelo. De acuerdo con las orientaciones de la Secretaria de Estado para los PROT (2005), el modelo se dividía en 3 sistemas estructurales: el urbano y de competitividad, el medioambiental y el de movilidad y accesibilidad.⁷

⁷ Las normas orientadoras se desarrollaban en 20 líneas de acción y 79 fichas, con las respectivas directrices y medidas de actuación. Esa primera versión fue rechazada de forma contundente, por los 18 municipios que forman parte de la comisión consultiva del Plan, dando origen a una segunda propuesta en 2010, que permanece todavía apartada por el actual gobierno, debido al nuevo contexto de austeridad.

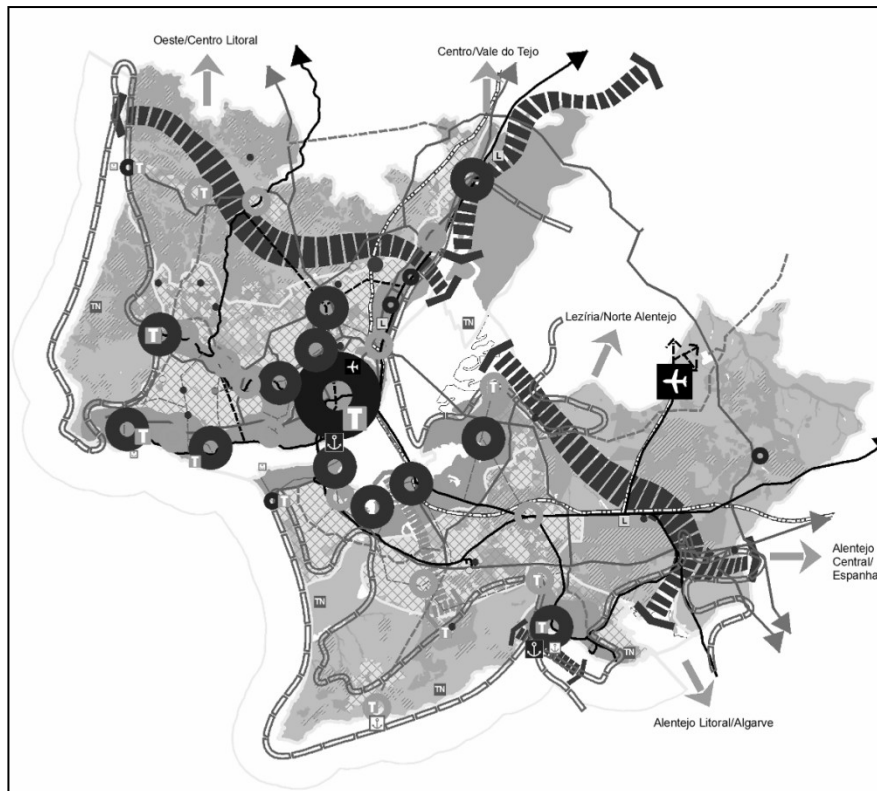


Fig. 5. Modelo territorial de la propuesta de PROT-AML⁸. Fuente: CCDR-LVT (2010).

Se confirma así que hay cuestiones prácticas e institucionales, que se tienen que solventar en paralelo, de manera que se logre promover la disciplina de ordenación del territorio. Tomando el ejemplo del área metropolitana de Lisboa, se nota que los instrumentos para la construcción de soluciones más efectivas deberán resultar de procesos específicos, en este caso para Portugal. De acuerdo con el argumento de que las capacidades de gobernar el territorio crecen con una mayor apertura para implantar un sistema equilibrado entre avances técnicos y políticos (Florentino, 2011), se concluye esta reflexión presentando las tendencias de evolución, frente a los rasgos particulares de esta región.

⁸ Los aros representan a los centros urbanos de diferente jerarquía y las flechas onduladas los corredores ecológicos. Están igualmente delimitadas las áreas protegidas en el litoral y en los estuarios del Tajo y del Sado, bien como los trazados de las principales infraestructuras de movilidad. Los pequeños puntos en color representan lugares especializados (industria, ciencia y tecnología) y las T enmarcadas, la jerarquía del turismo.

4. Tendencias de evolución

El contraste de los datos indica que los procesos innovadores de gobierno y ordenación del territorio, en Lisboa, se colocan en tres ámbitos: en la dimensión institucional, el pequeño número de entidades de gobierno local (18 municipios, en la actual estructura), lo que evita la fragmentación administrativa y refuerza las opciones de planeamiento; en la dimensión técnica, la experiencia de información y discusión pública de los planes, que permite alargar el consenso en torno a las propuestas de ordenación, superando algún déficit de conocimiento teórico; y en la dimensión geográfica, la posibilidad de utilizar dos conjuntos sub-regionales de 9 municipios de cada lado del Estuario, para implantar estrategias territoriales más integradas y construir una región de ciudades.

En este momento de crisis financiera profunda, se considera que no existen condiciones para crear las regiones administrativas y tampoco la propuesta de alteración del Plan metropolitano saldrá adelante. La gobernanza del territorio está así condicionada por una mayor confianza entre los poderes, la administración central / CCDR-LVT y los municipios, resultando estos probablemente con más fuerza de esa relación, por la tendencia para la descentralización de competencias. El planeamiento luego será retomado, aunque posiblemente con mayor autonomía para las opciones locales. La estrategia territorial se podrá definir mediante una alianza técnica con la asociación de municipios, pero de manera más objetiva, sin el aparato normativo, lo que permitiría que los PDM respeten las Directrices Subregionales para las áreas Norte y Sur del Tajo. La ordenación territorial saldría así reforzada, por la promoción de procesos de cooperación técnica y política, bien como, a medio plazo, por el reconocimiento social de la utilidad de una asociación metropolitana, además de su identificación sub-regional.

La implantación de estas acciones debe así respetar, de un modo particular, la geografía y la perspectiva de cada región. Y se encuentra precisamente ahí la posible innovación del caso de Lisboa. Las propuestas de ordenación dependen de los rasgos singulares, políticos y territoriales, que presentan aquí un gran espacio natural intermedio (el estuario del Tajo), obviamente recurrible, pero que forma dos áreas separadas en el interior de la metrópolis alargada, por lo que es lógico reconocerse la utilidad de un planeamiento sub-regional. La experiencia del PROT lo ha confirmado – que la sintonía entre los municipios de cada lado del Tajo será más que una simple casualidad momentánea o política.⁹

Estas mismas conclusiones se pueden medir en comparación con otros casos y sirven seguramente en la formación disciplinar de la ordenación del territorio en Portugal, que por cierto demanda el cumplimiento de varios requisitos: tratar de forma diferenciada los diferentes espacios geográficos, ampliar los conocimientos de la realidad territorial, conciliar liderazgos políticos y técnicos, aprovechar las

⁹ Fue muy visible y comentado con frecuencia que en la preparación de la propuesta de alteración del PROT-AML se formaban naturalmente dos conjuntos: el de los 9 municipios al Norte del Estuario y el de los 9 municipios de la margen Sur.

redes socioeconómicas y de negocios y evaluar segundas y terceras alternativas, logrando estrategias algo más operativas.

Se suele comentar que los problemas de ordenación territorial se resuelven mediante nuevas competencias, instituciones u otra organización administrativa, pero este análisis sobre el caso del área metropolitana de Lisboa indica que, en sentido contrario, es también necesario mejorar los procesos de planeamiento, que permiten estimular esas reformas estructurales. No hay por tanto que esperar por modelos perfectos de gobernabilidad territorial, sino que hay que trabajar en las prácticas operativas de participación, estrategia y cooperación, que tienen correspondiente influencia en los cambios organizativos y de liderazgo, ya que tampoco el entorno se mantiene estable.

El punto que esta reflexión puede añadir es por tanto que las capacidades de gobernar el territorio dependen de la apertura conceptual para implantar, de modo flexible, cambios instrumentales y administrativos, que son activos en permanente transformación. Se descarta así la utilidad de configurar “a priori” un esquema de responsabilidades teóricamente perfecto, porque lo que importa, en definitiva, es entender la dinámica entre los procesos de ordenación territorial, que la acción consecuente sobre cualquier de ellos conduce a alteraciones en otros, reforzándose el planeamiento mediante avances progresivos. El área metropolitana de Lisboa se encuentra en una posición intermedia, pero de acuerdo con este argumento es posible admitir que su trayectoria de crecimiento se ajuste, de forma particular, al contexto geográfico del territorio.

5. Bibliografía

- BARATA SALGUEIRO, Teresa (2001): *Lisboa. Periferia e Centralidades*. Celta Editora, Oeiras.
- BELIL, Mireia (2003): “La ordenación de las áreas metropolitanas europeas”, en FONT, Antonio -coord.- *Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación*. Diputación de Barcelona.
- BRANCO, Rosa Pires (2010): *Competitividade e Governação: o caso da Área Metropolitana de Lisboa*. Tesis Doctoral, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- BRUNO SOARES, Luis (2002): “A realidade incontornável da dispersão” en *Sociedade e Território* nº 33, Edições Afrontamento, Porto.
- CARRERAS, Josep; OTERO, Monserrat y RUIZ, Ernest -coords.- (2009): *Papers nº 50. Aglomeracions Metropolitanes Europees*. Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO (2002): *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa*.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE LISBOA E VALE DO TEJO (2010): *Proposta de alteração ao Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa* (primera versión en 2009).

- COSTA LOBO, Manuel (1998): *Regionalização ou Reforma Administrativa Regionalizada?* Centro de Sistemas Urbanos e Regionais, Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (2007): *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa.
- FERNÁNDEZ-GÜELL, José Miguel (2006): *Planificación Estratégica de Ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Reverté, Barcelona.
- FERREIRA, Vítor Matias e INDOVINA, Francesco -coord.- (1999): *A Cidade da Expo 98*. Editorial Bizâncio, Lisboa.
- FLORENTINO, Rui (2008): “Parámetros de gobernabilidad territorial metropolitana” en *Cadernos Metrópole* núm. 20, EDUC, São Paulo.
- FLORENTINO, Rui (2011): *Procesos innovadores de gobierno y ordenación del territorio: la región metropolitana de Lisboa en perspectiva comparada*. Tesis Doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- FONSECA FERREIRA, António (2005): *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- FONSECA FERREIRA, António (2006): “Situação e Perspectivas da Gestão do Território”, en *XVI Congresso da Ordem dos Engenheiros*, Ponta Delgada, Azores, Portugal.
- FONT, Antonio -coord- (2004): *L’explosió de la ciutat: morfologies, mirades i mocions sobre les transformacions territorials recents en les regions urbanes de l’Europa Meridional*. Ediciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, Barcelona.
- GEORGE, Pedro (2001): “Paisagem – do urbano ao rural. Notas a partir de Lisboa” en *Finisterra* núm. 72, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- HEALEY, Patsy; KHAKKEE, Abdul; MOTTE, Alain y NEEDHAM, Barrie -eds.- (1997): *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*. Routledge, Londres.
- JOUE, Bernard y LEFÈVRE, Christian -coord.- (2004): *Métropolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MARTINS, Mário Rui (1985): “Problemas e soluções no planeamento de áreas metropolitanas” en *Sociedade e Território* núm. 3, Edições Afrontamento, Porto.
- NASCIMENTO, Álvaro -coord.- (2009): *Estudos de Economia para o PROT-AML*. Lisboa.
- NEUMAN, Michael (2006): “La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala” en *Urban* núm. 11, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid.
- NEWMAN, Peter; THORNLEY, Andy -coord.- (1996): *Urban Planning in Europe: international competition, national systems and planning projects*. Routledge, Londres.

- PEREIRA, Margarida -coord.- (2001): *Território e Administração. Gestão de Grandes Áreas Urbanas*. Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa.
- PORTAS, Nuno; CABRAL, João y DOMINGUES, Álvaro -coord.- (2003): *Políticas Urbanas: tendências, estratégias e oportunidades*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- PUJADAS, Romà y FONT, Jaume (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis, Madrid.
- ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan, FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel -eds.- (2005): *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- RIVAS SANZ, Juan Luís -coord.- (1994): *Planeamiento Urbano en la Europa Comunitaria: Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España*. Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid.
- SALET, William, THORNLEY, Andy y KREUKELS, Anton -eds.- (2003): *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City-Regions*. Spon Press, Londres.
- SECRETARIA DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES (2005): *PROT 2006. Orientações gerais para a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território*. Lisboa.
- TENEDÓRIO, José António -coord.- (2003): *Atlas da AML. Área Metropolitana de Lisboa*.

NUEVOS ENFOQUES EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA PARA PROTEGER LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS

NEW SPATIAL PLANNING APPROACHES TO PROTECT PERIURBAN AGRARIAN SPACES

Marian SIMÓN ROJO, Ana ZAZO MORATALLA y Nerea MORÁN ALONSO *

RESUMEN

En Europa los espacios agrarios periurbanos sufren la mayor presión urbanizadora: entre 1990 y 2000, el 77% de los nuevos suelos artificiales ocuparon áreas agrarias. Al analizar la evolución de los objetivos de la ordenación territorial en la Unión Europea, se hace patente la poca importancia que se da a los sistemas agrarios. Esto no es consecuente con el discurso ambientalista, ni se enfrenta al escenario que se avecina de crisis energética, cambio global y agotamiento de recursos. Tampoco la Política Agraria Común contribuye a preservar los espacios agrarios periurbanos, que van a jugar un importante papel en la viabilidad futura de nuestras urbes. La creación de figuras adecuadas de protección, su reconsideración en los instrumentos de ordenación y la revalorización de la actividad agraria reducirían las expectativas urbanizadoras, frenando su transformación. El análisis de distintos casos europeos ofrece interesantes lecciones sobre cómo avanzar hacia esos objetivos.

Palabras clave: Espacios agrarios periurbanos, presión urbana, protección, ordenación territorial, Europa.

ABSTRACT

In Europe, the periurban agrarian spaces receive the highest urban pressure: between 1990 and 2000, the 77% new artificial uses grew upon agrarian areas. Analyzing the evolving objectives of the spatial planning in the European Union, becomes evident the minor significance given to the agrarian systems. Neither this is consequence with the environmentalist discourse; nor is facing the scenario coming with the energy crisis, the global change and the depletion resource. Neither the Common Agricultural Policy helps to preserve periurban agrarian spaces which will play an important role in the future viability of our cities. The establishment of adequate forms of protection, their reconsideration within the planning tools and the enhancement of agricultural activity would reduce the urban expectations, slowing down their transformation. The analysis of different European cases can provide interesting lessons on how to progress towards these goals.

Keywords: Periurban agrarian spaces, urban pressure, protection, spatial planning, Europe.

* Marian Simón, Ana Zazo y Nerea Morán son arquitectas, profesora asociada la primera y personal investigador en formación la segunda y tercera, en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, España. Este artículo es el resultado de un primer avance del proyecto de investigación del Plan Nacional I+D+i "Integración de los espacios agrarios periurbanos en la planificación urbana y territorial desde el enfoque de los servicios de los ecosistemas", Referencia: CSO2011-29185.

1. Introducción

Los espacios periurbanos constituyen las zonas de *interface* esenciales entre las ciudades y las zonas rurales, se caracterizan por una condición socioeconómica híbrida entre lo urbano y lo rural, resultante de la materialización de la ciudad difusa en el territorio (Roda, 2009). Son espacios dinámicos, heterogéneos, de límites imprecisos y sometidos a fuertes presiones y demandas contradictorias. Dentro de los espacios periurbanos, el valor de los espacios agrarios no reside sólo en su contribución a la soberanía alimentaria –aspecto que se ha tenido más en cuenta en los países en desarrollo (Ellis & Sumberg, 1998; Birley & Lock 1998)– sino en su multifuncionalidad (Donadieu, 1996): dada por sus valores ambientales y de ocio (Le Caro, 2002), y los relacionados con la preservación de espacios y estructuras identitarios de valor patrimonial.

En la actualidad está aumentando el interés por encontrar fórmulas para integrar la agricultura en los documentos de planeamiento urbanístico (Jarrige, Thinon & Nougardes, 2006), y existen ya experiencias con cierta trayectoria que pueden ofrecernos alternativas en este sentido. En este artículo se realiza un análisis de los problemas de la agricultura periurbana y de la escasa atención que se le presta, tanto en las políticas sectoriales como en la ordenación territorial; en un primer bloque se revisan las presiones a las que están sometidos estos espacios y en qué medida la Política Agraria Común (en adelante, PAC) afecta a la agricultura periurbana. Un segundo bloque analiza los principales documentos oficiales sobre ordenación del territorio, aprobados en la Unión Europea, para tratar de esclarecer cómo han evolucionado los planteamientos, los retos que se abordan y cómo éstos han tenido en cuenta los espacios agrarios. Por último, en un tercer bloque, se analizan distintos casos europeos que pueden aportar claves sobre cómo reconsiderar la protección de estos espacios e integrarlos en la ordenación territorial.

2. Retos y perspectivas de los espacios agrarios periurbanos

Actualmente la superficie urbanizada de las áreas periurbanas europeas asciende a unos 48.000 km² y con una tasa de crecimiento anual del 2%, han llegado prácticamente a igualar los 49.000 km² de las áreas urbanas (Piorr *et al.* 2011). Las estructuras espaciales, los usos y las densidades de la ocupación del suelo varían según las distintas regiones pero, en general, podemos hablar de un paisaje de urbanización dispersa en el que se han implantado nuevas áreas residenciales de baja densidad para una población que busca espacios de mayor calidad ambiental, centros comerciales y de ocio, centros industriales o tecnológicos, áreas logísticas, aeropuertos, espacios de vertido y otros usos urbanos indirectos, todos ellos conectados con la ciudad central mediante vías de transporte de alta capacidad. Estos usos encuentran en el espacio periurbano un suelo con menos condicionantes y menos precio que el urbano (Piorr *et al.* 2011).

La transformación del suelo se produce desde la lógica de la expansión urbana, provocando la pérdida de espacios naturales y agrarios preexistentes. De

acuerdo a los datos del programa “Corine Land Cover”, en Europa entre 1990 y 2000, el 77% de los nuevos “suelos artificiales” ocuparon áreas agrarias; en un radio de 30 km en torno a Florencia, los suelos agrícolas que desaparecieron entre 2000 y 2006 pasaron a estar ocupados por usos artificiales, el porcentaje se acercaba al 90% en torno a Róterdam (Simón, 2011). Los estudios sobre la situación española describen un aumento de la superficie artificial de un 29,5%, entre 1987 y 2000, que se ha producido con más intensidad en las áreas periurbanas de las grandes ciudades, en detrimento principalmente de áreas agrarias con suelos de alta calidad agrológica (OSE, 2006).

La presión urbanizadora se manifiesta no sólo en el consumo de suelo, sino también en la competencia entre usos urbanos y rurales, que conducen al abandono y la fragmentación de los sistemas agrarios y a la progresiva transición de economías agrarias a urbanas.

2.1. Pérdida de importancia productiva de los espacios agrarios periurbanos

La debilidad de la función productiva se observa en el proceso de abandono de cultivos y paralización de la actividad motivado por el incremento del valor del suelo que genera la expectativa de su recalificación y urbanización (Naredo, 2008). Como indica el Comité Económico y Social de la Unión Europea la falta de una legislación clara sobre los arrendamientos rústicos hace que no exista un mercado de suelo de cultivo, impidiendo la incorporación de jóvenes y la modernización o ampliación de explotaciones existentes, llegando a producirse dinámicas especulativas que bloquean el mercado de tierras (CESE, 2004).

Otra causa del declive de la actividad se encuentra en los procesos de especialización territorial, como apunta López (2011), la concentración de la producción agraria en zonas concretas para las que se generan infraestructuras logísticas y de servicios, y la concentración de la distribución en grandes superficies, afectan muy negativamente a los espacios agrarios periurbanos, dejándolos en una situación periférica respecto a los mercados y, en concreto, respecto a las ciudades, principales centros de consumo. La actividad a tiempo parcial es cada vez mayor, y se sustituyen los cultivos tradicionales por otros extensivos que requieren menos mano de obra. (Menor, 2000; López, 2011).

Estos espacios cumplen una serie de funciones sociales, culturales y ambientales —complementarias a la función productiva— que también se encuentran amenazadas por la degradación de las estructuras agrarias y por el consumo de recursos locales. Valenzuela *et al.* (2009) plantea la necesidad de articular las funciones productivas, ecológicas, paisajísticas y urbanas de los espacios agrarios periurbanos, y destaca cuatro ‘externalidades positivas’ de la actividad agraria: generación de espacios abiertos de calidad escénica en entornos con una fuerte presión urbana; mantenimiento del patrimonio cultural (estilos de vida y elementos físicos); regeneración del suelo; y preservación de biodiversidad.

2.2. La incidencia de la Política Agraria Común (PAC)

La Comisión Europea reconoce la existencia de diversas zonas rurales, más allá de la distinción tradicional entre zonas rurales y desfavorecidas. Sin embargo, la PAC, a pesar de citar los espacios agrarios periurbanos en alguno de sus documentos¹ y ser sensible a los diferentes métodos de producción, no llega a definir ni a identificar diferentes tipos de espacios rurales y, por tanto, no establece políticas concretas adaptadas a cada uno de ellos (Callau, 2009).

A pesar de ello, autores como Stolfi (2004) exponen que tras la Conferencia de Salzburgo de 2003 la PAC ha introducido tres nuevos principios que condicionan el destino de las áreas agrarias periurbanas. El ‘desacoplamiento’ o la disociación entre las subvenciones y la producción, ya no dirigidas a la superficie o tipología cultural sino a la media del rédito empresarial en los últimos tres años; la ‘modulación obligatoria’, traspasando recursos económicos del primer pilar de mantenimiento de mercado al segundo de desarrollo rural, redirigiendo los recursos de la producción a la protección; y el último, la ‘condicionalidad’ en cuanto al respeto de normas obligatorias en materia de medio ambiente, para la concesión de contribuciones. El resultado indirecto previsible de la aplicación de estos tres principios es el de la polarización de la agricultura. En un escenario en el que ésta estará cada vez más afectada por restricciones ambientales y a la que se le otorgará una producción de calidad y política de desarrollo rural, se prevé que las explotaciones más débiles salgan del mercado y aquellas más equipadas encuentren en la mejora de la calidad de sus productos y en la integración de actividades relacionadas (agroturismo, protección del suelo, mejora del medio ambiente) una oportunidad de mejorar sus condiciones económicas.

2013 marca el final de la actual PAC. De cara a su reforma existe un debate abierto en Europa sobre cómo debe ser enfocada para afrontar los retos de la agricultura de esta década. Los tres principios básicos de la nueva PAC son: la seguridad alimentaria, la gestión activa de los recursos naturales frente a los cambios ambientales y climáticos, y el equilibrio territorial basado en la competitividad y la promoción del empleo local. El objetivo principal es lograr un “crecimiento verde” sostenible, inteligente e inclusivo que permita avanzar hacia territorios más equilibrados y preparados ante el cambio climático (UE, 2011).

3. Ordenación del territorio ¿para un desarrollo equilibrado y sostenible?

La PAC no ha dado respuesta hasta ahora a las dificultades específicas de los espacios agrarios periurbanos. ¿Puede la ordenación del territorio cumplir ese papel? Desde el nacimiento de la disciplina urbanística a finales del siglo XIX, ésta ha tratado de resolver los problemas que genera el modelo de ciudad surgido a

¹ Reglamento (CE) 1698/2005 del Consejo de 20 de septiembre relativo a la ayuda al desarrollo rural a través de los Fondos Europeos Agrícolas de Desarrollo Rural (FEADER).

partir de la Revolución Industrial, basado en un intenso consumo de energía y de recursos procedentes de espacios cada vez más lejanos.²

Además, el desarrollo de nuevos enfoques científicos a partir de los años 70, como la Economía Ecológica (Georgescu-Roegen, 1971), la Ecología Urbana (Bettini, 1998), o la Ecología del Paisaje (Forman, 1995; Burel & Baudry, 1999), han aportado una concepción sistémica al análisis del territorio y de su ordenación.

Las Políticas Europeas, influidas por estas corrientes, han asumido poco a poco algunos de sus postulados aunque de una manera edulcorada. El análisis de cuatro documentos clave permite entender cómo ha evolucionado la consideración y las expectativas sobre la ordenación del territorio en la UE.

3.1 La Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983

Cuando en 1983 se aprobó esta Carta se fijaron una serie de objetivos básicos a perseguir: desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, mejora de la calidad de vida, gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente. Estos objetivos se lograrían mediante una ordenación basada en la utilización racional del territorio, de manera que se ‘controlara’ la implantación, la organización y el desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y de las grandes infraestructuras y se ‘protegieran’ las zonas agrícolas y forestales. El documento afirmaba además que la ordenación del territorio no es solo un instrumento técnico, sino sobre todo, una tarea política. Debía permitir la participación activa de todos los ciudadanos y era imprescindible la coordinación sectorial a distintos niveles.

La Carta, promulgada cuando se superaba ya la crisis energética y se dejaba atrás el modelo desarrollista, que cuestionó la planificación estatal, recuperaba una visión integradora de la ordenación del territorio. No se trataba de un documento normativo, sino una declaración de intenciones, que habrían de ser desarrolladas posteriormente.

3.2 La Estrategia Territorial Europea, 1999

La Perspectiva Europea de Ordenación Territorial PEOT (ESDP según las siglas en inglés), también conocida como Estrategia Territorial Europea (en adelante, ETE) se aprobó en 1999. Tiene como fin último un desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la UE, respetando su diversidad y basado en un “modelo territorial policéntrico”.

Los principales problemas que identificaba eran la creciente ocupación del suelo por usos urbanos-artificiales, las graves desigualdades regionales y la falta

² Se han desarrollado propuestas y metodologías para conseguir sistemas urbanos en equilibrio con el medio, como la ciudad jardín de Ebenezer Howard (1898), la ciudad orgánica de Patrick Geddes (1915) y Lewis Mumford (1961) o el diseño con la naturaleza de Ian McHarg (1969), en el que se basan modelos de planificación ecológica como el de Julius G. Fabos (1985), Frederick Steiner (1991) o John Lyle (1994).

de coordinación de las políticas sectoriales. Para atajarlos y aprovechar el potencial de los territorios europeos, incluía tres ejes principales de actuación: el desarrollo territorial policéntrico y la nueva relación campo-ciudad; el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento; y la gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio.

Aunque la ETE es un documento de referencia no normativo, el modelo que propugna va a tener importantes repercusiones conceptuales y la idea del policentrismo se va a repetir de aquí en adelante. Condujo a la creación del Observatorio ESPON, sobre Ordenación del Territorio Europeo y a las sucesivas iniciativas INTERREG de cooperación transnacional en materia de ordenación territorial y desarrollo regional.

3.3. El Libro Verde sobre Cohesión Territorial, 2008

Trata de reconciliar dos preocupaciones básicas europeas: cohesión y competitividad. Ambas estaban presentes en la ETE, pero seguía pendiente aclarar si es posible conciliar las políticas encaminadas a mejorar la competitividad, para mantener un lugar preponderante en la economía mundial y a la vez satisfacer las demandas de cohesión social, reducir las disparidades regionales y proteger el medio ambiente.

Pues bien, en el Libro Verde, la Comisión Europea resuelve sobre el papel el dilema entre competitividad y equidad, entre planificación socioeconómica y territorial. Europa, afirmaban las autoridades, podría convertirse en la región más competitiva del planeta, si superara la actual concentración de la actividad productiva en torno a las grandes zonas urbanas – especialmente en el espacio central del continente –. La cohesión territorial contrarrestaría los efectos a largo plazo de la polarización y evitaría la infrautilización del potencial regional más allá de las áreas metropolitanas. Sin embargo la vulnerabilidad ambiental e insostenibilidad del modelo no reciben la atención que se merecen.

3.4. La Agenda Territorial Europea, 2011

La Agenda establece una línea continuista con la ETE y se alimenta de los sucesivos informes sobre Cohesión Territorial y la Agenda de 2007. Influida por la crisis, se muestra más pesimista ante la globalización: por primera vez la considera un factor de vulnerabilidad ante shocks externos. Reconoce el impacto (diferente según los territorios) del cambio climático, los problemas ambientales del modelo de desarrollo y la amenaza de la dependencia energética.

Sin embargo las recetas que ofrece mantienen como objetivo prioritario el crecimiento que, eso sí, se adjetiva como “inclusivo, inteligente y sostenible”. El modelo sigue siendo el del policentrismo y el equilibrio territorial, enriquecido en abstracto con los principios de rehabilitación urbanística integrada, aplicada al territorio. Algunos detalles pueden tener repercusiones en la consideración de los espacios agrarios. Como ya hiciera la Carta treinta años antes, vuelve a hablar de proteger la agricultura. Cuando plantea ofrecer iguales oportunidades en todos los territorios, ya no se refiere solo a ciudadanos, alude específicamente a las empresas, de manera que puedan sacar el máximo partido del potencial del lugar, reforzando las economías locales.

3.5. Retos espaciales pendientes

Como síntesis en la Tabla 1 se recogen los principales temas de interés que se han marcado los distintos documentos analizados:

Tabla 1. Temas tratados en los documentos europeos de ordenación territorial.

Documento	Calidad de vida	Equilibrio territorial	Competitividad	Gestión recursos	Espacios agrarios	Energía	Cambio climático
Carta OT	++	++		++	++		
ETE	++	++	++	++			
Libro Verde		++	++				
Agenda		++	++	+	+	+	+

Fuente: Elaboración propia.

Los espacios agrarios no ocupan un lugar destacado en los documentos europeos que guían la ordenación territorial. Desde la carta de 1983 han ido perdiendo protagonismo, y solo en la última Agenda Europea vuelven a entrar en escena, aunque más tímidamente. Por el contrario, la preocupación por el equilibrio territorial ha sido una constante a lo largo de estos casi treinta años. Las estadísticas muestran que se está produciendo una convergencia entre los países, sin embargo, los datos globales ocultan a menudo la polarización que se produce dentro de cada país, entre sus regiones (DGIPU, 2007: 9). La ordenación del territorio se plantea como una vía para mejorar la competitividad global, en la que juegan un papel clave las áreas metropolitanas y sus zonas de influencia, que se han convertido en espacios preferentes de las relaciones internacionales.

Aunque haya un creciente interés por los espacios agrarios periurbanos y se hayan ido incorporando preocupaciones como la dependencia energética o el cambio climático, intentando combinarlas con un mejor posicionamiento económico y capacidad de atraer inversiones, las preocupaciones ambientales y la preservación de los espacios agrarios quedan relegadas en favor de los objetivos de competitividad. En su día la Carta planteó el control del crecimiento en ciertas zonas, pero ni siquiera cuando tomó protagonismo la reflexión sobre la insostenibilidad del modelo económico basado en el crecimiento continuo en un planeta de recursos limitados, se cuestionaba el binomio crecimiento-prosperidad, un cuestionamiento que es imprescindible para afrontar la crisis ecológica (Jackson, 2011). El cambio es necesario, y con él cambiará a su vez la consideración de los espacios agrarios periurbanos.

4. Hacia una protección real de los espacios agrarios periurbanos

Se hace precisa la protección efectiva de los espacios agrarios periurbanos³. A pesar de la carencia de unas directrices claras de protección en materia de

³ El análisis de casos europeos que se realiza en este apartado parte de una investigación previa: “El espacio agrícola entre el campo y la ciudad”, realizada por Convenio entre el Centro de Estudios

ordenación del territorio y de una gestión específica desde la PAC, en Europa determinados espacios agrarios han conseguido atraer miradas sensibles a sus funciones, y adquirir una protección estable en el tiempo, acomodada, en cada caso, a las restricciones o posibilidades legales del contexto nacional.

4.1. Revalorización de la agricultura periurbana: entre la producción y la multifuncionalidad

Para que se reconozca la necesidad de su protección es necesario en primer lugar otorgar un sentido a estos espacios dentro del sistema urbano y territorial, relacionado bien con sus funciones tradicionales o con otras emergentes, no valoradas con anterioridad.

Las estrategias de protección del suelo no urbanizable se basan en una protección activa que pone en valor los atributos productivos, ambientales o paisajísticos del territorio (Serratosa, 1999).

El enfoque productivo tiene su oportunidad en asegurar la viabilidad y competitividad de la producción agraria, situándola en la lógica de la complementariedad entre campo y ciudad. De este modo encontramos actuaciones basadas en la oferta de productos locales, tradicionales y de calidad, y en el desarrollo de nuevos canales de distribución y comercialización. En el caso de Londres la «Mayor's London Food Strategy»⁴ plantea una actuación integral sobre el sistema alimentario, desde la producción primaria a la generación de residuos, estableciendo determinaciones pormenorizadas y acciones a medio plazo para asegurar el acceso de toda la población a alimentos sanos y de calidad, lograr que la mayor parte de los alimentos sean locales, que la actividad sea competitiva, y que exista diversidad de canales de distribución, entre otros objetivos (Verdaguer, 2010). En el Anillo Verde de Múnich se han desarrollado programas de ganadería extensiva y de producción agroecológica en los que participan los productores, el gobierno local y otros agentes económicos como restaurantes o comercios, creando una marca de calidad y estableciendo convenios entre productores y empresas locales (Morán, 2010).

El enfoque ambiental incide en el valor ecológico de los espacios agrarios. Durante muchas décadas, la planificación se ha centrado en la protección en los valores y funciones naturales de espacios aislados, considerando la agricultura como un uso secundario del territorio. Desde los años 90⁵ en Europa se ha apostado por una perspectiva interescalar que promueve el cierre local de los ciclos y la preservación de la conectividad ecológica y de la biodiversidad. En algunos casos la legislación ambiental se ha aplicado a los espacios agrarios periurbanos, así Milán logra la protección de 47.000 ha agrícolas periurbanas

Ambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Universidad Politécnica de Madrid, en la que colaboraron las autoras.

⁴ Documento sectorial de desarrollo de la estrategia alimentaria en el Gran Londres, publicado en 2006, coherente con las directrices de planeamiento del London Plan.

⁵ Cumbre de Río 1993 y Carta de Aalborg 1994.

mediante una Ley Regional⁶ que instaure un Parque Agrícola en base a una legislación “ambiental”⁷ (Zazo, 2010). En la Aglomeración de Montpellier se ha considerado el conjunto de los espacios agrícolas y naturales como un sistema a proteger (Simón, 2010a). En Viena se cierra el ciclo de materia orgánica dentro del término municipal generando compost a partir de los residuos urbanos y utilizándolo en las explotaciones agrícolas municipales (Corrochano, 2010).

Por último, el enfoque paisajístico se basa en la protección del territorio como espacio de identidad, en el que convergen estructura territorial y cultura (Sabaté, 2004). La Convención Europea consagró una concepción amplia del paisaje, que se extiende a todo el territorio, no solo a los entornos singulares de alto valor natural o escénico, sino también a los paisajes cotidianos, degradados o periurbanos, que son los más accesibles para la población urbana (Zoido, 2006; Mata, 2006). En la experiencia del Parco della Piana de la Toscana, es destacable la actividad de un sector agrícola emergente ligado a la preservación de la identidad local y las estructuras históricas, bien valorado y basado en la calidad y en las relaciones de proximidad entre productores y consumidores, así como la implicación ciudadana y los procesos de participación de todos los agentes (Simón, 2010b). El caso de Oost Zuid Holland (Países Bajos) es un claro ejemplo de reconocimiento generalizado del papel esencial del sector agrario en la preservación del paisaje y de las cualidades del territorio; incluye medidas de fomento de la diversificación del sector (bienes y servicios rurales, tanto recreativos, como turísticos, asistenciales o educativos) y líneas de financiación para particulares que asuman servicios verdes de custodia del territorio y azules de almacenaje temporal de agua (Simón, 2010c).

Estos tres enfoques son en realidad complementarios, y su convergencia ha llevado a plantear los espacios agrarios periurbanos como espacios multifuncionales. Esta consideración está de hecho presente en buena parte de los casos que se han citado, como se puede advertir en el último ejemplo de Países Bajos. También en Múnich se desarrollan programas y planes que aúnan la regeneración del paisaje, el uso de sistemas respetuosos con el medio ambiente y la función recreativa, dentro del Anillo Verde delimitado por el plan de desarrollo urbano municipal: “Perspectiva Múnich” (Morán, 2010).

4.2 Instrumentos y figuras de protección

En los casos estudiados se aplican diversos modelos de ordenación que contemplan la singularidad de los espacios agrarios periurbanos, ya sea desde la planificación o desde la legislación, algunos ejemplos pueden contribuir a comprender el potencial y el impacto de estos planteamientos:

⁶ Ley Regional 24/1990 de Instituzione del parco regionale di cintura metropolitana Parco Agricolo Sud di Milano.

⁷ Ley Regional nº 86 de 1983 Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l’instituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumento naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale.

Planes específicos de ordenación de los espacios agrarios: En Viena se aplica el Plan de Desarrollo de Estructuras Agrarias o “Agrarstrukturelle Entwicklungsplan” (AgSTEP), que delimita los terrenos agrarios y los clasifica en dos zonas según su prioridad agrícola. En la preservación del anillo verde vienés (que incluye suelos agrarios, áreas naturales y recreativas) ha sido fundamental el papel de la administración local, que desde principios del siglo XX ha comprado terrenos para garantizar la conservación de los valores naturales y evitar el abandono de la actividad agraria, contando actualmente con red de fincas productivas municipales que ocupan unas 2500 ha (Corrochano, 2010).

Plan de ordenación de espacios agrarios complementado con estrategias y estructuras de gestión. En Milán el parque agrícola (Parco Agricolo Sud Milano) garantiza una preservación de su espacio agrario periurbano a medio-largo plazo. Se trata de una figura legal de escala provincial que combina tres instrumentos: un ente gestor: el Consiglio Provinciale, un plan de ordenación que fija los espacios agrarios, y un plan estratégico del sector agrícola que articula su producción y las actividades relativas a su estructura primaria (Zazo, 2010). La creación de un ente gestor específico que promueve la gobernanza permite la participación de los distintos agentes con intereses variados sobre estos espacios. La continuidad del Parque se ha puesto varias veces en peligro por grandes proyectos de ‘interés público’, como la localización de una ciudad sanitaria de más de 60 ha (Bottini & Gibelli, 2012) o más recientemente con la amenaza de la Expo de Milán para el 2015 (Battisti, 2010) reorientados gracias a la presión social.

Planes de ordenación territorial que reconocen la importancia de los espacios agrarios periurbanos. Es el caso de Montpellier, el Plan de Coherencia Territorial (Schéma de Cohérence Territoriale) considera que el conjunto de los espacios agrícolas y naturales conforman un sistema a proteger; mediante una ‘inversión de la mirada’ para superar la aproximación tradicional que prima lo construido y considera el territorio no urbanizado como un vacío.

Plan estratégico de desarrollo y transversalidad en documentos sectoriales pormenorizados. En el caso de Londres el London Plan, que establece el marco para el desarrollo del planeamiento local, incorpora distintas políticas relacionadas con el suelo agrario, entre las que están la protección del Anillo Verde, la mejora de acceso al campo y de la calidad del paisaje del borde urbano o la consolidación del sector agrícola. Remite a documentos sectoriales para el desarrollo de determinados temas, como el sistema alimentario, o la gestión del espacio no urbanizado, del que se ocupa la Green Arc Initiative (Verdaguer, 2010).

Figuras legales específicas. La legislación francesa cuenta con valiosos instrumentos, existen figuras de protección como los Perímetros de Protección y Revalorización de Espacios Agrícolas y Naturales Periurbanos (PAEN), además una ley sobre urbanismo, la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (SRU), asume que el suelo es un recurso escaso y aboga por una gestión ahorradora de los espacios periurbanos. Para completar el cuadro de apoyo institucional existe una Sociedad de Gestión Territorial y de los Establecimientos Rurales (SAFER) que, entre otros cometidos, se ocupa de facilitar el acceso a la propiedad de las fincas a los colectivos con proyectos de gestión territorial de interés público (Simón, 2010).

5. Reorientación de la ordenación de los espacios periurbanos en el contexto español

En las figuras de protección definidas en las sucesivas Leyes del Suelo estatales y autonómicas no se considera el suelo agrario periurbano. La indefinición legal que le afecta (Paül, 2009) hace que la conservación de su patrimonio natural y de su biodiversidad dependa de la calificación asignada en el planeamiento municipal, siendo ésta susceptible de cambios si no existe una planificación de nivel superior vinculante que lo proteja.

La planificación debería proporcionar a estos espacios una gestión innovadora que, en primer lugar, sea capaz de poner en valor y reactivar la actividad agraria mediante la implantación de un modelo agrario europeo⁸ y que, en segundo lugar, contribuya a la preservación ambiental de un territorio antropizado, transformado a lo largo de la historia por una cultura agraria única, capaz de preservar su equilibrio socio-económico-ambiental. La planificación de estos espacios debe basar su gestión en una gobernanza territorial en el que todos sus agentes se encuentren representados.

5. 1. El caso ejemplificador español: el Parc Agrari del Baix Llobregat

Este “parque agrario” aparece a finales de los noventa como figura no legal de preservación de un espacio agrario intersticial del Área Metropolitana de Barcelona, replicando el modelo innovador de preservación del Parco Agricolo Sud di Milano.

El Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 clasificaba las áreas agrarias del Baix Llobregat como espacio de especial protección agrícola. El actual perímetro del parque no ha conseguido una ratificación de la protección como suelos de especial interés agrícola en un instrumento de nivel superior hasta que ha sido ‘cartografiado’ por el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona en el año 2010 (Paül, 2008). Sin embargo, ha conseguido blindar su protección en 2004 mediante un instrumento de planificación tradicional: el Plan Especial de Protección y Mejora (PEPM), consiguiendo una protección desde una perspectiva ‘ambiental’.

A principios de los noventa, el cambio en el enfoque de planificación de los espacios naturales proporcionaba un nuevo valor estratégico a los espacios libres metropolitanos. A pesar de la inexistencia de marco legal, la administración ambiental de Cataluña decidía incluir algunos espacios agrarios entre los espacios naturales protegidos en la delimitación del Plan de Espacios de Interés Natural de 1992. Dos años más tarde, la Diputación de Barcelona formulaba una propuesta para la gestión de un conjunto de espacios libres⁹ de la región metropolitana de

⁸ El reflejado en la Agenda 2000 que consiste en una estrategia para fortalecer el crecimiento, la competitividad y el empleo, basado en el carácter multifuncional de la agricultura.

⁹ El concepto de espacios libres incluye: espacios naturales, agrarios y forestales.

Barcelona, denominada Anella verde, que incluía los espacios agrícolas y las masas forestales en la conformación de una Red de Parques.

Para la materialización de los parques que conforman el Anella Verde, la Diputación de Barcelona promovió la constitución de consorcios, unas nuevas fórmulas de entidades públicas de naturaleza institucional en las que la Diputación se asociaba con determinados agentes locales para compartir la gestión de los ámbitos delimitados y protegidos por un Plan Especial de Protección y un Plan Estratégico Sectorial con una gestión específica para cada parque, con un claro sesgo agrario en el caso del Parc Agrari.

La relevancia en la protección de la base territorial del Parc Agrari, es el uso de un método conservador de protección de los espacios ‘naturales’: el ‘blindaje’ del Plan Especial fija el suelo agrario como suelo no urbanizable, evitando su incorporación a los sistemas generales o su urbanización, salvaguardando la propiedad privada del suelo. Para la preservación de este espacio resulta clave la combinación del bloqueo de suelo con una gestión activa que fundamenta sus relaciones con el sistema urbano en una dinamización de las redes productivas para acercar el campo a la ciudad (Zazo, 2011).

6. Conclusiones: replicabilidad de las buenas prácticas europeas

En el contexto español se comienza a advertir un creciente interés por la regeneración de los espacios agrarios periurbanos. Aunque como hemos visto, en el marco normativo europeo ni la política sectorial ni los documentos sobre ordenación del territorio otorgan una consideración especial a estas áreas, sí existen ejemplos de experiencias que pueden indicarnos vías de actuación.

Las principales estrategias de protección se basan en la revalorización de las funciones productiva, ecológica y paisajística, complementarias desde un enfoque multifuncional. En nuestro país la baja consideración de la actividad agrícola es un freno a la revalorización desde el punto de vista productivo, aunque la creciente preocupación por una alimentación saludable puede ser una oportunidad para desarrollar nuevos modelos de proximidad y aumentar la autonomía alimentaria. En cuanto a la función ambiental, en España debe ampliarse la visión tradicional de ‘isla natural’ a un nuevo entendimiento de los espacios agrarios como reservas de biodiversidad y como estructuras que dan soporte a procesos ecológicos de escala territorial. Algo similar ocurre con la protección desde un enfoque paisajístico, centrado hasta ahora en elementos y espacios aislados de alto valor, con la Convención Europea del Paisaje se abre la posibilidad de actuar sobre los espacios periurbanos degradados, reconociendo el valor de sus funciones de ocio y culturales para la población urbana.

Los principales instrumentos de ordenación y protección detectados en el análisis de casos se pueden resumir en:

- Planes específicos de ordenación que delimitan y clasifican los suelos de alto valor agrológico, imponiendo una serie de restricciones urbanísticas, normativas y de usos acordes a las necesidades de la actividad primaria.

- Plan de ordenación complementado con estrategias y estructuras de gestión. El binomio protección-gestión aplicado en lugares en el que la voluntad política lo permite parece asegurar una continuidad de la actividad y de los espacios agrarios en el tiempo.
- Planes de ordenación territorial vinculantes que reconocen la importancia de los espacios agrarios periurbanos y condicionan las determinaciones del planeamiento municipal.
- Planes estratégicos de desarrollo. Según el contexto nacional pueden ser instrumentos útiles debido a su transversalidad e inclusividad, sin embargo en modelos urbanísticos en los que no tiene un carácter vinculante, como es el español, su alcance es limitado.
- Figuras legales específicas. Dependen de la existencia de leyes que reconozcan el valor de estos espacios y las definan.

En el contexto español, a partir de la experiencia del Parc Agrari del Baix Llobregat se puede deducir que dada la inexistencia de planes específicos o de figuras legales de protección, ésta se ha conseguido mediante una fórmula ad hoc que entiende este espacio como ámbito de interés natural, y que lo protege mediante un instrumento conservador, lo dinamiza mediante un plan estratégico agrario, y realiza labores de custodia mediante un ente gestor con representación de todos los agentes.

Para terminar, es necesario añadir que la voluntad tanto política como de todos los agentes parece imprescindible para la consecución de cualquier de las fórmulas básicas de protección de estos espacios. Partiendo de esa base, la elección de la solución más adecuada para cada territorio debe realizarse en función de los instrumentos y estrategias más ajustados a la escala de actuación, y de los niveles de protección necesarios para conseguir una protección estable en el tiempo.

7. Bibliografía

- BARCELÓ, Luis Vicente (1991): “El ciclo histórico del proteccionismo agrario” en *Revista de Estudios Agro-Sociales* núm. 155, enero-marzo de 1991, Madrid, pp. 145-161.
- BATTISTI, Emilio (2010): “Milano Expo 2015: a sustainable city after the crisis”, en *Per una Expo diffusa e sostenibile*, Milán.
- BETTINI, Virginio (1998): *Elementos de Ecología Urbana*. Ed. Trotta.
- BOTTINI, Fabrizio y GIBELLI, Maria Cristina (2012) “Milán: la difícil herencia de veinte años de desregulación urbanística” en *Urban NS03*, pp. 31-43.
- BUREL, François; y BAUDRY, Jacques (1999), *Ecologie du paysage. Concepts, méthodes et applications*. TEC & DOC, Paris.
- CALLAU, Sonia (2009): “Els espais agraris periurbans a Europa: el caso d’Holanda”, en ALFRANCA, O. & PUJOLÁ, M –eds.- *Agricultura periurbana*, Barcelona: Edicions UPC.
- CESE (2004) *La agricultura periurbana*. NAT/204. Bruselas, 2004.

- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*. Aprobado en Bruselas, 6-10-2008.
- CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos.
- CORROCHANO, César (2010): “La vitalidad del sector agrícola en el área metropolitana de Viena”, en VÁZQUEZ, M. & VERDAGUER.- *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible, Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>
- ELLIS & SUMBERG (1998): “Food production, urban areas and policy responses” en *World Development*, Vol. 26, pp. 213-225.
- EUROPEAN UNION (2011): *Territorial Agenda of the European Union. 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*. Bruselas.
- FABOS, Julius G. (1985): *Land use planning. From local to global change*. Chapman & Hall, Londres.
- FORMAN, R.T.T. (1995): *Land mosaics. The ecology of landscapes and regions*, Cambridge University Press.
- GEDDES, Patrick (1915): *Cities in Evolution*. Williams & Norgate
- GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas (1971): *The entropy Law and the Economic Process*. Harvard University Press (versión castellana de 1996: *La ley de la entropía y el proceso económico*. Ed. Visor/ Fund. Argentaria, Madrid.)
- HOWARD, Ebenezer (1902): *Garden Cities of To-Morrow*. S. Sonnenschein & Co, Londres.
- JACKSON, Tim (2011): *Prosperity without Growth: economics for a Finite Planet*. Earthscan, Londres. [1º edición de 2009].
- LÓPEZ, Daniel (2011): “Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana, en *Actas del I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana: huertos urbanos ecológicos y desarrollo sostenible*. Elche.
- LYLE, John T. (1994): *Regenerative design for sustainable development*. Willey, Nueva York.
- McHARG, Ian (1969): *Design with nature*. Natural History Press.
- MORÁN, Nerea (2010) “Perspectiva Múnich. El Anillo Verde como herramienta de protección del paisaje rural y freno al crecimiento urbano disperso”, en VÁZQUEZ, M y VERDAGUER, Carlos: *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>
- MUMFORD, Lewis (1961): *The city in history: its origins, its transformations, and its prospects*. Penguin.

- NAREDO, José Manuel, *et al.* (2008): *Estudio sobre la ocupación del suelo por usos urbanoindustriales aplicado a la Comunidad de Madrid*. Informe final (Inf. Téc.). Universidad Politécnica de Madrid y Ministerio de Medio Ambiente. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/oscam/>
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA –OSE– (2006): *Sostenibilidad en España 2006*. OSE, Madrid.
- PAÛL, Valerià (2008): “L’ordenació dels espais agraris a Catalunya. Una visió retrospectiva”, en *La futura llei d’espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participació i debat*, Girona, Fundació Agroterritori, pp. 39-84.
- PIORR, A.; RAVETZ, J. y TOSICS I. (2011): *Peri-urbanisation in Europe: towards a European Policy to sustain Urban-Rural Futures*. University of Copenhagen / Academic Books Life Sciences, 144 pp.
- SABATÉ, Joaquín (2002): “En la identidad del territorio está su alternativa” en *OP Ingeniería y Desarrollo* núm. 60, pp. 12-19.
- SABATÉ, Joaquín (2004): “Paisajes culturales. El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo” en *Urban* núm. 9, pp. 8-29.
- SIMÓN, Marian (2010a): *La protección del suelo agrícola en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier (Francia)*.
- SIMÓN, Marian (2010b): “Creando juntos el Parque de la Piana en la Toscana (Italia)”
- SIMÓN, Marian (2010c): “Gestión de Bienes y Servicios Rurales en Oost Zuid Holland (Países Bajos)”
- SIMÓN, Marian (2011): “Integrating Periurban Agrarian Ecosystem Services into spatial planning to cope with urban pressure”, en *Symposium by the WG Landscape Ecology in Practice (IALE-Europe)*. Laufener Spezialbeiträge. Universidad de Salzburgo, pp. 27-31.
- STEINER, Frederick (1991): *The Living Landscape: an Ecological Approach to Landscape Planning*. McGraw-Hill Professional.
- STOLFI, Nicola (2004): “L’agricoltura negli spazi periurbani: caratteristiche e tendenze”, en *Jornadas Europeas de Agricultura Periurbana*, Viladecans 12-14 mayo de 2004.
- VÁZQUEZ, Mariano y VERDAGUER, Carlos (2010): “El espacio agrícola entre el campo y la ciudad”. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>
- VÁZQUEZ, Mariano (2010). “La descripción de la insostenibilidad, 1945-1973” en *Boletín CF+S* núm. 46: El «nuevo paradigma» cumple 65 años. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n46/amvaz.html>
- VERDAGUER, Carlos (2010): “Planificación del desarrollo y preservación de los usos agrícolas en el Gran Londres (Gran Bretaña)”, en VÁZQUEZ, M & VERDAGUER, Carlos- *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>

- ZAZO, Ana (2010): “El Parque Agrícola del Sur de Milán: la primera incorporación de un espacio agrario al sistema urbano”, en VÁZQUEZ, M & VERDAGUER, Carlos.- *El espacio agrícola entre el campo y la ciudad*. Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible, Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/eacc/>
- ZAZO, Ana (2011): “El Parque Agrario: Preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos (El caso del Bajo Llobregat)”, en *Territorios en Formación* núm. 1, Madrid. pp. 211-232. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion/article/viewFile/1294/1298>
- ZOIDO, Florencio (2006): “Principales retos de adaptación de la Convención Europea del Paisaje a las políticas de ordenación del territorio en Europa”, en MATA, R. y TARROJA, A. -coords.- *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Diputación de Barcelona.

INSTRUMENTAL DE ANÁLISIS ESPACIAL (SISTEMAS, SOPORTES Y MODELOS) APLICADO A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

TOOLS FOR ANALYSIS SPATIAL (SYSTEMS, SOFTWARE AND MODELS) APPLIED TO TERRITORIAL PLANNING IN SPAIN

Lorenzo LÓPEZ TRIGAL y José CORTIZO ÁLVAREZ*

RESUMEN

La presente aportación es una síntesis del estado de la cuestión sobre herramientas de análisis espacial en materia de ordenación del territorio y planificación regional y urbana, de cara a la labor del experto territorial en su tarea técnica en la Administración pública o en la empresa de consultoría e ingeniería, particularmente en el ámbito español. Este instrumental básico se va a referir de forma sucinta al sistema estadístico (censo demográfico e indicador de cuota de mercado), el sistema y soporte cartográfico y de SIG, el sistema normativo específico (ambiental, urbanístico y de ordenación territorial), y el uso de modelos espaciales (con referencia a las teorías de los lugares centrales y de la difusión espacial de las innovaciones). Se reflexiona, finalmente, sobre la labor del diagnóstico territorial, que ha de incluir la definición de los problemas territoriales a afrontar, la explicación de las posibles relaciones entre ellos y los objetivos perseguidos, previa a la operación del planeamiento territorial y su gobierno.

Palabras clave: análisis espacial, sistema estadístico, soporte cartográfico, Sistemas de Información Geográfica (SIG), sistema normativo, modelos espaciales, diagnóstico territorial

ABSTRACT

This present contribution constitutes a synthesis of the state of the art in the spatial analysis tools available for application to land use, regional and town planning land of relevance to planning experts in the exercise of their professional responsibilities in public administration or in consulting and engineering companies, with particular reference to the Spanish context. Briefly, the basic tools which will be discussed correspond to statistical systems (demographic censuses and market share indicators), cartographic systems and software and Geographic Information Systems (GIS), the specific regulatory systems (environmental, town planning and land use planning regulations) and the use of spatial models (with particular reference to theories of central places and the spatial dissemination of innovations). Lastly, the task of territorial diagnosis will be considered, which should include a definition of the territorial problems to be tackled, an explanation of their possible inter-relationships and the objectives pursued, prior to implementation and management of territorial planning strategies.

Key words: spatial analysis, statistical systems, cartographic software, Geographic Information Systems (GIS), Regulations, spatial models, territorial diagnosis

* Lorenzo López Trigal es catedrático emérito de Geografía Humana (l.trigal@unileon.es) y José Cortizo Álvarez es profesor titular de Análisis Geográfico Regional (jose.cortizo@unileon.es), ambos en el Departamento de Geografía y Geología de la Universidad de León (España).

1. Introducción

La tarea emprendida en esta aportación pretende servir de aproximación metodológica al estado de la cuestión más que a los fundamentos teóricos de la disciplina, comprendiendo las dificultades que se encuentran a la hora de contar con los instrumentos o herramientas apropiadas en la materia, máxime en un entorno institucional y normativo tan complejo como es el Estado autonómico de España por lo que entendemos que se justifica bien una revisión de la materia, de un lado, en cuanto a los sistemas estadístico, cartográfico y normativo, y de otro, una aproximación y valoración de los modelos de análisis geográfico y el diagnóstico territorial aplicado al planeamiento.

La conceptualización y la sistematización de la planificación regional y la ordenación territorial se encuentran en el tratamiento aportado, entre otros autores, por los estudios de los geógrafos Peter Hall (1992) y Pierre Merlin (2002). Contribuciones relevantes que revisan ampliamente lo que algunas visiones sobre la ordenación del territorio han denominado como “disciplina en construcción”, juicio acaso no tan fundado, si tenemos en cuenta también los estudios de sistematización llevados a cabo en España, esencialmente desde una visión geográfica, tanto profesional como académica, por parte de Pujadas y Font (1998), Benabent (2006) y Bielza de Ory (2008 y 2010) y, ateniéndonos a aproximaciones más específicas, entre otras obras, alguna singular que plantea análisis de casos regionales y de España (Rodríguez González, 2010) o de desarrollo y gobierno del territorio en el ámbito europeo y español (Romero y Farinós, 2006).

Si bien, es cierto también que en España, como tal actividad académica, “era una metadisciplina de contornos borrosos, cuyo objeto era subordinar las políticas sectoriales y urbanísticas hacia el logro de un fin superior: la apuesta por el equilibrio territorial, la protección de los recursos naturales... que vendría a resolver los conflictos, a encauzar los problemas, aunque no se sabía bien cómo podría hacerse ni el método que habría de seguirse” (Benabent, 2005: 2), hasta que ha sido asumida institucionalmente tras su incorporación en el nuevo “Grado de Geografía y Ordenación del Territorio” iniciado a la altura de 2009; mientras que el ámbito de aplicación de la disciplina es aún desigual, acaso por falta más bien de “voluntad política” que de “fundamento disciplinar y bagaje técnico”.

Sin embargo, se ha echado en falta en España, ciertamente, una visión estratégica y voluntad política de integrar y coordinar las diversas políticas sectoriales y territoriales con los intereses generales y analizar y tener en cuenta la evolución previsible de los fenómenos, tal como concibe la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), estando, por otro lado, ligados el planeamiento territorial y el planeamiento urbanístico, en sus metodologías, enfoques y objetivos, bien en una adecuación y un reparto de cometidos o bien de forma diferenciada. Se marca aquí una profunda diferencia, por ejemplo, con el caso de Francia, donde ha tomado carta de plena profesionalización la actividad en ordenación del territorio, distinguiendo bien entre *aménageur*, al servicio de grandes operaciones de actuación territorial y sectorial, y *urbaniste*, especializado en los campos de gestión, planificación y diseño urbano.

2. El sistema estadístico y su aplicación en censos e indicadores

2.1.- Podríamos comenzar con una expresión: “en la medida que existe estadística existe una realidad”, e incurriríamos en una verdad a medias, a no ser que la contrastemos con otra de parecido calibre, “si no hay un observador de la realidad no existe ésta”. Ambas frases conducen a la complementación, pues sumando observación más estadística y otros instrumentos como los cartográficos, posibilitaremos el análisis de los fenómenos insertos en la realidad social y el territorio. En todo caso, la necesidad y valor de la estadística al servicio del poder político y de la administración pública está reconocida desde hace mucho tiempo, desde el primer catastro y primer censo de los que pudieron derivarse múltiples y diversos datos estadísticos al servicio de unos intereses de poder. De resultados de la evolución adquirida con el tiempo, cabe diferenciar estadísticas, método y disciplina científica, de un lado, y bases de datos e indicadores estadísticos, de otro.

En este marco, a la hora de abordar un estudio sobre cualquier fenómeno territorial, se pueden dar distintos tipos de situaciones en la medida que tengamos accesibilidad a la estadística precisa o que nos enfrentemos a una carencia de datos o estadísticas en el formato o en el grado de elaboración requerida. En todo caso, se hace necesario poner a punto el ingenio, mediante una pesquisa a veces detectivesca, para obtener información que a menudo se presenta dispersa y variada en fuentes y, una vez que contemos con la correspondiente base de datos, el trabajo sobre los fenómenos observados debe tratar de descubrir las características, analizar y comparar, predecir los acontecimientos.

El sistema estadístico español moderno inicia su institucionalización de la actividad a mediados del siglo XIX, pasando por diversos cambios de denominación y de relevo en el organismo superior del que depende, hasta llegar a 1945 en que se crea el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), respondiendo a la necesidad evidente del mismo, tras los cambios acaecidos en el país y el desarrollo de la economía y de las empresas. El periodo más reciente coincidirá con el auge de la actividad estadística en materia de población, sectores económicos, empleo, equipamiento y la descentralización del INE en el Estado de las Autonomías, estableciéndose a la vez la organización del sistema estadístico en las tres Administraciones públicas, siguiendo el esquema de la Tabla 1. La Ley 12/1989 de la Función Estadística Pública atenderá a los objetivos de neutralidad, fiabilidad y a criterios de calidad técnica, eficiencia, imparcialidad y confidencialidad. El INE, como tal, es la autoridad estadística independiente que en periodos cuatrienales programa su actividad a través del Plan Estadístico de información de datos clasificados en sectores o temas y cientos de operaciones estadísticas complejas en formato de registros, censos, encuestas, previsiones, inventarios e indicadores varios.

Tabla 1. Esquema de la Organización Estadística en España.

ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO	ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS
Consejo Superior de Estadística	Consejo Autonómico de Estadística
Instituto Nacional de Estadística (INE)	Instituto o Dirección de Estadística
Comisión Interministerial de Estadística	Comisión Autonómica de Estadística
Comité Interterritorial de Estadística (CITE)	
Servicios de Estadística de Ministerios	Servicios de Estadística de Consejerías
ADMINISTRACIONES LOCALES	
Oficinas y Gabinetes Municipales de Estadística	

El funcionamiento de esta organización centripeta supone: 1º) el seguimiento y control de los organismos estadísticos por parte de los Consejos y Comisiones representativos de las Administraciones estatal y autonómica, 2º) la interrelación entre el INE y la correspondientes Oficinas de Estadística de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas a través del CITE, 3º) la interrelación entre las anteriores Autoridades Estadísticas y los Servicios Estadísticos de Ministerios y Consejerías y otros órganos de ambas Administraciones, 4º) la coordinación e interrelación de la programación y metodología de actuaciones con el organismo europeo EUROSTAT, y 5º) la coordinación con las Unidades Estadísticas (Institutos, Servicios, Negociados) de las diversas Corporaciones Locales (Diputaciones Provinciales, Consejos Comarcales, Consejos Insulares, Ayuntamientos).

Por su lado, el sistema estadístico de las Comunidades Autónomas se estructura en sus respectivos Institutos, Direcciones Generales o Servicios de Estadística, que tienen como base la producción propia y la resultante de convenios de colaboración con el INE, Ministerios y Organismos de la Administración, principalmente, siguiendo como estrategia minimizar las actividades de producción a favor de las de difusión, así como realizar actividades complementarias a las del INE. De este modo, atienden a la realización de las actividades programadas de asistencia técnica estadística, producción de estadísticas económicas, demográficas y sociales y la difusión de las mismas. Sin embargo, el proceso de consolidación de las Oficinas Autonómicas de Estadística ha sido desigual hasta hoy.

En este proceso de descentralización fue pionera la Ley 4/1986 de Estadística del País Vasco y el organismo estadístico EUSTAT (Llera Ramo, 1997), en el que se recogen subgrupos de estadísticas económicas, de población, sociales, territoriales y ambientales, desarrollo estadístico y síntesis y difusión estadística. Es amplia la lista de publicaciones editadas hasta ahora, siendo de destacar el Atlas Temático Estadístico de Euskadi, 1996, elaborado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Deusto, que ofrece la oportunidad de una visualización geográfica de los datos estadísticos y es exponente de instrumento a la vez estadístico y cartográfico.

Una selección de fuentes de indicadores y datos estadísticos producidas por diferentes organismos (INE, empresas, instituciones) conduce desde hace años a la

queja reiterada de “limitaciones de la información estadística disponible”, si bien el panorama ha mejorado sensiblemente en la actualidad, pues se han cubierto algunos de los vacíos y deficiencias de la información. En efecto, una revisión teniendo en cuenta repertorios anteriores de fuentes estadísticas (BBV, 1992), nos conduce a valorar en especial algunas fuentes de carácter estructural, insistiendo en la conveniencia de acceso, en cualquier caso, a la información electrónica de los Atlas y mapas temáticos disponibles y de bases de datos, suministradas para aspectos generales o específicos por el INE y los Institutos y Servicios Estadísticos de Comunidades Autónomas, Ministerios, Fundaciones, Gabinetes de Estudios, Observatorios o Consejos Económicos y Sociales.

2.2.- Es preciso resaltar en este orden de aspectos, la relevancia de una fuente de información, el Censo, y de un indicador escasamente utilizado y explotado, la cuota de mercado. En el primer caso, el INE realiza decenalmente el Censo de Población y Viviendas, con enumeración exhaustiva de los datos de referencia y con apoyo en el Padrón municipal continuo, el Padrón de españoles residentes en el extranjero (PERE) y Registros administrativos. El Censo de 2011 (INE, Proyecto de los Censos demográficos 2011, disponible en: <http://www.ine.es/censos2011/censos2011.htm>) presenta una metodología nueva al trabajar, primeramente, con un fichero precensal realizado a partir del aprovechamiento de los registros administrativos posibles, básicamente el Padrón, y, en segundo lugar, incluye dos operaciones como son el censo de edificios y una encuesta por muestreo para conocer las personas y las viviendas, cuya explotación facilita una información relevante en aspectos sociodemográficos, a escala municipal e inframunicipal, a través de las secciones censales, que amplía y a la vez contrasta la existente en el Padrón, en datos, por ejemplo, referidos a los inmigrantes extranjeros. A partir del Censo se puede analizar la distribución espacial de la población (medidas de concentración/dispersión, densidades espaciales, cambios de tamaños); se pueden desarrollar, entre otros, los análisis espaciales de la estructura de edades y en particular el envejecimiento, de la inmigración o de los niveles de status social (educativo y ocupacional) de la población.

Asimismo, en el Censo de 2001 por primera vez y ahora en el Censo de 2011, se ha incluido un cuestionario individual donde se inquiriere a las personas de 16 años y más sobre lugar de trabajo o de estudio, movimiento diario residencia/trabajo o estudio, medios de transporte en ese desplazamiento y tiempo aproximado, si cursa alguna enseñanza y tipo, si está ocupado y tipo de trabajo realizado, situación profesional, tipo de actividad y tiempo semanal de trabajo. Su análisis es necesario para el estudio de la movilidad pendular y para la delimitación de áreas urbanas a partir de las cuencas de empleo de las ciudades. También es preciso tener en cuenta el cuestionario para el análisis de la situación educativa y ocupacional. Por otro lado, un segundo cuestionario de vivienda pregunta sobre el tiempo de residencia en la vivienda, régimen de tenencia, problemas tanto de la vivienda como de su entorno de barrio o lugar, instalaciones, combustible usado, número de habitaciones y superficie de la

vivienda, si usa segunda residencia, dónde está situada y cuánto tiempo al año, para finalizar preguntando si se dispone de algún vehículo en el hogar. Una explotación detenida de sus datos nos aporta nueva información e indicadores acerca de la vivienda, los problemas urbanos y la localización de las áreas obsoletas de las ciudades, además de reflejar la importancia de la segunda residencia, tal como hemos podido atestiguar en la provincia de León (López Trigal, Cortizo Álvarez y López González, 2007). En este sentido, resulta especialmente relevante la aportación del Censo de 2001 en lo relativo a la población vinculada a un municipio en razón de trabajo, estudio o residencia esporádica; este apartado permite aproximarse al conocimiento de la población real de los municipios, de su carga poblacional, algo crucial en la planificación de las dimensiones que deben tener sus infraestructuras y equipamientos.

2.3.- En cuanto a la importancia del indicador cuota de mercado, nos referiremos al extraído de las publicaciones «Anuario del Mercado Español» (Banco Español de Crédito, 1962-1994), «Anuario Comercial de España» y «Anuario Económico de España» (La Caixa, a partir de 1997). El indicador es un índice compuesto que expresa la capacidad de compra o de consumo de los municipios y tiene el mérito de servir de síntesis, de gran valor comparativo y muy expresivo para medir la capacidad mercadológica, así como la centralidad y jerarquía de lugares centrales, según el número de unidades de cuota que le corresponde a cada municipio sobre una base nacional de 100.000 unidades. El valor del indicador se obtiene en función de seis variables: población, teléfonos fijos, automóviles, camiones y furgonetas, oficinas bancarias, actividades comerciales mayoristas y minoristas según el Impuesto de Actividades Económicas.

El interés aplicado de la cuota de mercado es manifiesto para la realización de estudios, tanto sobre el sistema de lugares centrales de España, como de sus ámbitos regionales o subregionales, pero hasta ahora ha sido poco habitual en su aplicación (López Trigal, 2000). A partir de la mencionada fuente, se pueden extraer los niveles jerárquicos de lugares centrales a partir de valores simples, como las cifra de población, número de teléfonos fijos, de oficinas bancarias, licencias comerciales, o a partir de un valor compuesto como es la cuota de mercado, que engloba junto a los anteriores otros valores. En todo caso, es conveniente acompañar la tabla jerárquica, ordenada según cuota de mercado, de otros indicadores (entre otros, el índice turístico) y situar sus diferentes niveles según una estructura predeterminada y estudiada, como, por ejemplo, la siguiente experimentada ampliamente en diferentes escalas territoriales (entre otros, López Trigal, 2001) y que juega con cifras de múltiplos de 3 (Tabla 2).

Tabla 2. Niveles jerárquicos de lugares centrales, según cuota de mercado.

- Nivel I, municipios de localidades o pueblos-centro, de una mínima centralidad, de 3 a 9 unidades de cuota de mercado.
- Nivel II, municipios semiurbanos o villas, de 10 a 29 unidades (ejemplo: Sahagún).
- Nivel III, municipios urbanos básicos, pequeñas ciudades, de 30 a 89 unidades (Astorga).
- Nivel IV, municipios urbanos intermedios, ciudades medias, de 90 a 269 unidades (Ponferrada).
- Nivel V, municipios urbanos intermedios-superiores, ciudades medias subregionales, de 270 a 809 unidades (León).
- Nivel VI, municipios metropolitanos-inferiores, grandes ciudades regionales, de 810 a 2.429 unidades (Bilbao).
- Nivel VII, municipios metropolitanos-superiores, grandes ciudades nacionales, de 2.430 y más unidades (Madrid).

Fuente: Elaboración de L. López Trigal.

En esta y otra línea de estudio, se pueden utilizar diferentes instrumentos de análisis, además de indicadores económicos, como son los índices ecológicos de vulnerabilidad del territorio, de valoración del patrimonio natural y de conectividad ecológica (Folch, 2003: 146-156) y en especial un determinado conjunto o sistema de indicadores territoriales relacionados con la estructura territorial definida en el planeamiento, que en el caso de Andalucía han sido experimentados básicamente: 1. Sistema de ciudades (población y poblamiento, actividad económica, equipamientos y servicios...). 2. Sistema de articulación (transportes, comunicaciones, energía y agua). 3. Sistema de protección del territorio (riesgos y patrimonio territorial). 4. Zonificación. En todo este proceso se tratará de incluir y barajar indicadores que sean “capaces de monitorizar las dinámicas espaciales y los efectos de los planes en el territorio” (Segura y Pedregal, 2011: 698-699 y 701).

3. El sistema y soporte cartográfico y la utilización de los SIG

3.1.- Sabido es que el documento cartográfico es el instrumento, si cabe, más afín a la labor del geógrafo y del experto territorial; lo ha sido en el pasado y continúa siendo imprescindible para la información territorial, tanto si se trata del mapa como la foto aérea y todas las variantes recientes hechas posibles con la revolución técnica y digital en este campo, en especial los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Las tecnologías aplicadas a la información geográfica han facilitado el uso de los datos, así como su análisis y representación cartográfica (Bosque Sendra, 1997; Bosque Sendra y Moreno Jiménez, 2004), con posibilidad de aplicación a la ordenación territorial (Barredo, 1996; Peña Llopis, 2008).

De manera muy sucinta, el sistema cartográfico español está reglado a partir de la Ley 7/86 de Ordenación de la Cartografía, desarrollado posteriormente en el RD 1547/2007, con la regulación del Sistema Cartográfico Nacional, y la Ley 14/2010 sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica de España. Bajo esta normativa se trata de ordenar la dispersión y duplicidad de los trabajos de cartografía y de ello se responsabiliza la Administración del Estado,

fundamentalmente a través del Instituto Geográfico Nacional (IGN) y el Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG, dependiente del IGN). Esta organización se facilita con la creación de dos importantes instrumentos, el Registro Central de Cartografía y el Plan Cartográfico Nacional, de un periodo cuatrienal y elaborado por el Consejo Superior Geográfico, y clasifica la cartografía oficial en cartografía básica, derivada y temática.

La evolución normativa en esta materia ha ido en gran parte asociada al desarrollo técnico de la propia cartografía, en la que han tenido un papel primordial la evolución de la informática y el tratamiento digital de la información geográfica. En esta línea, por ejemplo, a partir de 1985 comenzó a informatizarse el MTN25 y en 1999 el IGN/CNIG comenzó a elaborar una serie digital a partir de la Base Cartográfica Numérica de los Mapas Provinciales, a escala 1:200.000 (BCN200). El paso más reciente ha sido la Ley 24/2010, que es la trasposición de la Directiva denominada “Inspire” (Infrastructure for Spatial Information in Europe; 2007/2/CE) por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea.

Una vez resueltos los problemas técnicos en el tratamiento digital de la información geográfica, el paso siguiente ha sido el de tratar de armonizar, mediante la estandarización, el intercambio de esta información y su trabajo en la web. Para el caso de Europa, la normalización ha desembocado en la citada Directiva Inspire, en la cual (considerando 3) se hace referencia, precisamente, a los “problemas relativos a la disponibilidad, calidad, organización, accesibilidad y puesta en común de información espacial”, cuya resolución pasa por “medidas que atiendan al intercambio, puesta en común, acceso y utilización de datos espaciales interoperables y de servicios de datos espaciales. (...) Por consiguiente, debe establecerse una infraestructura de información espacial en la Comunidad”.

Las infraestructuras de datos espaciales (IDE) quedan perfectamente definidas en el preámbulo de la Ley 14/2010, cuando se refiere a una infraestructura de información geográfica como “una estructura virtual en red integrada por datos geográficos (...) interoperables (...) accesible vía internet (...) con la finalidad de facilitar el acceso a todos esos datos (...)”. En el mismo texto se abre la posibilidad de creación de diversas infraestructuras de información espacial, al facilitar que las mismas puedan constituirse como partes de una organización jerárquica. A la escala nacional, la referencia en cuanto a estas infraestructuras es la Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE), en la cual se integran otras clasificadas como de ámbito transfronterizo, nacional (correspondientes a diversos Ministerios y a otras instituciones), regional, local y aplicaciones derivadas. El resultado de estas IDE’s, con mayor o menor acierto visual y funcional, es el acceso a la información espacial a través de la web mediante visores geográficos en red o el enlace a través de las “Web Map Service” (imágenes) o de las “Web Feature Service” (capas); en ambos casos se accede al contenido de la información, pudiendo utilizarla, a través de la red, en el propio ordenador del usuario.

La información geográfica en España queda, así, bajo el amparo de diversas instituciones de alcance estatal (Ministerio de Fomento -IGN-; Ministerio de

Defensa -Centro Geográfico del Ejército-; Instituto Hidrográfico de la Marina; Centro Cartográfico y Fotogramétrico del Ejército del Aire; Instituto Español de Oceanografía; Instituto Geológico y Minero de España; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Ministerio de Hacienda -Dirección General de Catastro-) o autonómico (bien como Institutos cartográficos o bien como secciones dependientes de diferentes Consejerías). La colaboración entre estos organismos ha permitido, mediante convenios (IGN-CNIG-Ministerios-Comunidades Autónomas), la elaboración del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA), puesto en marcha desde 2004 y cuyo objetivo es cubrir todo el territorio nacional con imágenes digitales con una resolución de 25 0 50 cm, así como modelos digitales de elevación (MDE), con una actualización de dos o tres años. En el último periodo, es esta una herramienta de excepcional calidad y de gran utilidad en todos aquellos ámbitos de la investigación y de la aplicación que requieran información detallada y actualizada del territorio.

3.2.- Los Sistemas de Información Geográfica (SIG), entendidos como una aplicación informática que gestiona de manera conjunta la información territorial y la de atributos de los distintos elementos espaciales, han permitido el avance de la cartografía como herramienta en todos los niveles en los que el análisis territorial tiene un papel relevante, desde el puramente geográfico al aplicado de la planificación y la ordenación del territorio. Las funciones de análisis (de localizaciones o recorridos óptimos o de accesibilidad, por ejemplo), las de representación gráfica, así como la capacidad y facilidad de actualización de la información (geográfica y de datos), hacen de los SIG una herramienta básica para el conocimiento territorial los convierten en un elemento imprescindible para el planeamiento urbano y regional y la ordenación territorial.

Por lo demás, la evolución de estos sistemas tiene lugar en el contexto del desarrollo de las Tecnologías de Información Geográfica (TIG), en gran medida asociadas a la expansión de internet, en particular en las llamadas redes sociales (Web 2.0) y la estandarización mencionada. De hecho, el auge de la presencia de los mapas virtuales en la red, junto con la facilidad de uso de dispositivos móviles de posicionamiento (“navegadores”, teléfonos móviles) han hecho posible que amplios grupos de usuarios no expertos utilicen de forma asidua la cartografía de manera informal y construyan sus propios mapas en la red. El fenómeno alcanza una gran relevancia y ha dado pie a la difusión de la información geográfica y al acceso libre y gratuito a la misma con el objetivo de analizar y modelar problemas reales.

La disponibilidad de cartografía en soporte digital en España ha conocido cambios muy importantes en los últimos años, pasando del elevado precio de su adquisición y las numerosas restricciones legales de uso que imponían las administraciones a una amplia disponibilidad de aquella dependiente de las diversas administraciones, particularmente la estatal y las autonómicas. Todo ello es resultado del desarrollo tecnológico, así como de las decisiones administrativas de coordinación, plasmado en la puesta en marcha de las IDE con una red de servidores de información cartográfica.

Las modalidades de acceso, escalas, temas, formatos, descargas, etc. son muy variadas y no vamos a pormenorizarlas aquí, aunque se puede hacer una cierta sistematización:

- Consulta de información a través de visores cartográficos en la red; por ejemplo, Iberpix (IGN) para España y otros muchos dependientes de las IDEs de las Comunidades Autónomas y otros organismos, como los visores SIGPAC y del Catastro Virtual.
- Descarga de información geográfica a través de algunos visores cartográficos.
- Descarga de información a través de servidores ftp; por ejemplo ITACYL, para Castilla y León, con acceso a los límites administrativos, ortofotos (incluyendo fotos aéreas de 1956/1957) o altimetría (MDE).
- Acceso desde los programas de SIG (comerciales o gratuitos) a la información; por medio de servicios en la web del tipo WFS (Web Feature Service) se accede a las capas geográficas en su integridad, es decir, a los datos vectoriales (o raster) y alfanuméricos.
- Acceso mediante servicios WMS (Web Map Service); el procedimiento es semejante al anterior, pero el acceso es a la imagen de una capa de información geográfica.

Por otra parte, finalmente, las aplicaciones distribuidas, la disponibilidad de amplia cartografía básica (límites administrativos, vías de comunicación, callejeros, ortofotos) y el amplio acceso a la web han propiciado el desarrollo de aplicaciones de software libre mediante las cuales los usuarios pueden construir, en la red, sus propios mapas. En este punto conviene reseñar la existencia de un buen número de programas gratuitos, desarrollados por instituciones o universidades, que en nada desmerecen de las prestaciones de las aplicaciones comerciales.

En todo caso, los SIG pueden ser considerados como un instrumento paradigmático en el análisis espacial y la planificación, actuando como soporte en todas sus fases, desde la meramente descriptiva hasta la propositiva. En efecto, la capacidad de los SIG para representar las características geométricas (forma, posición, relaciones-topología) de los elementos territoriales está fuera de duda, con la ventaja añadida de las posibilidades de su actualización continua tanto en lo espacial como en las bases de datos asociadas a dichos elementos.

Desde otro punto de vista, los SIG, mediante las metodologías de evaluación multicriterio, nos permiten llegar con mayor facilidad y fundamento a realizar propuestas de planificación teniendo en cuenta múltiples condiciones, factores y requerimientos. En este sentido, la visibilidad o la proximidad (como algo deseado/positivo o rechazado/negativo), la optimización de recorridos lineales (en tiempo o en distancia) o el coste de atravesar un territorio, son funciones analíticas que conducen a la toma de decisiones a partir del territorio y con consecuencias sobre el mismo. Evidentemente, esta herramienta debe ser tomada con un criterio no exclusivo ni excluyente, sino insertada de manera coherente en una estructura metodológica de carácter integrador junto con los instrumentos normativos o estadísticos.

4. El sistema normativo ambiental, urbanístico y territorial

4.1.- Es evidente la relevancia e interés del conocimiento del sistema normativo para el experto territorial, al menos como aproximación básica y en ocasiones con una cierta necesidad de pormenorización de la normativa (europea, nacional, autonómica) facilitada en la actualidad por los repertorios de legislación y jurisprudencia como los diccionarios de Aranzadi o la consulta a las páginas web especializadas de tipo jurídico y administrativo. Cuanto más se utilizan y mejor se conocen los instrumentos de análisis jurídico del territorio, mayor seguridad se consigue en la tarea de estudio y trabajo a realizar. Se trate de una u otra actividad, hemos de consultar a menudo normas de diferente rango que afectan en mayor o menor grado a nuestro trabajo, sea, por ejemplo, la evaluación de impacto ambiental, la redacción de planeamiento urbanístico, estudios sobre mercados y transportes, etc.

La organización territorial y las estructuras administrativas se regulan en la Constitución española de 1978, que enuncia como entidades infraestatales el municipio, la provincia y la Comunidad Autónoma, nueva entidad política a resultas del proceso iniciado de descentralización junto a otras entidades de escala intermedia como la comarca y la isla que se regular en sucesivas leyes. En su artículo 148 la Constitución hace una referencia formal a que las Comunidades podrán asumir competencias –entre otras materias- en ordenación del territorio y urbanismo. Posteriormente, cada Estatuto de Autonomía de las Comunidades constituidas entre 1979 y 1983 asumirá como “competencia exclusiva” la ordenación del territorio, correspondiendo a cada Comunidad valorar la opción de regular conjuntamente estas dos materias en una misma ley o bien regularlas por separado en sendas leyes. En cualquier caso, “las distintas leyes tienen básicamente un doble contenido o finalidad: por una parte, establecer los principios y objetivos de la ordenación del territorio en cada Comunidad Autónoma. Por otra parte, regular los ‘instrumentos’ necesarios para el ejercicio de su competencia en la materia. Esto no impide, sino al contrario, que cada Comunidad Autónoma atienda a las singularidades propias (por ejemplo, gran extensión y debilidad demográfica en Castilla y León, o especiales diferencias en la calidad de vida entre zonas rurales y urbanas en Galicia, etc. a tenor de las Exposiciones de Motivos de sendas leyes autonómicas... Este fenómeno suele ser caracterizado por la legislación autonómica como ‘definición de un modelo territorial’” (González-Varas, 2000: 16-17).

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, la ordenación territorial persigue en su caso “fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etcétera... tiene una visión integral del territorio, resulta de indudable complejidad, ofrece un mayor roce o fricción competencial al contemplar otras percepciones del territorio desde puntos de vista sectoriales y, en fin, se admite como orientadora y directora de la ordenación urbana” (Sentencia Tribunal Constitucional 149/1998). “En este contexto pueden

presentarse problemas jurídicos principales que plantea la ordenación del territorio. El primero, la posible contradicción que puede plantearse con la autonomía local, ya que los instrumentos de ordenación del territorio no ocultan su vinculación sobre los planes y programas urbanísticos. El segundo problema afecta a la participación de la Administración del Estado y la integración de su voluntad en los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio, esencialmente en todos aquellos casos en los que el Estado pretende realizar una política sectorial que incida sobre el territorio” (González-Varas, 2000: 18-19). Si bien el propio Tribunal Constitucional en la misma sentencia anterior refiere que esta exclusividad competencial no significa que se trate de una competencia ilimitada, “dado que la complejidad de las funciones públicas modernas (y la ordenación territorial es una de ellas) conlleva irremediamente el entrecruzamiento administrativo” y ante problemas de tipo competencial está la figura de la cooperación como cauce de solución. Sin embargo, a escala de España no se ha dispuesto de figuras específicas contempladas en la Ley del Suelo de 1985, como el Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales y de Coordinación, limitándose, mientras tanto, la actuación en este campo por parte de la Administración del Estado a los Planes Sectoriales, que se regulan también en este tiempo como instrumentos de política territorial del Estado o de las Comunidades Autónomas (Planes Sectoriales, en especial el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte, el Plan Hidrológico Nacional, Planes de Desarrollo, como también los Planes de Ordenación, Uso y Gestión de Espacios Naturales, etc., así como los planes territoriales de escala regional y subregional).

4.2.- Uno de los grandes desafíos en la ordenación del territorio y el desarrollo sostenible es el “desafío ambiental” en lo que se refiere 1º- a los recursos naturales y la gestión de riesgos, 2º- a los valores asociados a la protección del paisaje, 3º- a los transportes, la energía y el cambio climático, 4º- al desarrollo urbano y rural. En respuesta, el sistema normativo se atiene, en primer lugar, a la normativa de medio ambiente, que parte de una serie de principios jurídicos que se sustentan esencialmente ante la serie de impactos que comportan aspectos negativos sobre el medio y es fuente de degradación, asumiendo que una intervención racional es aún posible para preservar los valores ambientales. Se trata de actuar mediante instrumentos normativos tanto en los espacios naturales, a menudo protegidos, como en los espacios rurales y urbanos, donde en cualquier caso juegan su papel particular agentes y fenómenos con fuerzas que se contrarrestan. Así es el caso de lo que se denomina “vectores de conflictos” en los espacios naturales: de tipo interior, como la explotación de recursos, actividades económicas, gestores locales, residentes, y de tipo exterior, como el uso recreativo, actividades de conservación, gestores externos o visitantes.

En la legislación española, la normativa específica ambiental tiene antecedentes directos como la Ley de 7 de diciembre de 1916 sobre Parques Nacionales, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975, las sucesivas Leyes del suelo o la Ley 25/82 de Agricultura de Montaña. Poco tiempo después, con la entrada de España en la Comunidad Europea, se inicia la transposición de la Directiva de 1985 sobre impacto ambiental a la normativa

española y se promulga el Real Decreto Legislativo 1302/1986, que determina los elementos constitutivos de un estudio de impacto ambiental y se relacionan en Anexo los 12 tipos de proyectos que deben someterse a evaluación, y que tendrá continuidad en el Real Decreto 1131/1988 de Reglamento de ejecución y procedimiento administrativo de evaluación y se desarrollan más sus contenidos, incorporando un Anexo 1 de conceptos técnicos y un Anexo 2 en que se concretan más los proyectos sometidos a evaluación. Se sucederá posteriormente diferente legislación como la Ley de Aguas de 2001, la Ley de Evaluación de planes y programas en el medio ambiente, de 2006, y la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de 2007.

Por su lado, las Comunidades Autónomas, todas ellas con competencias relativas al medio ambiente, han venido desarrollando la normativa específica, marcando en algunas de ellas una especial atención, como es el caso de la legislación ambiental andaluza, donde la creación en 1984 de la Agencia de Medio Ambiente es el original basamento que sustenta líneas de acción y que permite sintetizar experiencias y definir opciones organizativas y procedimentales en la Ley de Protección Ambiental de 1994 y en su cuidado desarrollo reglamentario. Igualmente, en relación con la ordenación y protección de paisaje, desde una visión transversal y territorial, las diferentes Comunidades han venido legislando en los últimos años con un tratamiento desigual, atendiendo “a la posibilidad de incluir las propuestas y proyectos paisajísticos en instrumentos globales de planificación territorial, o, por el contrario, a la de elaborar directrices o planes específicamente paisajísticos” (Mata, 2006: 205).

4.3.- El repertorio de legislación urbanística en España parte de precedentes anteriores que atienden al planeamiento urbano y técnicas de actuación, hasta llegar a la específica Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, desarrollada en sendos Reglamentos de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y de Reparcelación, 1964, y de Planeamiento, Gestión y de Disciplina Urbanística de 1978. Toda esta normativa será de gran trascendencia en nuestro ámbito, pues regula la propiedad, su uso y abuso, formaliza la división en clases de suelo en función de su régimen urbanístico, replantea a la vez las figuras del planeamiento y desarrolla aspectos diversos del procedimiento y gestión. La reforma de la Ley del Suelo de 1975 y Texto Refundido de 1976, presentan novedades de carácter técnico en cuanto a las figuras del planeamiento y la tipología de suelo.

Tras la Constitución española de 1978 y la nueva etapa de los ayuntamientos democráticos desde 1979, se va a replantear la normativa urbanística que culmina a partir de la Ley 8/1990 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y su Texto Refundido de 1992 que trata de “contribuir a la disminución de las tensiones especulativas y facilitar una mayor intervención administrativa en el mercado del suelo”, si bien se verá recortada por Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 en parte de su articulado. La Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, la cuarta en esta materia, complementada con la Ley de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario de 2001, plantea un

nuevo esquema metodológico para la clasificación del suelo así como los derechos y deberes de los propietarios, las valoraciones y otros supuestos. Por último, una nueva Ley del suelo de 2007 y texto refundido de 2008 plantea otro paradigma: la utilización racional de los recursos, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano en respuesta del urbanismo a los requerimientos de un desarrollo sostenible, esto es, el valor del suelo como recurso económico y recurso natural, escaso y no renovable.

Por su lado, la legislación urbanística autonómica española ha desarrollado diferentes regímenes del suelo, de planeamiento, de gestión urbanística, de intervención en el uso del suelo y del patrimonio público del suelo, además de otros supuestos. En este periodo se ha ido conformando un derecho urbanístico autonómico, al igual que en materias de medio ambiente y ordenación del territorio, que hacen más complejo si cabe, el trabajo profesional en este campo, que debe atender además a las peculiaridades y normativa específica de cada Comunidad Autónoma.

4.4.- La legislación en materia de ordenación territorial viene a ser aplicada esencialmente en España por parte de las instancias autonómicas, ajustadas a las directivas comunitarias europeas y no tanto a la instancia nacional (Bielza de Ory, 2003). Pese a estar transferidas las competencias, la normativa española ha dispuesto en este tiempo de una serie de figuras específicas para la ordenación del territorio, contempladas en la Ley del Suelo, como son el Plan Nacional de Ordenación –no desarrollado– y los Planes Directores Territoriales y de Coordinación, que se limita a la actuación en este campo por parte de la Administración del Estado a través de los Planes Sectoriales y Planes de Desarrollo. Asimismo, el Estado español se reservaba la acción de las grandes infraestructuras que afectan al ámbito nacional y también la función del cumplimiento y la articulación de las políticas territoriales autonómicas. Con todo, tal como señala Sánchez Escolano, en «Cuadernos Geográficos» (2010-2012: 673), “conocemos qué se entiende por ordenación del territorio en España a través de lo que han legislado las distintas Comunidades Autónomas en sus respectivas Leyes de Ordenación del Territorio (proceso cerrado aunque en continua revisión), y de las sentencias que en cada caso iba emitiendo el Tribunal Constitucional por conflictos que se fueron originando en esta materia”.

Mientras tanto, la normativa de las Comunidades Autónomas ha venido a actuar en las últimas décadas con una mayor sensibilidad desde el enfoque ordenancista territorial a partir del desarrollo de sus propias competencias en esta materia, abarcando en el presente la legislación a todas la Autonomías sin excepción, con un mayor o menor desarrollo de la regulación según los casos de los instrumentos de planeamiento, además de otras cuestiones relacionadas con el régimen del suelo, atendiendo a sus características propias a partir de la definición de un modelo de territorio. Se cuenta con un repertorio de textos aprobados a partir de una opción legislativa en cada caso, bien como ley “específica” de ordenación del territorio (Cataluña en 1983, a la que siguen Asturias, 1987, Comunidad Valenciana, 1989, Murcia, 1992, Andalucía, 1994, Galicia, 1995, País

Vasco, 1997, Castilla y León, 1998, Aragón o Baleares, 1999), o bien como ley “compartida” con suelo y urbanismo (Madrid, 1995, Castilla-La Mancha o La Rioja, 1998, Cantabria o Extremadura, 2001, Navarra, 2002) o texto refundido con espacios naturales protegidos (Canarias, 2000), a las que se añaden en fechas posteriores, en algunos casos, revisiones legislativas en forma de modificaciones o de derogaciones parciales.

Sin embargo, el desigual comportamiento de las Comunidades Autónomas en el desarrollo y aplicación en esta materia es bien notable. Así, no se ha desarrollado este tipo de normativa en Comunidades como Valencia, caracterizada por la ausencia de desarrollo de planeamiento a partir de la Ley promulgada en 1989 (Burriel, 2009), o la Comunidad de Madrid. En otras no se han completado las bases, directrices o planes territoriales de ámbito regional y subregional, sino sólo de una manera parcial, caso de Castilla y León entre otras. Mientras que alguna Comunidad Autónoma ha puesto en marcha el proceso de ordenación territorial en cuanto a la aplicación de los instrumentos de ámbito regional, comarcal y sectorial, en los casos de Cataluña, Andalucía o País Vasco (Cuadernos Geográficos, 2012).

Restan, pues, cuestiones pendientes como la reflexión en común y la coordinación de las actuaciones competentes en materia de políticas territoriales y sectoriales en España para avanzar en la eficacia y la coherencia de la ordenación territorial. Y llama, también, la atención el insuficiente grado de voluntad política y del nivel de participación ciudadana en la tramitación de los planes territoriales, que afecta apenas a la toma de decisiones adoptadas como a su seguimiento y evaluación (Manero Miguel, en «Cuadernos Geográficos», 2010-2012), a pesar de la necesidad de concertar la ordenación con la discusión y parecer de los agentes sociales institucionales, asociaciones y entidades y ciudadanos para dotar a los planes territoriales de una mayor legitimidad, efectividad y estabilidad.

5. Valoración del diagnóstico y los modelos espaciales

5.1.- Se dice de los geógrafos que son “buenos diagnosticadores del territorio” y, en efecto, este es un valor que se presume por su formación específica en la práctica del geógrafo, como analista y estudioso de ámbitos territoriales y socioeconómicos, que se ha de mover con soltura en un territorio concreto y en lo posible destacar entre otros profesionales a la hora de redactar un documento o informe de caracterización. No debe estar descaminado este comentario, pues a ellos se les reserva normalmente esta tarea en los equipos de estudios territoriales, pues, en particular, la elaboración de diagnóstico territorial necesita el aprendizaje del razonamiento espacial, el cual pasa por aptitudes relacionadas con la capacidad de traducir los fenómenos, de explicitar los modelos subyacentes, de interrelacionar las actividades y los espacios y de evaluar las organizaciones espaciales (Piveteau y Lardon, 2002).

El diagnóstico territorial es parte indispensable de una fase inicial en la que se redacta el documento analítico, previo al de propuesta de políticas públicas y actuaciones territoriales, donde “se diagnostica el estado del territorio a partir

lógicamente del análisis anterior y se identifican los problemas territoriales que el planeamiento habrá de corregir y enderezar” (Pujadas y Font, 1998: 37). Se trata de responder, según los ámbitos territoriales y sociales que se estudien, a ciertos interrogantes: ¿qué dinámicas internas y externas operan sobre el territorio? ¿Cuáles son los problemas de la zona de estudio? ¿Qué espacios se deben proteger y en qué aspectos? ¿Qué infraestructuras y equipamientos se consideran necesarios y su localización?... El diagnóstico incluirá, así, la caracterización de los problemas territoriales a afrontar, la explicación de las posibles relaciones entre ellos y la definición de objetivos con una visión prospectiva, para lo cual ha de manejarse la información existente y recabar complementariamente cuanta sea necesaria (Géocarrefour, 2005).

Este tipo de radiografía debe sobre todo partir de una labor de trabajo de campo y de explotación de información bibliográfica, documental y cartográfica que conduzca a la caracterización e identificación de los problemas y potencialidades, para lo que se suele utilizar el método de síntesis DAFO (que señala los factores limitadores de desarrollo y los factores positivos) y otros métodos como el DELPHI (de cruzamiento de opiniones de expertos), los modelos de simulación, los análisis de coste-beneficio y multicriterio, entre otros, además de los modelos de análisis espacial que analizamos a continuación.

5.2.- Los modelos de localización son quizá los más frecuentados en el ámbito regional y urbano. Es el caso del modelo de los lugares centrales, que Walter Christaller llevó a cabo en 1933 a partir de un estudio del sur de Alemania y aspiraba ser, como indica el largo subtítulo de la edición original, “una investigación económico-geográfica de acuerdo a la ley de la distribución y el desarrollo de los asentamientos”, y para ello formuló una teoría a partir de un conjunto de presupuestos o principios en que demostraba haber un orden en los padrones observados y sugería que había una organización general en el sistema de poblamiento y áreas de influencia de las poblaciones, en particular en su localización relativa y dimensión. Entre la amplia literatura que ha provocado tal teoría cabe reseñar algunas referencias en el ámbito español (López Trigal, 1978; Álvarez, 1991), de las cuales podemos obtener tanto una valoración de la misma como de la crítica y posibilidades de aplicación.

La “racionalidad hexagonal” de la teoría de Christaller, revisada pocos años después por el economista Lösch, ha dado a la misma una imagen identitaria de la red de lugares centrales en sus diferentes niveles y la envoltura de un modelo bien articulado, cuyas condiciones oscilan entre un espacio uniforme y heterogéneo, una masa de consumidores homogénea en rentas, una población discontinua y una jerarquía de lugares centrales que organizan tal territorio. Pero, adelantándose a las críticas posteriores a la teoría por él construida, Christaller había previsto que hay factores de todo tipo (desigualdades en las rentas y en la densidad demográfica, fronteras físicas y políticas, desigualdad de vías de tráfico, etc.) que perturban localmente el modelo y de ahí ha planteado una revisión del mismo, introduciendo nuevos valores de tráfico y administrativo o el indicador de centralidad telefónica, por entonces en pleno desarrollo.

En esta línea abierta por los lugares centrales están: la regla rango-tamaño, la aplicación al estudio de los subcentros intraurbanos, extendiendo las posibilidades al ámbito del centro o centros principales y subcentros de barrio y periféricos de las áreas urbanas y metropolitanas. En fin, una presentación y revisión acerca de la investigación, los estudios teóricos y empíricos sobre la teoría de lugares centrales y en particular en España (López Trigal, 1987; Cortizo, 1989; Capel, 2008) avala la prolija aplicabilidad del modelo y la resolución de sus problemas y factores de distorsión, en especial en el análisis del comercio minorista y de los servicios.

5.3.- Menor número de críticas y si cabe igual reconocimiento del modelo por parte de estudiosos de otras ciencias, ha sido el que ha tenido el sueco Torsten Hägerstrand en el modelo de la difusión espacial de las innovaciones, de 1952. La contribución anterior del geógrafo cultural Carl Sauer, en 1925, desde una trayectoria inductivista, fue sobrepasada por Hägerstrand, hecha desde una visión locacional y en gran parte cuantitativa y teórico-deductiva, aunque igualmente con una base empírica inicial de la Suecia rural, que le lleva a observar que el orden espacial en la adopción de innovaciones (en las explotaciones rurales) es a menudo tan relevante que es necesario ensayar modelos teóricos que simulen el proceso y eventualmente puedan producirse ciertas predicciones factibles. Demostró así que era posible simular la difusión midiendo el campo medio de la información del habitante de la región, que variará con la intensidad de las relaciones, y se producirá en el mundo urbanizado no tanto en función de la distancia sino de preferencia en el sentido de la jerarquía de los lugares centrales, a saltos, de un nivel jerárquico a otro, en ondas de innovación y estadios hasta llegar al de saturación.

La aplicación original del modelo fue desarrollado por Hägerstrand y sus discípulos, para estudios de tipo de transportes o de estructuras agrarias, como es el estudio de aplicación a la comarca portuguesa de Cova da Beira, volcada a un proceso de adopción de nuevos regadíos y nuevos cultivos (Gaspar y Gould, 1981). En este sentido, a los expertos territoriales les ha de interesar evaluar la información que se esparce en el territorio, esto es, ¿dónde están los centros de difusión y por qué? O ¿cuáles son sus canales? De otro lado, ha sido posible reconstituir las etapas de adopción de innovaciones, como las de servicios urbanos en localidades o los aparatos de televisión en hogares, en relación a la talla jerárquica urbana y a la distancia.

Es el caso, por ejemplo, de la difusión de la televisión en España, significativo por los estadios y tiempos que ha seguido su introducción y extensión espacial: en cuanto a los receptores en blanco y negro, el tiempo primario (t 1), años 1956-1957, muestra el comienzo del proceso, con un fuerte contraste de los centros innovadores de Madrid y Barcelona por la ubicación en estas ciudades de los centros de emisión y difusión, a la vez que se instalan los receptores en los hogares de clase alta y media y algunos selectos centros de ocio y cafeterías. Posteriormente, el tiempo de difusión propiamente dicho (t 2), años 1958-1964, al resto del país, en particular a las ciudades, y en ellas los hogares de clases medias y centros de ocio, impulsado el proceso por ciertos acontecimientos deportivos

(fútbol y copas de Europa) y sociales (bodas reales sobre todo). El tiempo de condensación de la innovación (t 3), años 1964-1974, coincide con los años del desarrollo económico y es cuando se produce la difusión en el medio rural (teleclubs) y en general en los hogares de clase media-baja y parte de los de clase baja. Y el tiempo de saturación (t 4) de 1975 y siguientes, donde existe un incremento generalizado aunque más lento hasta el máximo realizable en las condiciones existentes. A la vez que se está ya iniciando, de forma solapada, un segundo ciclo de innovación + difusión.

Es el de la televisión en color, que produce una segunda oleada acompañada por el video, más rápida y favorecida por el mayor nivel de rentas de la población y la red completa de emisión y recepción de los programas, así como la liberalización de canales televisivos en estos mismos años, lo que produce una sustitución de los anteriores televisores en hogares y centros. Esto es así en varios tiempos: (t 1), 1975-1978, de difusión entre las clases altas y medias en especial del medio urbano y centros de ocio de todo el país por igual; (t 2), 1979-1982, expansión entre las clases medias y medias-bajas del medio urbano y rural, que va desde los Juegos Olímpicos a los Mundiales de Fútbol de España; (t 3), 1983-1990, expansión entre las clases bajas de todo el país; (t 4), 1991 y siguientes, con la llegada a todos los hogares restantes, completándose con más de un receptor. Al mismo tiempo está ya consolidada la secuencia de innovaciones sucesivas, como la televisión por satélite, por cable de pago y los nuevos modelos de pantallas de televisión y nuevos complementos, con lo que se ha iniciado, de hecho, otro ciclo innovador difundido en los últimos años, realizado de nuevo por los macro-eventos.

5.4.- El modelo territorial es herramienta común en los trabajos y estudios de ordenación territorial y se basa en unos objetivos básicos y estrategias específicas en cada caso, pues es primordial que, tras la elaboración del diagnóstico socioeconómico y territorial, se formule el modelo territorial de referencia, y a partir de éste las estrategias territoriales, relativas al sistema de ciudades, a la gestión de los recursos naturales y el paisaje, a los sistemas de infraestructuras regionales básicas, a la integración y articulación con el exterior. Entendido el modelo a aplicar como una abstracción e interpretación de la realidad así como esquema tendencial y propositivo de ordenación territorial.

A escala regional, pueden servir al caso los modelos y estrategias propuestas en sus planes territoriales, en primer término, por Andalucía (Junta de Andalucía, 1998: 71-115), que expresa como objetivos de ordenación, desarrollar la articulación física del territorio, favorecer un desarrollo económico sostenible, contribuir al incremento de la calidad de vida y el uso sostenible de los recursos. Esto es, vertebrar a la región andaluza en relación con estrategias relativas al sistema de ciudades (consolidar los centros regionales y desarrollar las redes de ciudades medias), con la gestión de los recursos naturales y el paisaje (establecer criterios relativos a los usos del suelo y la utilización de estos recursos, configurar un sistema regional de protección de recursos, establecer criterios para la protección y gestión del paisaje, consideración de los riesgos naturales), con los

sistemas de infraestructuras regionales (configurar un sistema hidrológico-hidráulico, dotar a la región de un sistema energético y de un sistema integrado de transporte), con la integración exterior (desarrollar la cooperación con Europa y las regiones mediterráneas y atlánticas vecinas), y con la propia gestión territorial (establecimiento de una política integrada y concertada).

En segundo término, en el caso del País Vasco (Urkidi Elorrieta en «Cuadernos Geográficos», 2010-2012: 645-647), el modelo se basa en cuatro estrategias relacionadas con el medio físico y los espacios naturales (identificar los espacios valiosos y establecer su capacidad de acogida), el sistema de ciudades (aprovechar el liderazgo de las tres capitales y conectarlas con las ciudades medias para lograr un mayor equilibrio del sistema), las áreas funcionales de escala intermedia (a las que se asocia el desarrollo de los planes territoriales parciales) y las interrelaciones a través de las infraestructuras básicas. Se pretende así consolidar el concepto de “rótula” por el que se destaca la posición estratégica del País Vasco respecto a Europa y la Península Ibérica, consolidar la ordenación del sistema de ciudades y áreas rurales y corregir los desequilibrios territoriales.

En esta línea se conciben también los modelos y estrategias elaboradas para planes y territoriales de ámbito subregional, tal como hemos podido comprobar en el modelo territorial propuesto en múltiples estudios aplicados a áreas urbanas y comarcas, islas y áreas funcionales, cuyo objetivo común es la “consecución de un territorio equilibrado y activamente protegido” y como estrategias generales, lograr un sistema coherente de núcleos y proporcionar las condiciones para la diversificación económica.

En resumen, la gestión y gobierno del territorio debe adoptar un modelo decisional complejo, apoyado en los sistemas reglados a la vez que en los de concertación, que permita a las Administraciones y agentes privados adoptar decisiones que tengan en cuenta su incidencia en el territorio, en el medio ambiente y en el patrimonio. Los planes y directrices territoriales no pueden ser un fin en sí mismo sino un instrumento para la gobernanza, que trata de las estrategias y toma de decisiones en un territorio específico. Esto es, servir de instrumento útil y coherente, abierto a posteriores intervenciones y revisiones con una estructura de intervención, por tanto, flexible, siendo el núcleo de las Directrices y Planes Territoriales las actuaciones propuestas, por lo que las técnicas y procedimientos vinculados a la definición y ejecución de tales actuaciones se convierten en esenciales para el gobierno territorial, sin olvidar que las herramientas o instrumentos de análisis espacial han servido desde el principio de soporte en la elaboración del documento de ordenación territorial.

6. Bibliografía y Web

- ALCAIDE, C. (2003): *El INE y el Sistema Estadístico Nacional*. INE, Madrid.
- ÁLVAREZ, J. R. (1991): *La racionalidad hexagonal. La identidad científica de la Teoría Normativa de los Lugares Centrales*. Universidad de León, León.
- BANCO BILBAO VIZCAYA (1992): “La estadística en España hoy” en *Situación*, núm 3-4.
- BANCO ESPAÑOL DE CRÉDITO (1964-1992): *Anuario del Mercado Español*. Madrid.
- BARREDO, J. I. (1996): *Evaluación multicriterio y Sistemas de Información Geográfica en la Ordenación del Territorio*. Ra-Ma, Madrid.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2005): *Sobre la plena inserción de la Ordenación del Territorio en el programa de estudios de la Licenciatura en Geografía*. Disponible en: http://www.ieg.csic.es/age/temas/insercion_OT.htm/
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- BIELZA DE ORY, V. (2003): “La Ordenación del Territorio en la España de las Autonomías dentro de la Unión Europea” en *GeoiNova* núm. 7, pp. 39-57.
- BIELZA DE ORY, V. (2008): *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.
- BIELZA DE ORY, V. (2010): *De la ordenación a la planificación territorial estratégica en el ámbito regional-comarcal*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- BOSQUE SENDRA, J. (1997): *Sistemas de Información Geográfica*. Rialp, Madrid.
- BOSQUE SENDRA, J. y MORENO JIMÉNEZ, A. -coords.- (2004): *Sistemas de Información Geográfica y localización óptima de instalaciones y equipamientos*. Ra-Ma, Madrid.
- BURRIEL, E. L. (2009): “La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)” en *Scripta Nova* núm. 306, disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-306.htm>.
- CAIXA, LA (varios años): *Anuario Comercial de España. Anuario Económico de España*. Barcelona. Disponible en: www.lacaixa.es/estudios/
- CAPEL, H. (2008): “Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos”, en ARTIGUES, A. et al. -eds.- *Albert Quintana: el seu temps i la seva obra*. Govern de les Illes Balears, Palma de Mallorca. pp. 431-464.
- CORTIZO ÁLVAREZ, J. (1989): *Los asentamientos en la provincia de León. Comercio, servicios y jerarquía funcional*. Universidad de León, León.
- CUADERNOS GEOGRÁFICOS (2010-2012): “El estado de la Ordenación del Territorio en España”, monográfico de *Cuadernos Geográficos* núm. 47.
- FOLCH, R. -coord.- (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Diputación de Barcelona, Barcelona.

- GASPAR, J. y GOULD, P. (1981): "The Cova da Beira: an applied structural analysis of agriculture and communication" en *Lund Studies in Geography* núm. 48, pp. 183-214.
- GÉOCARREFOUR (2005): "Le diagnostic des territoires" en *Géocarrefour* vol. 80, núm. 2.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2000): "La jurisprudencia constitucional en materia de ordenación del territorio" en *TC. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 5, pp. 13-50.
- HALL, P. (1992): *Urban and Regional Planning*. Routledge, Londres.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1998): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*. Consejería de Obras Públicas, Sevilla.
- LLERA RAMO, F. J. (1997): *La organización y la actividad estadística en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Instituto Vasco de Estadística, Vitoria.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (1978): "Sistematización y comprobación de la Teoría de los Lugares Centrales" en *Estudios Geográficos* núm. 151, pp. 233-242.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (1987): "Los estudios sobre lugares centrales en España y Portugal" en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* núm. 7, pp. 449-459.
- LÓPEZ TRIGAL, L.; (2000): "Cambios en el sistema urbano e indicadores de mercado y turísticos de las ciudades españolas", en MORALES MATOS, G. -ed.- *Actas Turismo y Ciudad*. Ayuntamiento de Las Palmas, Las Palmas, pp. 395-402.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2007): "Regulación y gestión del territorio en la España autonómica" en *Inforgéo* núm. 20-21, pp. 13-22.
- LÓPEZ TRIGAL, L.; CORTIZO ÁLVAREZ, J. y LÓPEZ GONZÁLEZ, A. (2007): *Población y vivienda en la provincia de León*. Universidad de León, León.
- MATA, R. (2006): "Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión" en: MATA, R. y TARROJA, A., -coords.-, *El paisaje y la gestión del territorio*. Diputació de Barcelona, Barcelona, pp. 199-239.
- MERLIN, P. (2002): *L'aménagement du territoire*. PUF, París.
- MORENO JIMÉNEZ, A., -coord.- (2005): *Sistemas de Análisis de Información Geográfica*, Ra-Ma editorial, Madrid.
- PEÑA LLOPIS, J. (2008): *Sistemas de Información Geográfica aplicados a la gestión del territorio*. Editorial Club Universitario, Alicante, 2ª edición.
- PIVETEAU, V. y LARDON, S. (2002): "Chorèmes et diagnostics du territoire: une experience de formation" en *Mappemonde* núm. 68.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Síntesis, Madrid.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. -dir.- (2010): *Territorio. Ordenar para competir*. Netbiblo, Oleiros.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. -eds.- (2006): *Gobernanza territorial en España*. Universitat de Valencia, Valencia.
- SEGURA CALERO, S. y PEDREGAL MATEOS, B. (2011): "Indicadores de seguimiento y control en planes de Ordenación del Territorio", en: GOZÁLVEZ, V. y MARCO, J. A., -eds.-, *Urbanismo expansivo, de la utopía a la realidad*. Universidad de Alicante-AGE, Alicante, pp. 691-702.

- VOOGD, H. (1983): *Multicriteria evaluation of urban and regional planning*. Pion, Londres.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL. Centro Nacional de Información Geográfica: www.ign.es
- INFRAESTRUCTURA DE DATOS ESPACIALES DE ESPAÑA (IDEE): www.idee.es/show.do?to=pideep_pidee.es/
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA de España (INE) (Enlaces de oficinas estadísticas de Comunidades Autónomas, de la Unión Europea y del mundo): www.ine.es/
- MINISTERIO DE FOMENTO (Legislación nacional y autonómica de suelo y territorio): www.fomento.es/
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (Cartografía y SIG, Catálogo Metadatos y Geoportal): www.marm.es/cartografia-y-sig/temas/default.aspx/
- SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA DE PARCELAS AGRÍCOLAS (SIGPAC): sigpac.mapa.es/feqa/visor/
- OFICINA VIRTUAL DEL CATASTRO: ovc.catastro.meh.es/

Miscelánea

HERRAMIENTAS PARA LA REGENERACIÓN URBANA DESARROLLADAS POR EL GOBIERNO CENTRAL EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD LOCAL

TOOLS FOR URBAN REGENERATION DEVELOPED BY THE CENTRAL GOVERNMENT IN SPAIN FROM THE PERSPECTIVE OF LOCAL COMMUNITY PARTICIPATION

Sonia DE GREGORIO HURTADO*

RESUMEN

Este trabajo profundiza en las acciones e instrumentos que constituyen la política de regeneración urbana desarrollada por el Gobierno Central a lo largo de la última década en España, poniendo el foco en su dimensión participativa. Se trata de herramientas que intentan desde su metodología y presupuestos de actuación devolver a la ciudadanía y los actores locales un papel activo en los procesos de regeneración. El análisis del enfoque participativo de los mismos se ha realizado desde el marco teórico de la Planificación Colaborativa.

El trabajo ha puesto de manifiesto que en los últimos años se ha dado un interés creciente por parte de la Administración Central por generar mecanismos y proveer directrices dirigidas a los gobiernos regionales y locales, para que estos pongan en marcha procesos de participación en el contexto de la regeneración de los barrios urbanos. La tendencia detectada presenta avances relevantes junto con limitaciones, en gran medida relacionadas con la cultura política y otros aspectos inherentes a la realidad española.

Palabras clave: Regeneración Urbana, Participación, Planificación Colaborativa, Comunidad Local, Gobernanza.

ABSTRACT

This article addresses the actions and instruments that constitute the urban regeneration policy developed by the Spanish Central Government over the last decade, focusing on their participative dimension. The methodology and assumptions of these tools reveal an intention to devolve to local communities and stakeholders an active role in urban regeneration processes. The analysis of their participative approach has been undertaken from the perspective of Collaborative Planning.

The work highlights an interest of the Central Administration to provide mechanisms and guidelines for regional and local governments so that they can set up processes of participation in the context of regeneration of their urban neighbourhoods. The trend detected reveals relevant progress and limitations, the latter namely related to the political culture and other aspects inherent to the country reality.

Keywords: Urban Regeneration, Participation, Collaborative Planning, Local Community, Governance.

* Sonia de Gregorio es arquitecta urbanista, investigadora en el CEDEX y doctoranda en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, donde está llevando a cabo su tesis doctoral titulada «Políticas Urbanas de la Unión Europea desde la Perspectiva de la Planificación Colaborativa», bajo la dirección de la profesora Inés Sánchez de Madariaga.

1. Introducción

La participación de la comunidad local en los procesos de regeneración urbana que tienen consecuencias sobre los lugares en los que habitan, trabajan o tienen intereses (económicos, sociales, ambientales, culturales, etc.) distintos actores, es un campo donde la reflexión sobre la ciudad contemporánea ha generado un número relevante de aportaciones a lo largo de las últimas décadas. Estas, relacionadas con propuestas anteriores procedentes de la sociología y la filosofía del derecho, se han formalizado en contribuciones que desde distintas posiciones han transformado la práctica del planeamiento hasta el punto de haber tenido efectos remarcables en los países occidentales y desde ellos en otros países y organizaciones internacionales.

Aunque cada una de esas aportaciones ha presentado particularidades, tienen en común la búsqueda de alternativas a la planificación “tradicional” en la que en el proceso de toma de decisiones no están representados la diversidad y los intereses de todos los actores, sólo los de los actores institucionales y de aquellos que tienen la capacidad (el poder) de hacerlos valer.

Desde que en los años sesenta y sobre todo a partir de los años setenta la participación de la comunidad local en el ámbito de la planificación urbana fue señalada en los Estados Unidos como una alternativa plausible para transformar los sistemas de planeamiento que habían sido diseñados para responder a una realidad que estaba cambiando (la de la ciudad de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial), se han sucedido aportaciones que cuestionan la participación en los procesos de toma de decisiones junto a posturas que consideran el “empoderamiento” de las comunidades locales una respuesta a las limitaciones que presentan los sistemas de planeamiento urbano basados en la racionalidad técnica y la definición unilateral y paternalista del interés general por parte del Estado.

También en ese proceso han surgido voces que han señalado el peligro que conlleva la participación si no deriva en el “empoderamiento” real de la comunidad local, al convertirse en un instrumento de manipulación y terapia (Arnstein, 1969) y al dar lugar a una mayor fragmentación de la capacidad local (Healey, 1998).

2. Perspectiva del análisis: la planificación colaborativa como alternativa a las limitaciones de los sistemas de planificación

Durante los años ochenta, el conjunto de dinámicas que modificó el contexto socioeconómico en el que venía operando la planificación y la creciente reivindicación social de participación ciudadana en los procesos de planificación en Estados Unidos y Europa reforzaron las visiones que defendían la implicación de las comunidades locales en los procesos de transformación de las zonas urbanas, ya que a la necesidad de integrar la diversidad de intereses en los planes y de dotar de legitimidad los procesos, se sumaron otros factores, entre los que

pesaron la búsqueda de estrategias para hacer las ciudades más competitivas en el nuevo marco global, la emergencia de la conciencia ambiental en la sociedad, la reivindicación y la fuerza creciente de las comunidades locales, que pedían tener más voz en los procesos de transformación de su hábitat, o la introducción de criterios de eficiencia y de modernización en los gobiernos y la administración pública.

Es en ese contexto donde se forjaron una serie de contribuciones que cristalizaron en las décadas de los ochenta y los noventa y que, teniendo entre otros representantes a autores como Healey, Forester, Friedmann, Innes o Sager, dieron forma a una línea de teoría de la planificación que se ha denominado comunicativa (Healey, [1997] 2006: 30), en base a la importancia que en el proceso de toma de decisiones tiene el enfoque comunicativo¹ de construcción del consenso. Aunque con matices relevantes, estas propuestas refuerzan el papel que los habitantes y los actores locales pueden desempeñar en el ámbito de las políticas públicas a través de procesos de participación comunicativos.

Para estos autores es central el proceso de colaboración que se da entre los distintos actores con intereses en un determinado proceso de política destinado a transformar el medio urbano (ambiental, social y económicamente), ya que dicho proceso permite la interacción entre agentes que hasta ese momento no habían tenido la oportunidad de interaccionar. En esos procesos de toma de decisiones comunicativos todos escuchan las razones que llevan a los demás a mantener una determinada posición, lo que conlleva descubrir el origen de las demandas de los otros y los patrones culturales e ideológicos en los que están enraizadas. Este conocimiento mutuo permite construir sistemas de significado compartidos por todos los participantes, acabando con posturas que hasta el momento se habían presentado como irreconciliables, derivando en la búsqueda de soluciones acordadas y, por tanto, en la construcción del consenso (Healey, [1997] 2006). Como consecuencia esos procesos son capaces de llegar al desbloqueo de situaciones de conflicto donde convergen múltiples intereses, a través de un proceso de entendimiento del origen del mismo. Además, permiten incorporar el conocimiento “no experto” (el que tienen los ciudadanos y los agentes locales de los hábitats en los que se desarrollan sus vidas, sus negocios, sus actividades, etc.) a la construcción del diagnóstico y el diseño de la estrategia a implementar. Permiten también incorporar los recursos y la acción de actores no públicos a la estrategia de actuación e implicar a dichos actores con esta última.

La construcción del consenso conlleva que las decisiones han sido sopesadas por los actores participantes y sus posibles efectos (positivos y negativos) explorados y asumidos, por lo que si el proceso ha sido realmente participativo conseguirá implicar a todos en la consecución de un objetivo compartido (Innes y Booher, 2000: 5-6).

¹ Fuertemente influido por la «Teoría de la Razón Comunicativa» del filósofo Jürgen Habermas.

A través de estos procesos surgen redes relacionales entre los actores y se da un aprendizaje en los mismos que derivan en la construcción de capacidad local, produciendo efectos que trascienden el consenso alcanzado y que permanecen, permitiendo a las comunidades locales afrontar los desafíos de futuro con mayores recursos. Desde ese punto de vista se puede considerar que la capacidad local se convierte en un factor de resiliencia de las ciudades.

Esa capacidad local o capital social sería para algunos autores como Healey² capaz de dar lugar a redes y prácticas de colaboración que, a través de su aceptación y repetición, podrían acabar convirtiéndose en formas normalizadas de gestionar los temas de interés general por parte de una comunidad política. Una vez que esto sucede, estos procesos pueden “codificarse” en normas e instituciones más inclusivas y democráticas, que transforman la gobernanza, al sustituir las normas e instituciones en base a las cuales hasta ese momento se había llevado a cabo la gestión del interés general (Healey, [1997] 2006).

La capacidad que para Healey tiene la planificación colaborativa de dar lugar a procesos como el descrito en el párrafo anterior, es de interés a los ojos de este trabajo ya que, en base a esto, la incentivación por parte del Gobierno Central de procesos de participación en el marco de actuaciones de regeneración urbana en España podría revelarse como un factor de transformación de la gobernanza local. Para conseguirlo, la Administración Central tendría que ser capaz de incentivar a las ciudades (donde tienen lugar esos procesos de regeneración), para que en el marco de los mismos vayan más allá de la puesta en marcha de procesos informativos o de la recogida de sugerencias, que en ocasiones se identifica con la participación a nivel local, promoviendo procesos colaborativos capaces de cambiar la cultura política de los lugares en los que se actúa, a través de modalidades de gestión inclusivas que consigan transformar la gobernanza local de forma duradera. Es basándose en estos extremos y en los señalados más arriba, que la planificación colaborativa se considera como un marco teórico válido y de interés para el análisis que se lleva a cabo en este trabajo.

Desde esa perspectiva este artículo profundiza en los instrumentos y acciones desarrollados por el Gobierno Central en la última década en España para potenciar la participación de la comunidad local en los procesos de regeneración urbana. Para ello, en el caso de los instrumentos, se valora la calidad participativa de los procesos colaborativos que se han desarrollando, o están desarrollándose en la actualidad, en los contextos locales en el marco de los mismos. En el caso de otras acciones, como la provisión de directrices o la legislación, se profundiza en los textos, con el fin de entender el posicionamiento y aportación de la Administración Central en relación a este tema.

Es de interés señalar en este punto que al no tener el Gobierno Central apenas competencias en el ámbito del urbanismo, está actuando a través de un

² En base al enfoque comunicativo y la «Teoría de la Estructuración» de Anthony Giddens, Patsy Healey elaboró su propuesta metodológica, denominada planificación colaborativa y plasmada en su libro «Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies» publicado en 1997.

enfoque incentivador, que anima a las ciudades a adoptar una metodología participativa de actuación para la regeneración de áreas vulnerables, como condición para recibir la financiación estatal. También está actuando proveyendo directrices que marquen pautas de actuación para los gobiernos locales. Esta circunstancia hace que, los resultados de las iniciativas estatales dependan en gran medida de como se plasman finalmente en el marco local. Este trabajo focaliza en la acción del Gobierno Central, en entender si los instrumentos, directrices y legislación desarrollados pueden potencialmente dar lugar a procesos colaborativos en el marco de la regeneración urbana que no se darían en el caso de no haberse desarrollado estas herramientas.

Como se verá en el siguiente apartado, los instrumentos y acciones analizados responden a la conciencia del Estado de su capacidad limitada para actuar en el medio urbano (debido a su falta de competencias) y a la lejanía que existe entre la Administración Central y los ámbitos locales donde se implementan los proyectos y se ponen en marcha los procesos colaborativos. Es por esa razón por la que la mayor parte de los instrumentos y acciones analizados están dirigidos a cambiar el modo de proceder de las Administraciones locales en relación a los procesos de toma de decisiones en el marco de proyectos de regeneración urbana, ya que de estas depende en gran medida la calidad participativa de dichos proyectos.

El análisis de los instrumentos y actuaciones introducidos desde el Gobierno Central para incentivar la participación a nivel local en los procesos de regeneración urbana realizado persigue dos objetivos:

- Por un lado, conocer mejor como se está dando en el caso español la incentivación de la participación en el ámbito del desarrollo urbano por parte de la Administración Central, un proceso que se está operando en todos los Estados miembros de la UE (a través de la influencia de sus políticas y comunicaciones³) en mayor o menor medida según la voluntad política de los Gobiernos y las condiciones de partida sobre las que se opera.
- Por otro lado, más allá de la influencia comunitaria, se persigue conocer el calado del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno Central en los últimos años, desde lo que parece una reacción y toma de conciencia ante la dificultad que en general los ciudadanos, las asociaciones vecinales u organizaciones pertenecientes al tercer sector encuentran cuando quieren interactuar con los poderes públicos en lo concerniente a la transformación de sus barrios. Esta situación, junto a la consiguiente “desafección democrática” de la que habla Subirats al referirse al distanciamiento entre la ciudadanía y las administraciones públicas en relación a los problemas colectivos (Subirats, 2004), parece haber sido reconocida por el Gobierno Central, que a lo largo de la última década ha desarrollado una serie de actuaciones y definido instrumentos que denotan un interés por reintroducir a

³ Véase para más información sobre el tema la Comunicación de la Comisión titulada «La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco», COM (2001) 428 final.

las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones que afectan a la transformación de su hábitat⁴.

3. La introducción de enfoques participativos en los procesos de regeneración urbana por parte del Gobierno Central

La bibliografía que alimenta la posición a favor de enfoques colaborativos, junto a la que pone en tela de juicio su validez, ha sustentado un debate que ha hecho de este un ámbito hacia el que, debido a distintas causas, los planificadores y los responsables políticos han dirigido su atención en España con un cierto retraso respecto a otros países occidentales.

La aportación y la reflexión académica sobre la participación y la implementación de políticas de la Unión Europea (UE), junto a la influencia ejercida por organismos internacionales como Naciones Unidas o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han llevado a la introducción de este tema en el debate sobre las políticas urbanas y territoriales en el país. Además, la inclusión de la participación en la agenda política de las ciudades ha sido incentivada por un conjunto de factores de naturaleza diversa que han confluído en el tiempo y que en esencia coinciden con los mencionados más arriba. Todos estos procesos interrelacionados han llevado a que en la última década se detecte en el escenario español el interés por incentivar procesos de participación en los ámbitos locales desde distintos niveles de decisión, entre ellos el nivel del Gobierno Central.

Como se ha apuntado, el objeto de este trabajo es revisar las actuaciones que desde la Administración Central han conllevado el desarrollo de legislación, directrices, documentos o instrumentos relacionados con la regeneración del medio urbano, que hayan incluido en su metodología de actuación o en su contenido propositivo la participación de la comunidad local, con el fin de entender el grado de implicación con este modo de toma de decisiones y gestión en el ámbito público. El marco teórico de la planificación colaborativa lleva a focalizar en la capacidad de esos instrumentos de dar lugar a una transformación real de la gobernanza local.

En el contexto nacional se han desarrollado también otros instrumentos que incluyen en su metodología la participación (como los Planes Estratégicos, las Mesas y Pactos por la Movilidad, los Presupuestos Participativos, la Agenda 21 Local, etc.). Se trata de otras manifestaciones de la necesidad de dotarse de instrumentos que suplan las limitaciones de los sistemas de planeamiento, aunque su carácter local excede los límites de este trabajo.

⁴ Aunque esa no es la única motivación que se desprende del análisis de esos instrumentos y documentos. En ellos, entre otros, también se reconoce la capacidad de los enfoques participativos de mejorar la eficacia, el enfoque integrado de las políticas, la posibilidad de utilizar el conocimiento no experto y la implicación de las comunidades locales con los proyectos de regeneración.

3.1 Actuaciones desarrolladas por el Gobierno Central para incentivar la participación de la comunidad local en los procesos de regeneración urbana

Como actuaciones primordiales cabe destacar en primer lugar las Bases del Régimen Local; en segundo término, toda una serie de documentos propositivos tales como: la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, y el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español; y en tercer término los instrumentos de regeneración urbana, como el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II, y la Iniciativa Urbana.

3.1.1 La Ley 57/2003 de Modernización de las Bases del Régimen Local

Entre las acciones relevantes llevadas a cabo por el Gobierno para reintroducir la voz de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones, se cuenta la Ley 57/2003 de Modernización de las Bases del Régimen Local⁵ que en su exposición de motivos y articulado dedica espacio a regular la participación ciudadana en el contexto municipal. Aunque esta Ley no está dirigida de manera específica a las actuaciones de transformación del medio urbano, la apertura de un espacio a la comunidad local en los procesos de toma de decisiones a nivel municipal conlleva que esta pueda participar más activamente en las decisiones relativas a la transformación y regeneración de sus barrios.

En base a lo anterior es de interés entender las novedades que introdujo la Ley. Las más relevantes para este estudio tienen que ver con el Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población⁶ y la participación ciudadana.

Respecto a esta última en la exposición de motivos de dicha Ley se señala que los Ayuntamientos tienen que desarrollar reglamentos orgánicos en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos para hacerla posible. Asimismo, en su articulado se desarrolla la legislación básica sobre el régimen local de las iniciativas ciudadanas (Ley 57/2003). En relación a ambos temas, la Ley dice que los Ayuntamientos deberán “establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local (...)” y se prevé que la ciudadanía pueda ejercer la “iniciativa popular”, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal (Artículo 70 bis)⁷.

⁵ BOE número 301 de 2003.

⁶ Aplicable a los municipios con más de 250.000 habitantes, o más de 175.000 habitantes si se trata de capitales de provincia.

⁷ Esas iniciativas deben ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:
a) Hasta 5.000 habitantes el 20%; b) de 5.001 a 20.000 habitantes el 15%; c) a partir de 20.001 habitantes el 10%.

Por otra parte, en el caso de los municipios de gran población se establece la creación del denominado Consejo Social de la Ciudad, “integrado por los representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas” (Artículo 131), que tiene que ser puesto en funcionamiento en todas las ciudades de más de 250.000 habitantes⁸. Se trata de un órgano que constituye potencialmente un foro de reflexión y concertación sobre asuntos de interés general, en el que tienen que estar presentes todos los actores relevantes de la ciudad, por lo que facilita un acercamiento entre los mismos que puede dar lugar al aprendizaje y conocimiento mutuo y la formación de redes relacionales propio de los procesos colaborativos. Además pone el “conocimiento no experto” al servicio de las políticas locales.

En base a la Ley, el Consejo Social es un órgano consultivo al que le corresponde la emisión de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos, además de las funciones que le pudiera otorgar el Pleno (Ley 57/2003). Estos órganos sociales siguen en cierta medida el modelo francés de los Consejos de Desarrollo y la «Recomendación del Comité de Ministros del Consejo Europeo de Estados miembros»⁹ de la UE de 2001 (Fundació Carles Pi i Sunyer, 2002).

Todavía no se ha llevado a cabo una valoración general de los efectos que han tenido las novedades que introdujo la Ley 57/2003 para potenciar la participación de la comunidad en la gestión local, en gran medida porque en general las ciudades han tardado en ponerlas en marcha y ha transcurrido poco tiempo para poder valorar procesos que se desarrollan de manera lenta y con gran inercia. Sin embargo, una mirada a las mismas pone de manifiesto la heterogeneidad que se está registrando una vez que se materializan. Esto se debe a que, partiendo del cumplimiento de la Ley, los municipios están haciendo distintas interpretaciones de sus contenidos, en gran medida en base a la cultura política que caracteriza a cada una de las ciudades. Así, en general los Ayuntamientos que ya habían desarrollado reglamentos u otros instrumentos de participación con anterioridad a la Ley están dándola cumplimiento desde enfoques más cercanos a la óptica colaborativa, mientras que aquellos que habían sido menos proactivos encuentran problemas para hacerlo.

A falta de una valoración general, es de interés volver la mirada a uno de los Consejos Sociales que se constituyó en primer lugar y al que hay que reconocer el mérito y esfuerzo de implementar un mecanismo de seguimiento que ya está proveyendo datos sobre su funcionamiento a la opinión pública. Se trata del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba, establecido en 2005.

⁸ O más de 175.000 habitantes si se trata de capitales de provincia

⁹ Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros.

En el marco del seguimiento de la acción del mismo se ha llevado a cabo una encuesta a sus miembros, publicada en julio de 2011¹⁰. Los resultados muestran que los miembros del Consejo valoran como positiva la labor de este ente en términos generales, aunque consideran que el Ayuntamiento ha hecho poco caso de los informes y dictámenes que ha presentado y juzgan como necesaria la introducción de un mecanismo de transparencia a través del cual el Consistorio tenga que justificar razonadamente las decisiones que toma en caso de que contradigan lo recomendado por el Consejo. También consideran que sería positivo aumentar los asuntos sobre los cuales el Ayuntamiento tendría que consultar de manera obligatoria a este ente.

Entre los problemas que se señalan destaca el desconocimiento del Consejo Social de la Ciudad por parte de la ciudadanía, el cuestionamiento de la representatividad del mismo (al apuntarse como necesaria la incorporación de asociaciones o colectivos que no han participado todavía) y la valoración como insuficiente de los recursos económicos y técnicos que el Ayuntamiento ha puesto al servicio de este órgano.

Las problemáticas apuntadas revelan la dificultad de poner en marcha foros para la participación de la comunidad local y revelan la fragilidad de los mismos en base a múltiples factores (falta de representatividad, falta de transparencia, recursos escasos y dependientes de la voluntad del Ayuntamiento, etc.), poniendo en entredicho su carácter participativo. También sugieren que la introducción de entes participativos en marcos locales donde la participación no se ha puesto en marcha en base a la voluntad de la Administración de “empoderar” a la comunidad local, sino principalmente bajo la premisa de cumplir con la legislación, hace que los órganos o instrumentos que se introducen tiendan a dar continuidad al *statu quo* existente y generar una modalidad de “participación” que en realidad no conlleva la implicación de la comunidad local en la toma de decisiones y la gestión local se pone así de relieve una vez más lo que ha sido señalado repetidamente por la literatura sobre este tema: la introducción de la participación a través de instrumentos de legislación es poco eficaz si no va precedida y acompañada de un proceso de reflexión por parte de los poderes públicos con el fin de que estos se comprometan con un cambio en la cultura política, que pueda dar lugar a una apuesta decidida por la participación.

3.1.2 Documentos propositivos: la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, y el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español

Siguiendo la revisión de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno Central para potenciar procesos participativos en la transformación urbana, en el marco

¹⁰ Consejo Social de la Ciudad de Córdoba. Resultados de la Encuesta Interna sobre Representatividad y Funciones del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba. Julio de 2011.

propositivo y de provisión de directrices se han desarrollado una serie de estrategias en distintos ámbitos temáticos. En particular en relación al tema de análisis son de interés la «Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano -EEMAU»¹¹ (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008) y su documento de referencia, el «Libro Verde del Medio Ambiente Urbano» (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2007 y 2009), y la «Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local –EESUL» (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011).

En estos documentos se abarcan múltiples temas entre los que se encuentra la gestión local. En relación a esta se hace un diagnóstico de la realidad española que apunta a los instrumentos de planeamiento como uno de los principales problemas para alcanzar una gestión urbana capaz de afrontar los desafíos actuales de las ciudades¹², por lo que se hace la propuesta de dar paso a nuevos instrumentos que puedan derivar en una gestión urbana eficiente y sostenible, ideados desde la necesidad de introducir procesos de participación ciudadana y la rendición de cuentas de los organismos y decisores públicos. Desde esta posición se apunta como línea de actuación en el ámbito del urbanismo “Incorporar a las condiciones de desarrollo de todo tipo de planeamiento, la participación efectiva de todos los agentes urbanos” (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2007: 36) instrumentalizándola a través de:

“políticas locales integradas con la Agenda 21, como instrumento preferente de gestión, de carácter estratégico que implique a los distintos departamentos del gobierno local y que involucren a actores públicos y privados” (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2008)¹³.

De la revisión de la EEMAU y la EESUL se desprende que no aportan nuevas ideas o modos de actuación novedosos en el medio urbano, ya que las directrices que establecen habían sido introducidas en el país previamente por las Comunicaciones de la UE o por la contribución de otras instituciones, universidades, centros de investigación y expertos, estando presentes en la literatura académica e incluso en el hacer de algunas administraciones locales. Por otra parte, tratándose de documentos de directrices, depende de la voluntad

¹¹ La Estrategia se enmarca dentro de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (COM (2005) 658 de 13 de diciembre de 2005) y constituye en esencia una adaptación al ámbito español de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (Comunicación de la Comisión de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano. COM (2005)718 final, no publicada en el Diario Oficial).

¹² En el Tomo I del Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, cuando se habla de los instrumentos de intervención pública sobre el medio urbano se dice: “La imagen final está definida por los técnicos y/o equipos políticos en exclusiva, limitándose la participación ciudadana a una información a posteriori y un par de consultas contestadas antes de los momentos de aprobación inicial y definitiva” (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2007: 34).

¹³ La Agenda 21 Local de los municipios conlleva en su puesta en marcha la aplicación de un enfoque colaborativo, ya que en el diseño, implementación y seguimiento del Plan de Acción de la misma debe darse un proceso de participación que implique a todos los actores relevantes de la ciudad en cuestión.

política de los decisores regionales y municipales que su contenido se ponga en práctica. Sin embargo, a pesar de esto, han constituido una contribución importante al señalar en documentos de temática netamente urbana y emanados del Gobierno Central (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino-actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente- con la colaboración de un número amplio de entes públicos de todos los niveles de gobierno) la importancia de reintroducir a las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones que afectan a los espacios en los que se desarrollan sus vidas.

El cuestionamiento de la gestión urbana, que se da en la mayor parte de las ciudades españolas, llevado a cabo por la EEMAU y la EESUL no es suficiente para dar lugar a un cambio de cultura política y una transformación de la gobernanza local en el país en relación a las políticas urbanas de regeneración, pero constituyen un punto de partida necesario para dar lugar a dicho cambio. Por primera vez las Comunidades Autónomas y las ciudades cuentan con directrices de actuación en este sentido, mientras que hasta el momento las más proactivas habían tenido que buscar referencias en el marco comunitario. Por otro lado, el contenido de ambos documentos denota una reflexión sobre la ciudad llevada a cabo en el seno de la Administración Central, en la que se ha involucrado también a otros entes (por ejemplo en el caso de la elaboración de la EESUL, además del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, estuvieron implicados el desaparecido Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio -a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía-, el Observatorio de la Sostenibilidad, la Agencia de Ecología Urbana, la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible, y a través de esta última las diferentes redes regionales y locales que agrupa) (MARM, 2011: 8), por lo que dicha reflexión se ha extendido desde la Administración Central, a la regional y a la local y al ámbito de la investigación.

Es de interés señalar en este punto que la EESUL recientemente aprobada, en la parte del texto relativa a las “Directrices y Medidas relacionadas con la gestión urbana, la gobernanza y la participación ciudadana”, hace mención a otro de los instrumentos legislativos en los que el Gobierno Central ha reintroducido la atención a la participación local. Se trata del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo¹⁴, que en su Artículo 4 (Derechos de los ciudadanos) establece que todos los ciudadanos tienen derecho a:

“participar efectivamente en los procesos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate” (RDL 2/2008).

¹⁴ Boletín Oficial del Estado núm. 154 de 2008.

Aunque en el Real Decreto Legislativo la participación parece seguir entendiéndose e interpretándose como un proceso que se da una vez que los poderes públicos han tomado decisiones¹⁵, la EESUL hace una interpretación más “ambiciosa” del mismo. En efecto, al citar su contenido (en relación a las directrices de actuación y medidas de mejora de la gestión urbana), hace referencia a la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobernanza que “incorporen el capital social, la participación ciudadana y la colaboración en red, estableciendo complicidades que permitan sumar recursos y estructuras de actuación” (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 2011: 140). Así, tomando como base el mencionado artículo 4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, la EESUL recomienda entre otros extremos:

- Favorecer el acceso a la información sobre las políticas urbanas y el planeamiento.
- Establecer órganos y procedimientos de canalización de las iniciativas ciudadanas, usando como herramienta posible la creación de Consejos Locales Municipales (que deberían estar articulados con los Consejos Sociales de las ciudades).
- Fomentar la colaboración en red “como agente multiplicador de las estrategias de sostenibilidad, tejiendo y aprovechando las redes locales existentes, para buscar la participación del ciudadano, creando mecanismos específicos para su implicación” (Ibidem: 141).
- Promover instrumentos piloto para la descentralización administrativa, que permitan la implicación directa de la ciudadanía en la gestión urbana (se pone como ejemplo los Presupuestos Participativos).
- “Promover una participación ciudadana activa en general en todas las políticas urbanas locales, y, en particular en todas las fases de la ordenación territorial y urbanística (diagnóstico, redacción, aprobación, seguimiento) y en la evaluación ambiental” (Ibidem).
- Desarrollar instrumentos para la planificación urbana, basados en el consenso de una visión estratégica compartida.
- Establecer mecanismos de gestión participativa directa en los pequeños municipios (Ibidem).

De todo ello deriva un entendimiento de la participación y los mecanismos necesarios para hacerla real, que no estaban explicitados en el RDL 2/2008. Esta circunstancia permite sugerir, que aunque en el instrumento legislativo se establece como preceptivo el nivel mínimo de participación, la reflexión de la Administración Central en torno a esta modalidad de gestión de las políticas

¹⁵ De hecho en el Título V del mencionado RDL se dice: “la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente” (RDL 02/2008), explicitando que la Ley pretende establecer unos mínimos que cumplir y dejando implícito, por lo tanto, que a partir de ellos toda mayor cota de participación es deseable.

urbanas ha llegado más allá. Lo que le permite “hablar” en los términos recogidos en los puntos apenas enumerados. Como deriva de los mismos, la Administración Central ha sido capaz de elaborar un discurso en torno al tema de este estudio que presenta muchos de los elementos que caracterizan los procesos de planificación colaborativa enunciados más arriba (ver Apartado 2).

La posición respecto a la recuperación de la participación en la temática urbana por parte del Gobierno Central se ha expresado también en otros documentos entre los que cabe mencionar el «Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español» (Ministerio de Vivienda, 2010). En él se hace un diagnóstico del planeamiento y se apuntan distintos ámbitos en los que se considera necesario actuar. Entre ellos la participación ciudadana es señalada como uno de los que tiene que experimentar cambios importantes para que el planeamiento urbanístico sea más sostenible, al comprobarse que en el contexto español se ha dado una pérdida de conciencia ciudadana en los últimos años¹⁶, debida entre otros factores al escaso interés de las autoridades por fomentarla. Así, el Libro Blanco propone “sustituir el consenso reservado y elitista propio de las operaciones urbanísticas, por un consenso amplio y transparente” (Ibidem) introduciendo la participación ciudadana en el proceso de desarrollo de los planes. La visión presente en este documento subraya lo señalado por la EEMAU y el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, anteriores al mismo, focalizando en las posibilidades que el planeamiento tiene de dar cabida a la comunidad local en los procesos de transformación urbana, más allá de los procesos de información y presentación de alegaciones que rigen en el sistema vigente.

3.1.3 Instrumentos de regeneración urbana: el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II, y la Iniciativa Urbana

Dentro del conjunto de actuaciones desarrolladas por el Gobierno Central en el marco del tema de estudio, una de las de mayor interés ha sido la incorporación de las orientaciones de la «Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles»¹⁷ (Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, 2007) en relación a la participación de la comunidad local en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012¹⁸, particularmente en la

¹⁶ Durante los años setenta y primeros ochenta se dio en España una forma de participación ciudadana relevante que constituyó la traducción al marco nacional de los “Movimientos Sociales Urbanos” (MSU) que habían emergido con anterioridad en otros países. En el contexto español jugaron un papel importante en la definición de las prioridades urbanísticas de los primeros Ayuntamientos democráticos (construcción de dotaciones, introducción de criterios de conservación del patrimonio construido, etc.).

¹⁷ La Carta de Leipzig es un documento de 2007 en el que los Estados miembros de la UE acordaron unos principios y estrategias comunes de desarrollo y regeneración urbana.

¹⁸ Real Decreto 2066/2008. BOE número 309 de 2008.

parte que concierne a la rehabilitación, a través del eje número 3¹⁹ de dicho Plan, ya que a través del mismo el Gobierno Central no se limita a proveer legislación o directrices, sino que da forma a dos instrumentos de regeneración urbana que incluyen en su metodología de actuación la participación. En efecto, el mencionado eje número 3 comprende entre los instrumentos con los que se dota las “Áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales” (ARI) y las “Áreas de renovación urbana” (ARU).

Ambas se refieren explícitamente a acciones de rehabilitación urbana (aunque las ARI también pueden estar situadas en ámbitos rurales)²⁰. La diferencia principal que presenta este Plan en el ámbito de la regeneración en relación a sus antecesores radica en que para que las ARI y las ARU puedan ser declaradas, los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas interesados tienen que presentar al Ministerio competente (en la actualidad al Ministerio de Fomento) un Programa de acciones integradas en el que entre otros documentos se incluya una memoria que acredite la participación ciudadana en el diseño del Programa (Real Decreto 2066/2008)²¹.

De lo anterior deriva que a partir del Plan de Vivienda 2009-2012 la participación de la comunidad local afectada por las ARI y ARU se establece como condición para que las Comunidades Autónomas y las ciudades accedan a la financiación que el Estado pone a su disposición para regeneración de barrios. De esta manera la política de rehabilitación urbana que el Gobierno Central lleva desarrollando en España desde los años ochenta habría iniciado el camino para dejar atrás el enfoque sectorial basado sólo en la dimensión física, sustituyéndolo por el enfoque integrado y colaborativo que recomienda la Carta de Leipzig.

También en este caso el poco tiempo que llevan implementándose los instrumentos definidos por el Plan dificulta contar con una visión sobre el resultado que están obteniendo los procesos de participación puestos en marcha en el marco de los mismos. Cabe señalar que tratándose de un plan que se está implementando en municipios rurales y urbanos y en todas las Comunidades Autónomas, presenta un importante potencial para generar un eje de transformación en la práctica de regeneración urbana en el país, basado en la transformación de la gobernanza a través de dichos procesos y en base a la misma, en el fortalecimiento de los ámbitos locales para afrontar los desafíos de futuro.

¹⁹ El Plan consta de seis ejes básicos y 12 programas.

²⁰ Mientras que las ARI están dirigidas a mejorar los tejidos residenciales, recuperando funcionalmente barrios degradados y municipios rurales “que precisen la rehabilitación de sus edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda, y de intervenciones de urbanización y reurbanización de sus espacios públicos” (Real Decreto 2066/2008), las ARU están orientadas a “la renovación integral de barrios o conjuntos de edificios y viviendas que precisan de actuaciones de demolición y sustitución de los edificios, de urbanización o reurbanización, de la creación de dotaciones y equipamientos, y de mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos, incluyendo, en su caso, procesos de realojo temporal de los residentes” (Real Decreto 2066/2008).

²¹ En sentido estricto en el Plan de Vivienda 2005-2008 (Real Decreto 801/2005) ya se introducía la participación de la comunidad local como condicionante para formalizar un ARU.

En todo caso, una vez reconocida la importancia del paso dado, hay que señalar que la definición abierta o voluntariamente ambigua de lo que en el Plan se denomina “participación ciudadana en el diseño del mismo (del Plan de Actuación)” (Ibídem), puede dar lugar a interpretaciones muy distintas de lo que es un proceso participativo, por lo que existe el riesgo de que este quede identificado con procesos de información y consulta a la comunidad afectada por el proyecto de regeneración, sobre todo en el caso de los Ayuntamientos que no cuenten con experiencia previa sobre la puesta en marcha de este tipo de procesos. Es relevante señalar que la participación se apunta en el texto del Plan como obligatoria sólo en el proceso de diseño del programa, lo que ya conlleva de partida la reducción de su potencial, al no hacer preceptiva la implicación de la comunidad local en el proceso de gestión y, por tanto, al no dar lugar a una mayor implicación con el proceso de transformación y a incorporar recursos locales al mismo.

En este punto es también relevante mencionar las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II que la Comisión Europea lanzó respectivamente en 1994 y 2000, y que a nivel nacional fueron gestionadas por el anterior Ministerio de Hacienda (Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial), ya que ejercieron una importante influencia en la definición de los instrumentos de rehabilitación del Plan Estatal de Vivienda mencionado y en otros instrumentos de regeneración basados en enfoques participativos como la Ley de Barrios de Cataluña (Nel.lo, 2010) y el programa vasco “Izartu” (De Gregorio *et al.*, 2011), cuyo carácter autonómico excede el marco de este trabajo.

Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II se han implementado en España a través del desarrollo de 39 programas de regeneración urbana integrada en barrios de ciudades medio-grandes, que han seguido las pautas metodológicas marcadas por la Comisión en sus comunicaciones a los Estados miembros, los vademécum y otros documentos relativos a la temática urbana y las políticas horizontales. Con URBAN la Comisión trataba de poner en marcha en todos los Estados miembros proyectos de regeneración urbana de carácter integrado, coordinados con otras actuaciones o planes, de carácter demostrativo e innovador y basados en un proceso de participación colaborativa en el que todos los actores presentes en el ámbito de actuación (barrios, distritos o ciudades enteras) quedaran implicados en el proceso de diagnóstico y de diseño de la estrategia a desarrollar y participaran activamente en la gestión e implementación de las actuaciones con el objetivo de generar capacidad local. Según Reiter, con el lanzamiento de URBAN, entre otros objetivos, la Comisión perseguía introducir innovación en las estructuras de gobernanza de los sistemas de planeamiento de los Estados miembros (Reiter, 2008).

Como se ha mencionado, en España la Iniciativa fue coordinada a nivel nacional por el Ministerio de Hacienda y gestionada a nivel local principalmente por los Ayuntamientos (aunque también hubo programas gestionados por las CCAA y entes mixtos).

La observación de los procesos de participación que se han desarrollado en el marco de los 29 programas URBAN (1994-2000) y los diez programas URBAN II (2000-2006) desarrollados en el país, pone de manifiesto algunas de las problemáticas aparecidas en el marco de instrumentos y entes revisados más

arriba. Las principales tienen que ver con la implementación de procesos participativos que se entendieron de distintas maneras según las ciudades, y que en la mayor parte de los casos quedaron reducidos a la puesta en marcha de reuniones informativas sobre las decisiones que ya habían tomado los órganos de decisión de los programas (que fueron principalmente los Plenos de los Ayuntamientos). En muy pocos casos esos órganos de decisión contaron con la presencia de los actores locales y la ciudadanía, introduciéndolos en una arena colaborativa.

En algunos casos en los que los entes locales ejecutores iniciaron un proceso de acercamiento a la comunidad local con el fin de construir conjuntamente el diagnóstico y la estrategia de actuación, los actores locales y la ciudadanía generaron expectativas de participación en la gestión e implementación de las acciones contenidas en los programas que en ocasiones no se cumplieron, al quedar los procesos de participación bloqueados una vez que el diagnóstico y la estrategia estuvieron preparados o durante el proceso de implementación. En otros casos minoritarios se pusieron en marcha procesos de participación estructurados, extendidos a toda la vida del programa y a su seguimiento, que contaron con la presencia de expertos en participación que “tutelaron” y facilitaron el proceso. En estos casos cuando el Ayuntamiento en cuestión decidió romper el consenso que se había alcanzado en los foros de participación, se dio un alto grado de frustración en las organizaciones y ciudadanos que habían estado implicados. Es relevante mencionar que, pese a que los programas sólo excepcionalmente aprovecharon el potencial de los procesos participativos iniciando una transformación de la gobernanza a nivel local, se observa una evolución entre los programas de la primera fase y los de la segunda fase de la Iniciativa en relación a este tema.

En el contexto de los programas URBAN se pone de manifiesto la importancia que tiene contar con un tejido asociativo maduro y una ciudadanía concienciada sobre su derecho a participar en las decisiones y la gestión local. La formación de la ciudadanía en este sentido constituye un factor relevante, ya que aunque no se trata de un obstáculo insalvable, las comunidades necesitan tiempo para concienciarse de su derecho a participar y demandar, en base a él, la transformación del *statu quo* (Healey, [1997] 2006). Esta limitación temporal se convierte en un obstáculo cuando los programas tienen sólo una vida de seis/siete años, como es el caso de los programas URBAN, por lo que es importante que, una vez finalizados, se siga apoyando y cultivando desde las administraciones la capacidad local a la que han dado lugar, con el fin de consolidarla.

Por otra parte, a través de la observación de los procesos de participación de los programas URBAN se pone de manifiesto la importancia que tiene que los entes públicos que ponen en marcha el proceso de participación hayan desarrollado experiencias de este tipo con anterioridad o hayan llevado a cabo una reflexión y aprendizaje previos en relación a este tema. En efecto, la formación de los entes gestores es clave, porque permite que desde el inicio del proceso la participación se desarrolle con la presencia de todos los actores relevantes, en base a normas que garantizan que todos ellos sean escuchados y tenidos en cuenta. Esto deriva en el aprendizaje del que se ha hablado más arriba, en el conocimiento mutuo entre actores y en el desarrollo de confianza. Como resultado de todo eso nacen las redes relacionales que finalmente pueden dar paso a la construcción de capacidad institucional. En los programas donde esto se ha dado los entes gestores

han podido contar con organizaciones sociales y ciudadanas para implementar y gestionar acciones que en otros casos tendrían que haber sido desarrolladas por la administración local. De esa manera los programas no sólo han contado con mayor legitimidad e implicación de la comunidad, sino que han permitido optimizar los recursos públicos y privados y alcanzar mayores cotas de eficacia.

La existencia de esos casos demuestra que en el contexto español la tradición política e institucional constituye una barrera salvable cuando hay voluntad de cambio y que el posicionamiento de los entes públicos que gestionan o coordinan los programas es un factor decisivo en la calidad participativa de los mismos. Esta circunstancia pone de relieve también que la actividad incentivadora del Estado, objeto de análisis en este trabajo, alcanza resultados cuando las autoridades locales son receptivas a implementar procesos de gestión participativos y los ponen en marcha con rigor.

La metodología participativa de los programas URBAN se encuentra presente en el caso de la Iniciativa Urbana que el Ministerio de Vivienda lanzó en 2007 dentro del Eje de desarrollo local y urbano del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que cada Estado miembro ha plasmado a través de su Marco Estratégico Nacional de Referencia. En el caso español el Gobierno Central ha optado por establecer dos tipos de actuaciones en función del tamaño de la ciudad dentro del mencionado eje, siendo de interés para este trabajo la que va dirigida a municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia, ya que da continuidad al “método URBAN” a través de “estrategias novedosas de regeneración urbana que mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias” (Página web de la Red de Iniciativas Urbanas). Actualmente se encuentran en desarrollo 46 proyectos dentro de la Iniciativa Urbana, que han sido seleccionados a través de dos convocatorias.



Fig. 1. Distribución geográfica de las ciudades que contarán con un conocimiento directo del “método URBAN” en 2013 en España. Círculo gris: Iniciativa Urbana (2007-2013); Cuadrado negro: Iniciativas Comunitarias URBAN (1994-1999) y URBAN II (2000-2006). Fuente: elaboración propia.

Las actuaciones de la Iniciativa Urbana están todavía en fase de implementación, por lo que aún no se puede hacer una valoración sobre sus resultados. Habrá que esperar para saber en qué grado han incorporado los programas el enfoque integrado y colaborativo en sus estrategias de regeneración y cómo han desarrollado estas últimas. En todo caso, es una realidad que a través de la implementación de la Iniciativa Urbana el número de ciudades con un conocimiento directo del “método URBAN” y el enfoque participativo que conlleva ha llegado ya a 82 en el contexto español, por lo que también este instrumento se configura como un importante factor potencial de transformación de la gobernanza local en el ámbito de la regeneración urbana.

3.1.4 Otras actuaciones

Desde la observación de los instrumentos y documentos elaborados por el Gobierno Central con un contenido que favorece la participación en el marco de acciones de transformación del medio urbano, es de destacar que durante 2011 se aprobó la Ley de Economía Sostenible²², cuyo Capítulo IV está dedicado a Rehabilitación y Vivienda. La ley incluye dentro del gran número de temas que trata la regeneración urbana integrada (artículos 109 y 110). A pesar del peso que el Libro Blanco, la EEMAU y la EESUL dan a la necesidad de potenciar la participación de la comunidad local en los procesos de actuación en el medio urbano, es significativo que esta ley no haga mención a la introducción de esta dimensión de forma explícita en los procesos de regeneración que cofinanciará. Desde esa constatación se puede apuntar esta como una oportunidad perdida para transformar la gobernanza de los procesos de regeneración urbana, que habla de la dificultad que tiene el Gobierno Central para instrumentalizar el enfoque que ha venido haciendo explícito durante los últimos años en relación a la reintroducción de la comunidad local en dichos procesos.

Para finalizar la revisión de la actuación del Gobierno Central en los últimos años, procede señalar que durante la presidencia española de la UE (enero-junio 2010) tuvo lugar una cumbre de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano, en la que el Ministerio de Vivienda de España logró alcanzar un compromiso europeo en la adopción de criterios en relación a la regeneración urbana integrada, a través de la firma de los 27 Estados miembros de la “Declaración de Toledo²³”, en la que se recogió el compromiso político de la UE para definir y aplicar la regeneración urbana integrada como una de las herramientas principales de la “Estrategia 2020” de la UE.

En esta declaración la participación de la comunidad local se menciona explícitamente, considerándose una “herramienta crucial para el enfoque integrado” (Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, 2010)

²² Ley 2/11 de 4 de marzo. Boletín Oficial del Estado número 55 de 2011.

²³ Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración en Toledo del 22 de junio de 2010.

y un instrumento indispensable para dar lugar a una buena gobernanza, junto con la participación directa, la implicación y el “empoderamiento” de los ciudadanos (Ibídem). Además entre las herramientas operativas que incluye para favorecer la regeneración integrada se señala:

“la inclusión de una propuesta de gestión y gobernanza adaptada al contexto concreto local, con especial atención a la estimulación y la canalización de la participación pública. Esto a menudo requiere la existencia previa de un proceso abierto y transparente para medir e informar del seguimiento de la sostenibilidad a los ciudadanos y otros actores locales, habilitando a las personas y haciéndoles que tomen conciencia primero, y dándoles después las oportunidades para tener una participación más activa en la toma de decisiones” (Ibídem: 20).

La revisión de este documento, en cuya elaboración y redacción el desaparecido Ministerio de Vivienda desempeñó un papel clave, pone de nuevo de relieve que aunque desde el nivel del Gobierno Central se ha llegado al entendimiento de lo que significa la participación y los beneficios que conlleva introducirla en los procesos de regeneración de los ámbitos urbanos, y aunque su puesta en práctica se viene potenciando en instrumentos y documentos propositivos, que incluso se han promovido a nivel comunitario, no se da el paso de introducirla en los instrumentos legislativos de manera firme (más allá de lo que ya se hizo de manera abierta y en cierto grado ambigua en la Ley 57/2003 y en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación vigente). Aunque las razones que están en la base de esta realidad trascienden los límites del presente trabajo, procede señalar que en gran medida parecen residir en la existencia de barreras a la introducción del enfoque colaborativo, relacionadas con la arquitectura institucional española (contándose como una de las causas principales la falta de competencias del Gobierno Central en relación a las políticas urbanas), en la tradición y la cultura política del país y en la inercia al cambio del *statu quo* y a la innovación en el ámbito de las políticas urbanas.

4. Conclusiones

De lo descrito más arriba, deriva que en los últimos diez años el Gobierno Central ha reintroducido y reconocido a través del desarrollo de varios instrumentos y documentos la importancia de dar cabida a la comunidad local en los procesos de transformación de sus barrios y ciudades. Al no tener competencias en relación al urbanismo, ha centrado su actividad en el ámbito propositivo y en la incentivación de enfoques participados a través de la puesta a disposición de Ayuntamientos o Comunidades Autónomas de instrumentos de financiación condicionada a la implementación de proyectos de regeneración que apliquen enfoques colaborativos (en el caso de URBAN, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación y la Iniciativa Urbana).

En relación a la actividad propositiva, el marco general que el Gobierno Central ha establecido como referencia para la actuación de las Comunidades Autónomas y las ciudades a la hora de acometer procesos de mejora del hábitat urbano, constituye un paso sin precedentes, ya que nunca antes desde la

Administración Central se había llevado a cabo una actividad comparable para potenciar la reintroducción de este tema en las agendas de los gobiernos locales y propiciar la reflexión en torno al mismo.

Esta actuación no es una condición suficiente, pero sí necesaria para que en el país se inicie una transformación de la cultura política en relación a este tema, para que las distintas administraciones con competencias en el ámbito de la regeneración lleven a cabo una reflexión que las permita realizar un cambio de enfoque al diseñar los procesos de decisión y gestión de las políticas de regeneración. Esto constituye una aportación relevante sobre todo para aquellas administraciones regionales y locales que hasta ahora han sido menos activas en relación a este tema.

En relación a la actividad incentivadora a través de financiación condicionada a la puesta en marcha de procesos de participación en el ámbito de la transformación de los barrios, un acercamiento a las acciones llevadas a cabo y al modo en el que se están implementando, permite detectar que, mientras que el posicionamiento a favor de la introducción del enfoque participativo y su contenido colaborativo es claro en los documentos propositivos (que no conllevan obligación), el discurso de la Administración Central es más ambiguo o elude el tema cuando se trata de introducir dicho enfoque a través de instrumentos legislativos o que condicionen la recepción de financiación a su aplicación por parte de los entes locales. Es así en el caso de las ARI y las ARU, donde el concepto de participación se deja abierto, y en la Ley de Economía Sostenible, donde la participación no se menciona. En el caso de esta última la elusión del tema en el articulado relativo a la rehabilitación urbana, constituye una oportunidad perdida para acercar a las ciudades y las Comunidades Autónomas a formas más inclusivas y eficaces de plantear la regeneración.

Esta circunstancia tiene su origen a los ojos de este trabajo en la dificultad de desplegar acciones de mayor calado por parte del Gobierno Central ante la existencia de factores inherentes a la realidad del país (como la arquitectura institucional, la tradición y la cultura política, la inercia a la innovación) que parecen constituirse en barreras a la hora de convertir la participación de la comunidad local en una dimensión a integrar en los procesos de regeneración señalados.

En efecto, de la observación de la implementación de los procesos de participación en los programas URBAN y URBAN II (aquellos que ya han generado resultados analizables), deriva que factores como la inercia de las instituciones para cambiar su modo de funcionar, la dificultad que afrontan para adoptar formas de gobierno más abiertas a las comunidades locales (en gran medida por falta de profundización y conocimiento técnico en relación a este tema) y el alejamiento de la ciudadanía de la esfera pública, impiden que los instrumentos que persiguen introducir innovación en relación a la gobernanza local lleguen a ejercer todo su potencial de transformación, lo que pone de manifiesto la necesidad de que la acción del Gobierno Central en torno a este tema continúe la senda iniciada de manera más firme, acordando los instrumentos legislativos con los órganos inferiores de gobierno para salvar las barreras mencionadas desde la concertación y la acción coordinada multinivel. La gobernanza multinivel en relación a la regeneración constituye un ámbito clave de

actuación desde el que trabajar directamente con los decisores políticos de las ciudades y las Comunidades Autónomas, que puede ayudar a la Administración Central a entender qué problemas encuentran los gobiernos subnacionales para poner en marcha procesos inclusivos en el ámbito de las políticas urbanas, permitiéndola reorientar las herramientas desarrolladas para que sean más eficaces y a optimizar el diseño de futuras actuaciones.

La observación de los procesos mencionados permite también observar el inicio de cambios positivos que se revelan en dos direcciones: por una parte las acciones llevadas a cabo por la Administración Central, están calando junto con otros factores en las comunidades y actores locales, concienciándolas sobre su derecho a participar y, en base a ello, llevándolas a ser más activas en la reclamación de la transformación del *statu quo*. Por otra parte, las administraciones, los técnicos y políticos que trabajan en ellas, están entrando en conocimiento y participando en la reflexión sobre la participación en los procesos de regeneración. Esto las está haciendo más conscientes de la necesidad de incorporar a la comunidad y los actores locales en las políticas urbanas, no sólo para hacerlas más legítimas y sostenibles, sino también para hacerlas más eficaces y maximizar los recursos a disposición (una opción relevante en el contexto socioeconómico actual).

A pesar de esta transformación, los factores inherentes a la realidad del país mencionados más arriba estarían impidiendo que en muchos casos los procesos de participación superen la forma de información y recogida de sugerencias de la comunidad local en los procesos de mejora urbana, para dar lugar a verdaderos foros participativos de construcción del consenso en los que todos los actores implicados se capaciten para colaborar con los Ayuntamientos en la gestión local y se comprometan con el futuro de sus hábitats. La revisión de los procesos que permiten ya una interpretación de sus resultados deja ver que sólo en casos excepcionales se da paso a procesos de participación colaborativa, que derivan en la capacidad institucional de la que habla Healey. En consecuencia, los procesos participativos sólo excepcionalmente están aplicando enfoques colaborativos y consiguiendo una transformación de la gobernanza local en el contexto español, mientras que en el resto de los casos están propiciando el mantenimiento del *statu quo* y en algunos casos están dando lugar a una mayor fragmentación de la capacidad local.

Para que esto se transforme es necesario que el Gobierno Central siga apoyando la adopción de enfoques colaborativos en los procesos de regeneración urbana desde el conocimiento y la reflexión que ya han llevado a cabo sus instituciones (como revelan documentos como la Declaración de Toledo o la EESUL). En este momento, caracterizado con un cambio reciente de partido en el Gobierno, procede señalar la importancia de que el nuevo Ejecutivo dote de continuidad la tarea iniciada, consolidando los pasos dados y avanzando de manera más firme en el camino iniciado en las pasadas legislaturas desde la base del diálogo con los ayuntamientos, las comunidades autónomas y el conjunto de actores relevantes.

Bibliografía

- ARSTEIN, S. R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation" en *Journal of American Institute of Planners*, núm. 35 (4), pp. 216-224.
- BORJA, J. (2001): "Participación, un desafío, una oportunidad, una cuestión política", en *Proyecto Educativo de Ciudad*. Ayuntamiento de Gijón.
- BORJA, J. y MUXÍ, Z. (2004): *Urbanismo en el siglo XXI*. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona. Edicions UPC, Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *The urban dimensión in European Union policies 2010*. Publicaciones de la Unión Europea.
- DE GREGORIO HURTADO, S. y KOCEWICZ, R. (2007): "Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana", en *Cuadernos de Investigación Urbanística*, núm. 55, Madrid.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): "El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas: una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España", en *Ciudades* núm. 13, pp. 39-59.
- DE GREGORIO HURTADO, S.; VEIGA, C.; COELHO, D. y WYCKMANS, A. (2011): "Urban Regeneration as Transition Pathway towards Resilient Cities: Comparing Spanish, Norwegian and Portuguese National Programmes", en *Conferencia The city without limits, European Urban Research Association*, Copenhagen, junio de 2011.
- FORESTER, J. (1989): *Planning in the Face of Power*. University of California Press, Los Angeles.
- FORESTER, J. (2000): *The Deliberative Practitioner: Encouraging participatory planning processes*. The MIT Press y Cambridge (Mass.), Londres.
- FRIEDMANN, J. (2001): *Planificación en el Ámbito Público*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid (ed. orig., Princeton 1987).
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER (2004): *La ley de modernización del gobierno local*. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- HAMBLETON, R. y GROSS, J. S. (2007): *Governing cities in a global era. Urban innovation, competition and Democratic Reform*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- HEALEY, P. et al. (1997): *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*. UCL Press, Londres.
- HEALEY, P. (1998): "Building institutional capacity through collaborative approaches to planning" en *Environment and Planning*, núm. A 30(9), pp. 1531-1546.
- HEALEY, P. (2004): "Towards a "Social Democratic" policy agenda for the cities", en JOHNSTONE, C. y WHITEHEAD Mark –eds.- *New Horizons in British Urban Policy*, Aldershot, Ashgate, pp. 159-171 (Edición original 1997).

- HEALEY, P. (2006) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan, Londres (ed. orig., de 1997).
- INNES, J. y BOOHER, D. (1999b): "Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning" en *Journal of the American Planning Association*, núm. 65(4), pp. 412-423.
- INNES, J. y BOOHER, D. (2000a): *Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century*. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.
- INNES, J. y BOOHER, D. (2000b): *Collaborative Dialogue as a Policy-Making Strategy*. Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley.
- INNES, J. y BOOHER, D. (2004a): "Reframing Public Participation: Strategies for the 21th Century" en *Planning Theory and Practice*, volumen 5, núm. 4, pp. 419-436.
- INNES, J. y BOOHER, D. (2004b): "Consensus Building: Clarifications for the critics" en *Planning Theory*, volumen 3, núm. 1, pp. 5-20.
- LEFÈVRE, C. (2003): "La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza" en *URBAN*, núm. 8, pp. 78-92.
- MASSON-VINCENT, M. (2008): "Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space" en *Boletín de la AGE*, núm. 46, pp. 59-74.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2007): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano. Tomo I*. MAMRM, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2008): *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano*. MAMRM, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2009): *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano. Tomo II*. MAMRM, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2011): *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Rural*. MAMRM, Madrid.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- NEL.LO, O. (2010): "Los retos de la rehabilitación urbana. Diez lecciones de la experiencia catalana", en *Congrés internacional Rehabilitació i Sostenibilitat. El Futur és possible*, Col·legi d'Aparelladors, Arquitectes Tècnics i Enginyers d'eficació de Barcelona, octubre de 2010.
- NEL.LO, O. (2011): "The five challenges of urban rehabilitation. The Catalan Experience" en *Urban Research and Practice*, núm. 4:3, pp. 308-325.
- REITER, R. (2008): "The "European City" in the European Union. Comparing the implementation conditions for the EUs urban development agenda in Germany and France", en ATKINSON, R. y ROSSIGNOLO, C. -eds.- *The Re-creation of the European City. Governance, Territory & Policentricity*. Amsterdam, Techne Press, pp. 17-38.
- REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS SOBRE DESARROLLO URBANO Y COHESIÓN TERRITORIAL (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Leipzig.

- REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010): *Declaración de Toledo*, 22 de junio de 2010. Toledo.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (2006): *El poder local. Ciudad y poder local*. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2002): “Planificación por consenso y reconducción del crecimiento disperso. El caso del Plan Estatal de New Jersey” en *Urban* núm. 7, pp.16-34.
- SUBIRATS, J. (1992): *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. Centro de Estudios Constitucionales. Colección Cuadernos y Debates núm. 38, Madrid.
- SUBIRATS, J. (2004): “Reflexiones desde el ámbito económico y social ¿Qué democracia para qué sociedad? Una propuesta de reflexión tras 25 años de transformaciones sociales y políticas”, en *Ciclo de Conferencias: “Democracia y Disidencia: 25 años de evolución e involución en la convivencia”*, Fundación Bartolomé de Carranza, Pamplona, abril de 2004.
- SUBIRATS, J. (2010): “Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas” en *Ekonomiaz* núm. 74, pp. 16-35.
- URRUTIA, V. (1992): “Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos” en *Política y Sociedad* núm. 4, pp. 49-56.

PÁGINAS WEB:

- Red de Iniciativas Urbanas: www.rediniciativasurbanas.es

LEGISLACIÓN:

- Ley 57/2003 de Modernización de las Bases del Régimen Local.
- Real Decreto 801/2005, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- Real Decreto 2066/2008. Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Ley 2/2011 de Economía Sostenible.

Sección Final
de notas, reseñas y
referencias sobre urbanismo

EL DERECHO A LA CIUDAD DESDE HENRI LEFEBVRE HASTA DAVID HARVEY. ENTRE TEORIZACIONES Y REALIZACIÓN

THE RIGHT TO THE CITY FROM HENRI LEFEBVRE TO DAVID HARVEY. BETWEEN THEORIES AND EXECUTION

Jean-Pierre GARNIER*

RESUMEN

Este artículo de opinión confronta la concepción de Henri Lefebvre del “derecho a la ciudad” con la de David Harvey. Una confrontación que tanto o más que un ejercicio académico, tiene un sentido político. Tanto Lefebvre como Harvey asientan ese derecho en el contexto de una lucha teórica y práctica que ha de desarrollarse contra la urbanización capitalista y, sobre todo, contra el modo de producción que ésta contribuye a perpetuar. Este artículo sobre dos pensadores radicales de lo urbano pretende que el derecho a la ciudad no se quede en una “coartada, un deseo piadoso o una ficción” y desvela aportaciones y contradicciones del pensamiento de los dos autores analizados en torno a la cuestión básica del paso de la crítica a la acción: ¿qué hacer?

El pensamiento de Henri Lefebvre presenta un primer periodo en que interpretaba a la clase obrera como la punta de lanza de una revolución socialista que implicaba una reapropiación colectiva del espacio urbano; y un segundo donde se conformará con una visión “ciudadanista” del cambio social. Por su parte, Harvey define el derecho a la ciudad como el auge de una verdadera civilización urbana radicalmente diferente a la del modo de producción capitalista pero, en lo que se refiere a las vías y modos para alcanzarla, vuelve a invocar los “movimientos de ciudadanos” y también los “espacios de esperanza” y los “lugares alternativos” como los *squats*.

El autor del artículo denuncia que el actual retorno de un pensamiento crítico radical sobre lo urbano se desarrolla en ámbitos estrictamente académicos y aboga por comenzar a pensar cómo pasar de la teoría a la realización.

Palabras clave: derecho a la ciudad, urbanización capitalista, pensamiento radical urbano, transformación urbana, desposesión, reapropiación colectiva del espacio, utopía.

ABSTRACT

This review compares Henri Lefebvre idea concerning the “right to the city” with David Harvey’s one. This comparison, rather than an academic practice, implies a political connotation. Both Lefebvre and Harvey consolidate this right in the context of the theoretical and practical struggle against capitalist urbanization that should be undertaken and, what is more, against the productive model that capitalist encourages to perpetuate. This article on two radical thinkers of the urban environment expects the right to the city not just to remain in “an alibi, a pious wish or fiction” and it reveals contributions and contradictions in both authors thought regarding the basic question on the transition from critic to action: What to do?

Henri Lefebvre thought presents a first period in which working-class is interpreted as the spearhead of a socialist revolution that implied a collective re-appropriation of the urban space; and a second one in which he is content with a “citizen” view of social change. Harvey, for his part, defines the right to the city as the peak of a real urban civilization, which is radically different from the capitalist productive model, but, as far as the methods to reach it are concerned, he re-invoke “citizen movements”, “spaces of hope” and “alternatives sites” like *squats*.

The author of this article claims that the current return of a critical and radical thought on the urban is being spread only in academic areas and defends that we should start to think about how to transit from theory to execution.

Keywords: right to the city, capitalist urbanization, radical urban thinking, urban transformation, dispossession, collective re-appropriation of space, utopia.

* Jean-Pierre Garnier es doctor sociólogo, investigador jubilado del Institut Parisien de Recherche sur l'Architecture, l'Urbanisme et la Société (IPRAUS), laboratoire de recherche de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-Belleville (Université Paris Est), associé au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS). Este texto desarrolla una ponencia del profesor Garnier presentada en el Coloquio internacional organizado por l'Université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense « Henri Lefebvre : une pensée devenue monde ? », el día 27 de septiembre de 2011 en la sesión « Droit à la ville et justice spatiale » con el significativo título « De quel(s) droit(s) parle-t-on ? Le droit à la ville de Henri Lefebvre à David Harvey ».

Confrontar la concepción de Henri Lefebvre del “derecho a la ciudad” con la de David Harvey no puede limitarse a un ejercicio escolástico. En el plano que me interesa, esta confrontación tiene un sentido político, y no sólo académico, a condición de que sobrepase el ámbito de la interpretación del mundo para abordar el de su imprescindible transformación. De hecho, tanto Lefebvre como Harvey inscriben la afirmación y la reivindicación de ese derecho en un combate a la vez teórico y práctico que debe desarrollarse contra la urbanización capitalista y, más aún, contra el modo de producción que ésta contribuye a perpetuar. O sea, que no voy a consagrar el ya bastante reducido tiempo de palabra que me ha sido concedido a glosar el “derecho a la ciudad” comparando las definiciones que proponen Lefebvre y Harvey, sino que me ocuparé de lo que, en los escritos de estos dos pensadores “radicales” de lo urbano, puede ayudar a procurar que este derecho no se quede en una coartada, un deseo piadoso o una ficción y, por tanto, intentaré ayudar a encontrar respuesta a una pregunta que, a menudo, en los cenáculos universitarios, se considerada desviada del tema: “¿Qué hacer?”

Lo diré ya mismo: en materia de respuestas, uno se encuentra frecuentemente frente a evasivas o generalidades. Como todo el mundo sabe, los análisis desarrollados por H. Lefebvre y D. Harvey, a pesar de estar ambos ubicados en la herencia marxiana, tienen enfoques bastante diferentes (uno con una predominancia filosófica y sociológica, el otro privilegiando un prisma geográfico y económico), si bien ambos han permitido evidenciar las lógicas, mecanismos y procesos que orientan la producción, la organización, el funcionamiento y el uso del espacio -en particular, el espacio urbano- bajo el régimen capitalista, así como sus efectos, a menudo negativos, para las clases populares. En cambio, sus trabajos me saben a poco -y no soy el único- en lo que se refiere a las vías y los medios que permitirían, a falta de ponerle fin, al menos, debilitar ese régimen, aunque sólo fuere en el frente urbano.

En el caso de Henri Lefebvre, creo que hace falta distinguir dos periodos: un primero en que, como muchos intelectuales de izquierda, veía -o creía ver- en la clase obrera la punta de lanza de una revolución socialista que implicaba, en relación con la movilización de los otros ciudadanos de los barrios populares, una reapropiación colectiva del espacio urbano; y un segundo donde, habiendo faltado el proletariado a la cita histórica que imprudentemente le había fijado la *intelligentsia* progresista, Lefebvre se conformará con una visión “ciudadanista” del cambio social, dejando la puerta abierta a todas las recuperaciones y falsificaciones: el “ciudadano” ya no sería más que una de las facetas de un individuo con pertenencias múltiples, desconectado de las relaciones sociales de dominación y de explotación, cuya pluralidad identitaria supuestamente abriría un “campo de posibilidades” tan infinito como indefinido.

Antes que la izquierda institucional lleguase al poder en el 1981, H. Lefebvre imaginaba con muchos otros que correspondería a la misma clase obrera llevar a cabo la transformación radical de las relaciones sociales, mientras que, por su parte, los partidos de izquierda deberían apoyarse en el proletariado y apoyar la movilización de éste para cumplir aquella tarea referida no sólo al mundo del trabajo, sino a la vida cotidiana en su conjunto y, por consiguiente, a ese ámbito un poco desatendido por la tradición marxista: lo urbano. “Sólo la clase obrera

puede dedicar su actividad social y política a la realización de la sociedad urbana”, “sólo la clase obrera puede volverse el agente portador o el soporte social de la realización del derecho a la ciudad”, se podía leer, por ejemplo, en el libro que Lefebvre había dedicado a la promoción de este último¹. Como parte de “la toma de poder por el pueblo”, el combate de los habitantes para reapropiarse colectivamente del espacio permitiría, según Lefebvre, “con y para la clase obrera, llevar a buen término la lucha de clases”². En aquella época, entre los teóricos y militantes marxistas franceses, se glorificaban las “luchas urbanas”, es decir las movilizaciones por la vivienda, los equipamientos o el medio ambiente, o contra la especulación inmobiliaria y el urbanismo tecnocrático, luchas vistas como señales de apertura de un nuevo frente en la lucha anticapitalista, mientras que sus homólogos reformistas, los futuros social-liberales, las clasificaban entre los “nuevos movimientos sociales” que, pretendiendo “cambiar la vida” -y la ciudad, en este caso- sin que hiciese falta cambiar de sociedad, supuestamente dejarían trasnochada aquella lucha. Ahora bien, lo cierto es que aquellas movilizaciones no lograron en ningún lugar modificar profunda y duraderamente la relación de fuerzas entre dominantes y dominados.

Poco después, el propio Lefebvre tendría que admitir que “la burguesía desarrolla su lucha por el espacio y en el espacio conservando la iniciativa”³ y que, paralelamente, “la clase obrera no ha respondido a las esperanzas que uno -es decir, los intelectuales progresistas- había colocado en ella”. En 1975, en un libro cuyo título hubiera podido aplicarse a parte de su obra, “El tiempo de los errores”, Lefebvre descubría, con un sentido obvio de la litote, que “no es cierto que el proletariado haya cumplido la misión histórica que Marx le había encargado”. A finales de su vida, en una entrevista que será su última publicada, H. Lefebvre señalaba su desconcierto frente al fracaso del gran sueño progresista de la emancipación humana: “A principios de siglo, se imaginaba que sería la clase obrera la que realizaría la unificación del mundo. Pero eso no ha ido así. Son el capitalismo y el mercado quienes han producido la mondialité. La revolución está por reinventar y el partido, por rehacer...”⁴ (¡Con el riesgo, para todos los que todavía creen que una revolución social es deseable y posible, de ser timados por dicho partido...!).

Dicho esto, la constatación desencantada de Lefebvre lleva a plantear, veinte años después, una pregunta que ya no se puede eludir: ¿sobre qué base apoyar una crítica radical del orden social, en general, y del (des)orden urbano, en particular, sin tener un “movimiento real” -como llamaba Marx al que “aboliese el orden existente”- al que referirse (yo diría al que engancharse) ni alternativa que oponer y proponer?

¹ Henri Lefebvre, «Le droit à la ville», Anthropos, 1968.

² Henri Lefebvre, «La pensée marxiste et la ville», Castermann, 1972.

³ Henri Lefebvre, «La production de l'espace», Anthropos, 1974.

⁴ Patricia Latour, Francis Combe, «Conversation avec H. Lefebvre», Messidor, 1991.

Para saber más acerca del tema, recurri al geógrafo David Harvey que, como ustedes saben, se encarga con algunos otros del otro lado del Atlántico, tanto al Norte (Edward Soja, Don Mitchell, Neil Smith...) como al Sur (Grupo de estudios de Sao Paulo, representado aquí por Ana-Fani Alessandri Carlos), de preservar, profundizar y actualizar la herencia teórica y analítica lefebvriana sobre la dimensión de clase de la realidad urbana.

En un artículo reciente significativamente titulado “El derecho a la ciudad”, Harvey define éste como “el poder colectivo de remodelar los procesos de urbanización”, susceptible de promover el desarrollo de nuevos “lazos sociales” entre ciudadanos, de una nueva “relación con la naturaleza”, con nuevas “tecnologías”, nuevos “estilos de vida” y nuevos “valores estéticos”, a fin de “hacernos mejores”⁵. Se trata, pues, en pocas palabras, del auge de una verdadera civilización urbana radicalmente diferente -por no decir opuesta- a la del modo de producción capitalista. Pero D. Harvey resulta impreciso e incierto en lo que se refiere a las vías y modos que permitirían alcanzar esto. Se contenta con evocar ritualmente, como hacía Lefebvre unos cuarenta años antes, los “movimientos de ciudadanos” que se oponen o reivindican, y los “espacios de esperanza” constituidos por los lugares alternativos donde, con o sin la ayuda de ciertas autoridades locales, se experimentan otras maneras de practicar el espacio urbano, maneras que Harvey, como Lefebvre, califica de “utopianas”. Con todo, salvo, como máximo, de manera puntual, superficial, efímera y, lo más a menudo, en una posición defensiva, ni unos ni otros han logrado hasta hoy impedir que se siga imponiendo la lógica de clase que orienta la urbanización.

Insiste Harvey, por un lado, en los comités de barrios y otras asociaciones de vecinos movilizados contra los proyectos urbanísticos oficiales o por reivindicaciones de vivienda, equipamientos o medio ambiente, como en la “Belle Époque” de la “contestación” en Francia. Pero ya sabemos lo que eso ha dado de sí. Incluso en América Latina (Argentina, Brasil...), donde se consiguieron algunas concesiones en materia de vivienda, de equipamientos o de ordenación de los espacios públicos en zonas de hábitat popular, no se puede decir que haya disminuido el poder de las clases dirigentes de modelar a su antojo el espacio urbano.

Por otro lado, D. Harvey cree discernir en los “lugares alternativos”, tales como los *squats* autogestionados por miembros más o menos rebajados de la pequeña burguesía intelectual, el germen de un cuestionamiento práctico y general del dominio del capital sobre la ciudad. Aquí también Harvey toma sus deseos por realidades. Con una cierta candidez, considera como prometedor el apoyo proporcionado a algunos *squats* con vocación artística por municipalidades ilustradas e innovadoras preocupadas por mantener y, a la vez, renovar la

⁵ David Harvey, “The Right to the City”, en *Monthly Review*, 2008. Existe una edición española: “El derecho a la ciudad”, «*New Left Review*», nº 53, diciembre 2008, pp. 23-39, también en <http://newleftreview.es/?issue=53>).

“identidad” y la “autenticidad” de ciertos barrios. Según él, esas experiencias vendrían, de parte del capital, a apoyar “desarrollos culturales divergentes y, en cierta medida, incontrolables, potencialmente opuestos a su buen funcionamiento”⁶. Sin embargo, ¿no se trata de una eventualidad ilusoria?

La experiencia nos muestra qué resultó efectivamente de esta dialéctica del desvío y de la recuperación. Lejos de subvertir el orden mercantil, los creadores más “iconoclastas”, ya fuesen pintores, escultores, diseñadores gráficos, cineastas, fotógrafos o músicos, acabaron por integrar la multitud de los “rebeldes desahogados” cuyo anticonformismo de marca registrada impide que la cultura dominante se debilite. Diga lo que diga D. Harvey (quizás engañado, como tantos profesores de universidad, por visitas turísticas rápidas y guiadas por colegas de otros países, en Barcelona o Porto Alegre, como antaño otros en “Bolonia la Roja” o en el “laboratorio urbano autogestionado” de Grenoble), por el momento, las “luchas generalizadas [...] oponiendo la creatividad artística a la apropiación capitalista” bien parecen pertenecer al pasado. Lejos de “conducir a una parte de esta comunidad preocupada por las cuestiones culturales a emprender una política de resistencia al capitalismo multinacional”, estos “lugares alternativos” donde se hace alarde de rehabilitar “estos valores que son la autenticidad, lo local, la historia, lo cultural, la memoria colectiva y la tradición” no han abierto, ni mucho menos, un gran “espacio favorable al pensamiento político y a la acción, un espacio en el seno del cual las alternativas pueden concebirse y concretizarse”⁷.

Claro que algunos han podido funcionar así pero, desde Berlín hasta Copenhague pasando por Torino o Tolosa, como focos de desorden, no tardaron en ser erradicados bajo los pretextos más diversos (insalubridad, toxicomanía, molestias a los vecinos, terrorismo...). Hoy en día, con la intensificación de la represión, los *squats* con objetivos abiertamente políticos de inspiración anarquista no duran mucho. Otros, con objetivos exclusivamente artísticos o socio-culturales, se han institucionalizado y normalizado, beneficiándose de autorizaciones y, a veces, de subvenciones públicas e incluso de mecenazgo privado. Con el acuerdo de los “artistas rebeldes”, aunque sea tácito, las “fuerzas progresistas de la cultura” están hoy menos que nunca en condiciones de impedir al capital apoderarse y sacar provecho de ésta. En contra del deseo (¿piadoso?) de D. Harvey, la “construcción de una mundialización alternativa” en estos “espacios de esperanza” se sigue haciendo esperar.

Con realismo, el mismo D. Harvey reconoce simultáneamente que “la idea de que la ciudad podría funcionar como un cuerpo político colectivo, un lugar

⁶ David Harvey, «Géographie de la domination», Les prairies ordinaires, 2008.

⁷ *Ibid.* Se trata de los lugares donde se desarrolla, según Harvey, una visión alternativa del mundo, un espacio para los movimientos contestatarios que se oponen a una forma de globalización, como Porto Alegre. Su propósito está resumido en «Geografía de la dominación»: “Es éste el espacio que los movimientos contestatarios deben explorar y cultivar intensamente. Es uno de los principales espacios de esperanza abiertos a la construcción de una globalización alternativa. Una globalización donde serían las fuerzas progresistas de la cultura quienes se apropiarían del capital y no a la inversa”.

donde y de donde los movimientos progresistas podrían surgir, no parece plausible”, si bien, a continuación, trata de suavizar el pesimismo que podría resultar de esta constatación, invocando el esfuerzo de estos mismos movimientos sociales para que las cosas vayan de otra manera⁸. “Globalmente, plantea Harvey en otro artículo, hemos cedido a los terratenientes, a los arrendadores, a los promotores, a los capitalistas de las finanzas y al Estado nuestro propio derecho individual a crear una ciudad conforme con nuestros deseos. Ésos son los actores primordiales que, antes que nosotros y por nosotros, dan forma a nuestras ciudades y, a través de ello, nos dan forma. Hemos renunciado a nuestro derecho a darnos forma a nosotros mismos, en provecho de los derechos del capital a darnos forma”⁹. Ahora bien, apunta Harvey no sin humor, “los resultados no son muy satisfactorios”. Pero no basta, según él, “comprender dónde y cómo hemos sido transformados”. So pena de caer en una delectación triste, antídoto irrisorio contra el desaliento nacido de la impotencia, haría falta también tratar de “comprender adónde podríamos ir y qué podríamos aspirar colectivamente”. El problema es que D. Harvey se queda en vaguedades o se contenta con generalidades en lugar de llevar más adelante una reflexión que concretase su pensamiento sobre el tema. Y es casi mudo en cuanto a la estrategia de lucha que debería escogerse.

Acerca del primer punto, Harvey pone una vez más sobre el tapete la cuestión constante de lo que podría ser “el espacio urbano después del capitalismo”, para retomar el título de un capítulo de “Spaces of hope”¹⁰. Esta cuestión había sido ya planteada por H. Lefebvre, para quien “una sociedad que se transforma caminando hacia el socialismo no puede aceptar (ni siquiera en el transcurso del periodo de transición) el espacio producido por el capitalismo. Aceptarlo, como aceptar la estructura política y social existente, es correr hacia el fracaso”¹¹. Sin embargo, la respuesta de este último no satisface a D. Harvey. Lefebvre, en efecto, desconfía de los modelos de un orden espacial ideal elaborados ex nihilo, de las utopías urbanas, de las ciudades perfectas y otras “cités radieuses” salidas de una espacialidad racionalizada, aunque fuese por la buena causa de la emancipación. Ahora bien, Harvey interpreta como un escape este rechazo de Lefebvre a “construir un proyecto utopiano explícitamente espacio-temporal”, a enfrentarse al problema de la materialización de este espacio alternativo so pretexto de dejar la puerta abierta a la posibilidad de experimentar una infinidad de formas espaciales¹². Así, Lefebvre y quienes le siguieron, afirma Harvey, han “dejado el concepto de utopía en el estado de significativo puro, desprovisto de cualquier referente material en el mundo real”. Y replica: “Sin una visión de la utopía, no hay ningún medio para definir la destinación hacia la cual

⁸ *Ibid.*

⁹ David Harvey, «Spaces of global capitalism», Verso, 2006.

¹⁰ David Harvey, «Spaces of hope», Edinburgh University Press, 2006.

¹¹ Henri Lefebvre, “L’espace: produit social et valeur d’usage”, en «La nouvelle revue socialiste», n° 18, 1976. Subrayado de Lefebvre.

¹² David Harvey, «Spaces of hope», *op.cit.*

queremos embarcarnos”¹³. Llega a decir que “la construcción de una forma de urbanización propiamente socialista es tan necesaria para esta transición hacia el socialismo como lo fue la emergencia de la ciudad capitalista para la supervivencia del capitalismo”.

Sin embargo, seguimos esperando que Harvey precise lo que entiende concretamente y, podría decirse, “sobre el terreno” por “forma de urbanización propiamente socialista”. Claro, es lógico afirmar que “pensar las vías de la urbanización socialista equivale a enunciar las condiciones de la misma alternativa socialista”. Pero limitarse a concluir de eso, sin ir más allá de la afirmación: “éste es el objetivo que debe fijarse la práctica revolucionaria”¹⁴, parece, a pesar de todo, un poco escaso. Suena más como un eslogan que como un eje de investigación. Por ello, quizás sea hora de volver a pensar, tanto en el ámbito urbano como para la sociedad en su conjunto, cuál podría ser semejante alternativa y, al tiempo, qué podría constituir hoy día una “práctica revolucionaria”, lo que vuelve a llevarnos al problema de la estrategia.

Si D. Harvey se muestra prolijo para celebrar el auge deseado de una verdadera civilización urbana radicalmente diferente de aquella producida por el modo de producción capitalista, por el contrario, resulta evasivo y huidizo acerca de los medios que permitirían hacerla eclosionar. Por cierto que Harvey, al fin de su artículo sobre el derecho a la ciudad, reitera que “es imperativo trabajar en favor de la construcción de un movimiento social amplio para que los desposeídos puedan volver a tomar de nuevo el control de esta ciudad de la cual están excluidos desde hace mucho tiempo”. Y, después de Henri Lefebvre y citándolo, concluye que “la revolución debe ser urbana, en el sentido más amplio del término, o no será”¹⁵. Pero...¿y qué más?

Si esas palabras tuviesen otro significado que el retórico, dejarían entender que la apropiación popular efectiva del espacio urbano y el poder colectivo de reconfigurarlo, que define el derecho a la ciudad según el mismo D. Harvey, no se realizarán sin violencia, no por parte de las clases dominadas sino de la clase dominante. “Una transformación de la sociedad, afirmaba ya H. Lefebvre, supone la posesión y la gestión colectivas del espacio, a través la intervención perpetua de los ‘interesados’, con sus intereses diversos e incluso contradictorios, por lo tanto, la confrontación”¹⁶. Entiéndase en primer lugar confrontación con los poseedores, pues éstos no dejarán de resistir económica e institucionalmente, primero, (con la ayuda, asimismo, de los medios que controlan) y, en última instancia, acudiendo a sus llamadas fuerzas del orden. Es ilusionarse, en efecto, suponer que la burguesía se dejaría desposeer pacíficamente del poder de modelar la ciudad según sus

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ David Harvey, “Le droit à la ville”, en «Revue internationale des livres et des idées», n° 8, janvier-février 2009.

¹⁶ H. Lefebvre, «La production de l’espace», Anthropos, 1974.

intereses. Por cierto, a riesgo de escandalizar a algunos, no puedo evitar recordar la célebre advertencia del Presidente Mao: “la revolución no es una cena de gala”.

Desde luego, D. Harvey habla de “confrontación entre poseedores y desposeídos”, y afirma que “las métrópolis se han vuelto un punto conflictivo mayor de la acumulación por despojo impuesta a los menos poderosos por el impulso de los promotores que pretenden colonizar el espacio para los ricos”. Harvey llega incluso a preconizar “una lucha global, principalmente contra el capital financiero, ya que es la escala en que se efectúan actualmente los procesos de urbanización”¹⁷ y añade una pregunta irónica que puede parecer provocadora en estos tiempos de consenso: “¿nos atravesaremos a hablar de lucha de clases?” Pero la osadía del geógrafo radical se detiene aquí: es puramente verbal. No parece que se le haya ocurrido a David Harvey la idea de que esa “confrontación”, esa “colisión”, esa “lucha” puedan dar un giro violento.

¿Quién afirmó varias veces triunfalmente: “Hay una guerra de clase, pero es mi clase, la clase de los ricos, la que ha declarado esta guerra y estamos al punto de ganarla”? Warren Buffet, una de las más grandes fortunas del planeta¹⁸. De hecho, debemos admitir que, en el frente urbano, la clase que detenta “el poder de remodelar los procesos de urbanización”, tomando la formulación de D. Harvey, es la burguesía, ahora transnacionalizada. Con la mediación de los poderes públicos a nivel central y, sobre todo, local (entre los cuales figuran los alcaldes rodeados de sus ingenieros, economistas, urbanistas y arquitectos, por no mencionar sus investigadores en ciencias sociales), ella está llevando a cabo una reestructuración y reordenamiento permanentes de los territorios urbanos que van a la par de las transformaciones de la dinámica del capitalismo.

En el marco de una entrevista con David Harvey en octubre 2010¹⁹, le planteé la cuestión que sigue: “¿Cree usted que las clases dirigentes que, hasta hoy, tienen el ‘poder de actuar sobre las condiciones generales que configuran los procesos de urbanización’, según su definición del derecho a la ciudad, aceptarían sin reaccionar ser desposeídas de este poder bajo la presión popular? Semejante perspectiva, he añadido, implicaría que serían también despojadas del poder de actuar sobre las condiciones generales que determinan no sólo estos procesos urbanos sino también muchos otros. En pocas palabras, significaría que consentirían en ser privadas de su poder económico y político, esto es, en dejar, finalmente, de ser clases dirigentes. ¿No es esto un sueño, por no decir una hipótesis irrealista sino absurda?” “No puedo contestarle”, me dijo Harvey. “¿Por qué?”, pregunté yo. “Porque ésta es una pregunta que no se me ha planteado nunca”, lo que dice mucho del tipo de interlocutores con que D. Harvey suele tratar. ¿Quiere decir esto que el “derecho a la ciudad” está condenado a ser solamente un tema de debate académico?

¹⁷ David Harvey, “Le droit à la ville”, *op. cit.*.

¹⁸ «CNN», 25 de mayo de 2005 y «New York Times», 26 de noviembre de 2008.

¹⁹ Entrevista realizada para la revista on-line «Article 11», aún no publicada.

¿Para qué sirve entonces el retorno de un pensamiento crítico radical de lo urbano si éste no tiene impacto sobre la realidad social de la ciudad? ¿Por qué y para qué criticar la urbanización capitalista, si esto no desemboca en una puesta en tela de juicio efectiva, es decir en los hechos y no sólo en las palabras, del sistema social que produce esta urbanización? Además, repetir, como Harvey y otros, que “el control colectivo del empleo de los excedentes en los procesos de urbanización debe volverse uno de los puntos principales de focalización de las luchas políticas y de la lucha de clases” no tiene sentido si no se procura, primero, hacer este control efectivo, controlar la producción de estos excedentes, es decir, controlar los medios de producción y de intercambio, lo que conllevaría poner fin a la explotación y, por lo tanto, desposeer a los poseedores.

Un periodista de «Le Monde diplomatique», en un artículo incisivo donde constataba y deploraba la ausencia de lazos entre “manifestaciones populares y análisis eruditos”, se preguntaba cuáles serían los medios de “conciliar cultura científica y cultura política”²⁰. Y no parecía hacerse muchas ilusiones. “Organizar a las masas, invertir el orden social, tomar el poder aquí y ahora: estas problemáticas comunes a los revolucionarios” de los dos siglos pasados son “insolubles en la investigación universitaria -y eso admitiendo que puedan encontrar algún día su sitio en ésta”.

En este siglo incipiente, mientras la crisis del capitalismo no deja de agravarse y las condiciones de existencia de las clases populares no cesan de deteriorarse, sería quizás urgente volver a enlazar la teoría con la práctica. Seguro que se puede seguir haciendo carrera en la crítica de la urbanización del capital, como lo hacen desde años los economistas marxistas que toman como blanco el modelo socio-económico neo-liberal, sin que esto se articule mínimamente con el descontento creciente de las clases dominadas para convertirlo en una fuerza política capaz de poner en marcha una contraofensiva. Con todo, se puede sugerir, parafraseando a Marx, que los críticos profesionales “radicales”, que hasta ahora no han hecho más que interpretar el mundo urbano, se dignen a pensar la manera de transformarlo; en síntesis, a pensar cómo pasar de las teorizaciones a la realización.

²⁰ Pierre Rimbert, “La pensée critique prisonnière de l’enclos universitaire”, «Le Monde diplomatique», enero de 2011.

**PRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO
RESIDENCIAL DE LA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS
EN BOGOTÁ EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS
NEOLIBERALES (1990-2010)¹**

**PRODUCTION AND TRANSFORMATION OF RESIDENTIAL
SPACE OF LOW INCOME POPULATION IN BOGOTA UNDER
NEOLIBERAL POLICIES (1990-2010)**

Carlos Alberto TORRES TOVAR*

Resumen de la tesis doctoral “Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales, 1990 – 2008. Una interpretación a partir de cuatro casos de estudio en la localidad de Ciudad Bolívar” defendida por Carlos Alberto Torres Tovar en el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid el 5 de julio de 2011. Directoras: María A. Castrillo Romón, de la Universidad de Valladolid, y Beatriz García Moreno, de la Universidad Nacional de Colombia. Tribunal: Prof. Dr. Alfonso Álvarez Mora, Prof. Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz, Prof. Dr. Carlos González Lobo, Prof. Dr. Agustín Hernández Aja, Prof. Dr. José Fariña Tojo.

1. Introducción

La tesis desarrolla cuatro momentos de observación. El primero proporciona una lectura del objeto de estudio, algunas delimitaciones conceptuales, el estado de la cuestión, así como una contextualización y caracterización de la ciudad de Bogotá que le son pertinentes y que permite reconocer los aspectos centrales que determinan la producción y transformación de la vivienda de la población de bajos ingresos (en adelante PBI) en el periodo de estudio (1990-2010). El segundo observa cómo y qué elementos han influido en la evolución de la producción del espacio residencial de carácter formal para la PBI y en su transformación a corto y mediano plazo en clave de degradación. El tercero analiza la evolución del espacio residencial producido informalmente por la PBI, así como el marco institucional, el desarrollo y evolución, los procesos de formalización mediante la legalización

* Arquitecto, Magister y Doctor en Urbanismo. Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Instituto de Investigaciones en hábitat, ciudad y territorio. Líder del grupo de investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”, clasificados en categoría A por Colciencias. Editor de la revista indexada BITÁCORA urbano territorial. catorrest@unal.edu.co.

¹ La tesis se puede consultar en la Base de Datos de Tesis Doctorales (TESEO) del Ministerio de Educación y Ciencia de España en la dirección www.educacion.gob.es/teseo/mostrarSeleccion.do#

de barrios de origen informal, y destaca los efectos de la formalización. Como soporte de los análisis del segundo y tercer momentos, para la comprensión del problema de la vivienda en sus componentes cualitativos, la investigación se apoyó en cuatro casos de estudio en barrios de la localidad de Ciudad Bolívar (Arborizadora Baja, Urbanización El Ensueño -Casa Grande-, Bella Flor y Caracolí).

El cuarto y último momento de observación, articula a modo de conclusiones las lecturas de la evolución del espacio residencial formal e informal de la PBI como contribución desde el campo de las políticas de vivienda a la operación del neoliberalismo. Reconoce que ya que no es posible, hoy en día, hacer una lectura sobre la cuestión de la vivienda sin reflexionar sobre los avances de la doctrina del libre mercado y el desmonte del Estado social, y concluye señalando que, para el caso colombiano, en el marco de las particularidades del desarrollo del modo de producción capitalista, que la penuria de la vivienda se agrava en el periodo de análisis y que lo que se oferta como vivienda social es parte del problema y no de la solución.

Se puede afirmar que esta tesis es un reflejo o metáfora de la dialéctica del espacio urbano y del espacio residencial en las ciudades de América latina. Sin embargo, una de sus pretensiones es contribuir en superar los lugares comunes de las lecturas sobre estos problemas urbanos.

2. La observación de la situación actual: punto de partida

La tesis se enmarca en el análisis de las transformaciones de la producción de vivienda para la PBI, tanto la que se produce de manera formal como la que se autoproduce en barrios de origen informal. Para ello es necesario reconocer los cambios y equilibrios que juegan los agentes públicos y las relaciones que se producen con los demás agentes urbanos, principalmente los agentes privados y los agentes sociales.

En el periodo analizado, las viviendas producidas bajo el esquema formal y bajo los modelos normativos y urbanísticos imperantes, signados por el enfoque neoliberal, han reducido su tamaño, han eliminado espacios a su interior y han rebajado los parámetros técnicos y de espacialidad mínimos. Así mismo, se han impuesto las figuras de la propiedad horizontal² y la “agrupación de vivienda”³ que se presentan como mecanismos privilegiados para la organización y

² Ley 675 del 2001. Regula los inmuebles donde concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes. Su objetivo es “... garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a esta normatividad, con énfasis en la seguridad, la convivencia pacífica, la solidaridad social, así como la función social de la propiedad entre otros temas”.

³ Este concepto hace referencia a los desarrollos de vivienda en los que existen condiciones de tenencia en copropiedad, tanto las áreas de uso comunal como las parcelas. Este régimen en Colombia se conoce como propiedad horizontal y se aplicó por primera vez en los años 70 en proyectos de vivienda multifamiliares de estratos medios y altos. Desde los años 90 se aplica a la vivienda protegida: primero a la VIS y, en el presente siglo, también a la VIP.

producción de vivienda social, sin haber avanzado hacia procesos de industrialización y estandarización. Por otro lado, los precios de la vivienda formal se han incrementado y el sistema financiero ha reaccionado con financiación a más largo plazo (hasta treinta años) y los promotores inmobiliarios, reduciendo drásticamente el área de la vivienda producida hasta ajustarla a un precio que, siendo asequible a una fracción significativa de la PBI, soporte las rentas esperadas (Fig. 1 y 2).

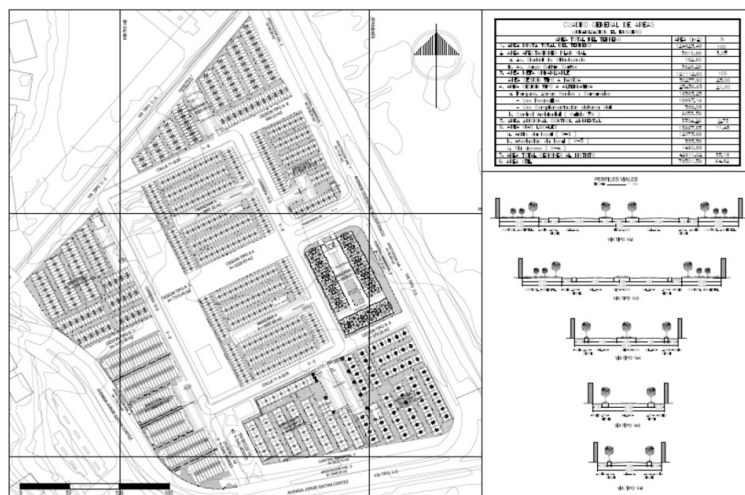


Fig. 1. Plano Urbanístico del Barrio Casa Grande, compuesta de VIS producidas por promotores-constructores privados. Fuente: elaboración propia con base en plano DAPD, 2010.



Fig. 2. Barrio Casa Grande. Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo, 2010.

En relación con la autoproducción de viviendas en barrios de origen informal, la ocupación del territorio se presenta, cada vez con mayor frecuencia, en zonas de riesgo y alta vulnerabilidad. La disminución de las áreas aptas para urbanizar se ha traducido en disminución en el tamaño de las parcelas y en encarecimiento del valor del suelo, aspectos que, a su vez, irán de la mano con la ampliación en el tiempo requerido para la consolidación de los asentamientos (más de 15 años) (Fig. 3 y 4).

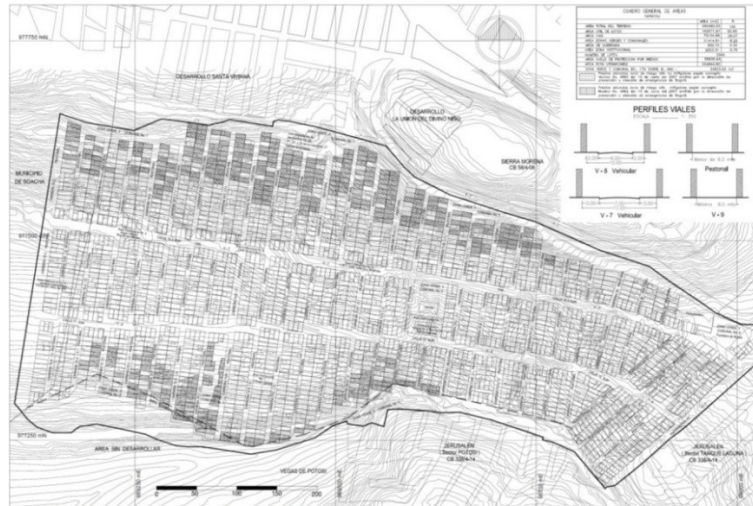


Fig. 3. Plano Urbanístico del Barrio Caracolí, autoproducido por sus moradores a partir de la compra de las parcelas a urbanizadores pitaras ("terreros"). Fuente: elaboración propia con base en plano DAPD, 2010.



Fig. 4. Barrio Caracolí. Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo, 2010.

2.1. Las preguntas de investigación y el objeto de estudio

¿Puede valorarse que las políticas colombianas de vivienda social y de legalización de barrios desarrolladas entre 1990 y 2010 están aproximando a la PBI al disfrute de una vivienda adecuada, es decir, que sus efectos materiales están operando materialmente a corto y medio plazo en la reducción del problema de la vivienda? Y si no, ¿cuáles son los elementos y mecanismos que influyen en esa fractura entre la orientación nominal de las políticas y sus realizaciones? Y, en definitiva, ¿en qué medida las políticas de vivienda para la PBI en Colombia forman hoy parte de la solución o parte del problema de la vivienda? Es decir, ¿cuál es el balance cualitativo de las dos últimas décadas de políticas públicas de suelo y vivienda dirigidas a la PBI en Bogotá?

En ese sentido, no olvidemos el hecho de que Colombia suscribió y ratificó los acuerdos y pactos internacionales que consagran el derecho a la vivienda (ONU, 1948) y el derecho a la vivienda adecuada (ONU, 1966). Esta tesis se pregunta si el Estado colombiano ha garantizado la satisfacción de este derecho de rango constitucional⁴.

En esta misma dirección, falta una reflexión sobre los límites y alcances posibles en relación con la realización de la vivienda adecuada para la PBI, de la evolución de la producción formal y la legalización de los barrios de origen informal, más allá de la descripción estadística. Esta situación está mediada por la temporalidad del proceso. No se puede observar como una foto fija, ya que está enmarcada en unos cambios permanentes que se suceden tanto en el espacio urbano como en el espacio residencial en las ciudades colombianas y que marcan una temporalidad compleja.

Para abordar el análisis se efectuó un conjunto de delimitaciones conceptuales sobre el objeto de estudio y se indagó en el marco teórico, incluida una revisión profunda, a partir de dos escenarios, del estado de la cuestión de la evolución reciente de las políticas de vivienda social y de legalización de barrios y su relación con el espacio residencial de la PBI.

El primer escenario estaba protagonizado por la cuestión urbana y la cuestión de la vivienda en América latina y, en él, se reconocía que, desde finales de los años 80, los estudios e investigaciones realizados en el subcontinente se desinteresan de interpretaciones globales y se circunscriben fundamentalmente a análisis sectoriales o análisis de caso, dificultando la comprensión de los procesos como totalidad. Se discuten entonces, fundamentalmente, dos aspectos. Están, por una parte, aquellos que sostienen que es imposible construir una interpretación general de los fenómenos urbanos, sociales y políticos que se suceden en América latina y, por tanto, generalizarlos. De otra parte, están aquellos que consideran que las particularidades de los distintos fenómenos urbanos obligan necesariamente a

⁴ La Constitución Política de Colombia en su Artículo 51, señala que: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (CPC, 1991:23).

través de los estudios de caso y de detalle a no generalizar y construir desde allí los análisis particulares.

El segundo escenario corresponde a la cuestión urbana y el espacio residencial en Colombia. En Bogotá, hasta 1972, operó el Centro Interamericano de Vivienda para América latina (CINVA), un organismo adscrito a la Organización de Estados Americanos (OEA), que fue clausurado bajo la premisa de que ya se había dicho y ya se habían planteado todos los asuntos relativos al problema de la vivienda, a lo que se debía saber y hacer sobre vivienda social para América latina (Rivera, 2002). Ello contribuyó, en buena medida, a que los estudios sobre la vivienda y sus problemas asociados fuesen abandonados. Habría que esperar hasta la década de los años 90 y, de manera particular, a la primera década del siglo XXI, con la constitución de varios centros de investigación y varios programas de maestría específicos, para que se reactivase la preocupación por la cuestión urbana y la cuestión de la vivienda y se retomara la investigación científica al respecto. Esta discontinuidad ha contribuido a que existan grandes vacíos de conocimiento sobre las problemáticas inherentes al espacio residencial y, más aún, al espacio urbano. Los estudios, en su mayoría, están asociados a dos tipos de dinámicas: las de orden económico, en los cuales se valoran los costos de producción y financiación de la vivienda, y, en segunda instancia, los estudios tipo-morfológicos de la vivienda que se produce. Sin embargo, se dejan de lado los asuntos de orden cualitativo y el análisis en términos de proceso (transformaciones en el tiempo) (Torres *et al.* 2008).

Así mismo, para entender el escenario donde se desenvuelven las preguntas de investigación, es necesario señalar que el problema que se aborda, a pesar de presentar características particulares en Bogotá, no es un problema específico del contexto colombiano sino que se repite en América latina y quizás en otros continentes. En el caso latinoamericano, el proceso de urbanización y de aglomeración urbana permite reconocer que, en 2010, más del 75% de su población se encuentra localizada en centros urbanos, lo cual ha generado un aumento significativo de la pobreza y la miseria que supera ya los 180 millones de habitantes (Cepal, 2012). Se trata de ciudades con políticas ineficientes e ineficaces en todos los órdenes, y de manera particular en materia de vivienda social, que hacen parte de los cambios en los modelos de desarrollo derivados de los reacomodamientos del modelo capitalista y su fase neoliberal en América latina.

El interés por problema de la vivienda en Colombia en las últimas décadas responde al interés por la experiencia en la ciudad en Latinoamérica, tanto en términos de producción de vivienda social como de autoproducción del espacio residencial y urbano, proceso en que la PBI se manifiesta capaz de construir y mejorar su entorno inmediato.

En el caso de Colombia es importante señalar que el proceso de urbanización está ligado a un escenario histórico de conflicto en sus distintas etapas. Estas etapas revisten características particulares y marcan unas consideraciones objetivas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de su interpretación.

El periodo de análisis se inicia con un punto de inflexión fundamental al desarrollarse una Asamblea Nacional Constituyente en 1991, que formula una nueva Carta Constitucional. Ésta determina cambios en la estructura jurídico-política del país e introduce profundas modificaciones en un modelo de desarrollo que estaba estructurado hasta ese entonces bajo la lógica de la búsqueda de un Estado del Bienestar que nunca se alcanzó. Se hizo migrar rápidamente el modelo hacia la concepción de un Estado mediado por las prácticas del mercado (prácticas que, hasta hoy día, determinan todas las formas de actuación y del quehacer de la sociedad colombiana, incluidas la producción, consumo y transformación del espacio residencial y urbano).

En relación con la definición del objeto de estudio, la tesis no trata simplemente de efectuar la catalogación de la vivienda social que se produce formalmente y la que se autoproduce en Bogotá para la PBI, sino de entender cuáles son los mecanismos y cuáles los procesos de producción que subyacen al acceso a la vivienda, las dinámicas de su transformación y la forma como intervienen los diferentes agentes urbanos, reconociendo los cambios y equilibrios que se suceden entre éstos.

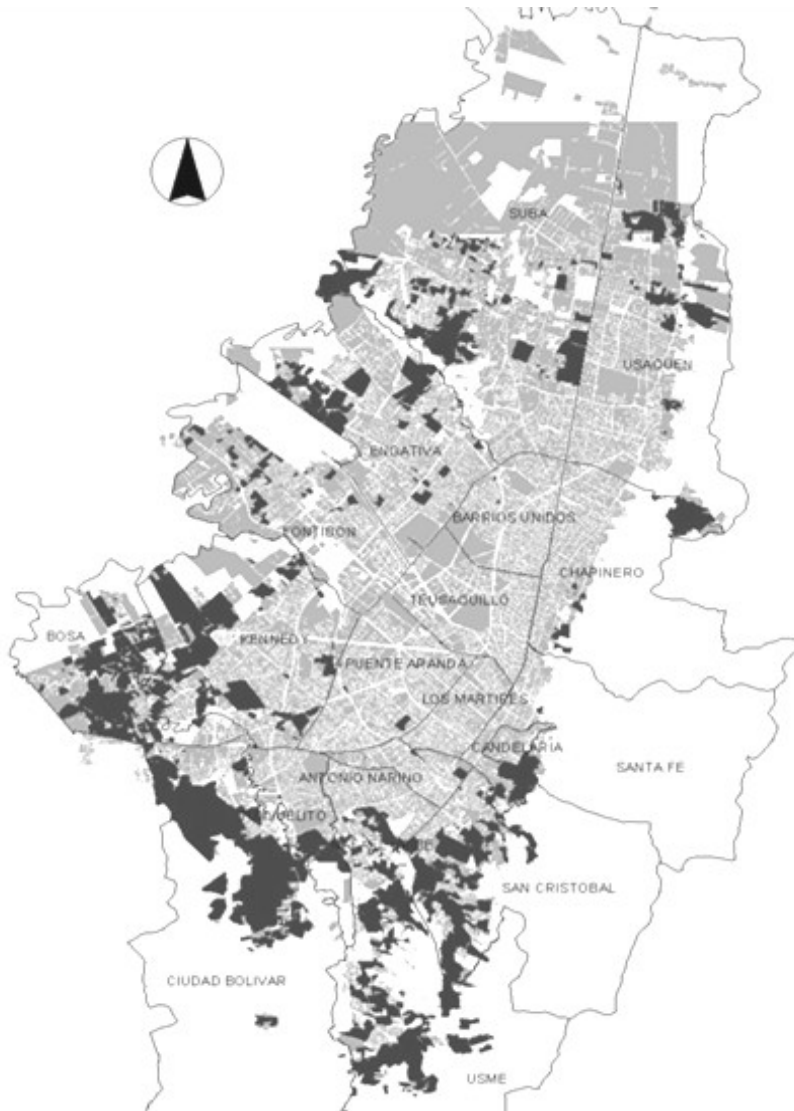
Cabe aquí señalar que estas dos expresiones de producción de vivienda -la “formal” y la “autoproducida”- reproducen, en el ámbito residencial, la realidad dialéctica de la ciudad colombiana, en la que dos formas históricas de crecimiento urbano se suceden de manera simultánea: la “ciudad formal” y la “ciudad informal”, si bien la ciudad es una sola.

En el caso de la “ciudad formal”, es importante destacar que la producción de vivienda social en Colombia no ha conseguido atajar el déficit de vivienda que hoy en día acumula y que se hace más evidente al observar cómo se amplía la ciudad informal como alternativa a la falta de respuesta. Tampoco se ha logrado reducir las distancias entre el déficit cuantitativo de vivienda y el parque residencial disponible, ya que el stock habitacional es insuficiente para atender las necesidades acumuladas.

Sin embargo, las políticas públicas previas a los años 90, aun siendo ineficientes frente al déficit cuantitativo, consiguieron ofertar vivienda en condiciones adecuadas (higiénicas, con un programa familiar suficiente, mejor adaptadas a los presupuestos familiares, entre otras) y se caracterizaron por reconocer la necesidad de la vivienda como un bien social y como una responsabilidad pública, bajo un marco normativo relativamente estable que, durante más de 50 años, generó avances significativos en materia de vivienda social y diversificó la actuación pública en virtud de la complejidad de la cuestión de la vivienda social en Colombia. En este sentido, la actuación de los agentes públicos no estuvo basada en la generación de rentas sino en la solución del problema habitacional, asumiendo una descapitalización en casi todas las fases de la producción y distribución de la vivienda que promovió y produjo.

En el caso de la ciudad informal, la existencia y crecimiento de este tipo de asentamientos constituyen la expresión más clara de la pobreza, la desigualdad, la segregación, el crecimiento urbano incompleto, la deficiencia en la oferta de suelo y vivienda social, y el débil proceso de ordenamiento territorial. Demuestra, a su

vez, que la exclusión social, económica y, por qué no, política e ideológica se manifiesta en la estructura del espacio urbano y residencial (exclusión espacial) e impacta de forma negativa la calidad de vida de la PBI. De hecho, la llamada ciudad informal constituye, en 2010, más del 24% del total del área urbanizada de Bogotá y conforma 1614 de los 2250 barrios de la capital colombiana (SDP, 2011) (Mapa 1).



Mapa 1. Acumulado de la informalidad urbana en Bogotá, 2010. Fuente: SDP, 2012

En el sentido antes indicado, cinco aspectos que son fundamentales en la configuración del objeto de estudio, determinan además el espacio urbano y residencial en Bogotá: el aumento sostenido de la pobreza y la miseria; las dinámicas económicas de la PBI; las condiciones habitacionales de los hogares de la PBI a las que se suman el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo; la llegada de población en condición de desplazamiento forzado derivada del conflicto social y armado que afronta Colombia; y, por último, la profundización de la segregación socio espacial, complementada con el procedimiento administrativo de la estratificación socioeconómica⁵ que segmenta la población en seis grupos.

2.2. Las hipótesis

Para configurar la interpretación de los procesos formales e informales recientes observados sobre la vivienda y los espacios urbanos habitados por la PBI y con consecuencias importantísimas en la transformación del espacio urbano y residencial en la ciudad, se propusieron cinco hipótesis.

La primera hipótesis de la tesis da cuenta de la convergencia de dos dinámicas, perceptibles en la acción de los agentes públicos en relación con el sector formal de la vivienda social. La primera afecta a la llamada política de vivienda (dirigida, en teoría, a favorecer a la población con mayores necesidades en materia habitacional) que ha abandonado la promoción pública para orientarse hacia la conversión de sus destinatarios en demanda solvente mediante un instrumento fundamental: los subsidios de vivienda (nacional y complementarios). La otra dinámica afecta a los mecanismos de regulación establecidos, que ha virado hacia la atención a (y priorización de) las exigencias de los agentes privados inmobiliarios, a quienes se les permitiría operar mucho más libremente en el mercado de la vivienda, flexibilizando y rebajando los requerimientos mínimos del objeto vivienda (incluida la Vivienda de Interés Social, VIS, y la Vivienda de Interés Prioritario, VIP) para, con ello, posibilitar la reducción de su coste final de producción y, en última instancia, la obtención de una mayor rentabilidad inmobiliaria.

No obstante, dadas las dimensiones actuales de la problemática de la vivienda social, a pesar del acceso a los subsidios, este sistema por sí solo no parece alcanzar a solucionar el problema. Aún si todos los colombianos demandantes tuvieran subsidios, el problema sería que no habría una oferta suficiente ni adecuada⁶. De hecho, la segunda hipótesis establece que la vivienda

⁵ La clasificación depende de la condición físico espacial de su localización y afecta a la forma y los costos con que la PBI puede acceder a los bienes y servicios urbanos, particularmente los servicios públicos domiciliarios y los servicios colectivos.

⁶ Aquí es preciso hacer un paréntesis para recalcar que existen profundas diferencias entre lo que se considera una vivienda adecuada y lo que se entrega como una “solución habitacional” ofertada por el mercado, sea VIS o VIP.

producida en las condiciones formales por el mercado está desconectada de las necesidades de la PBI destinataria, con lo cual la transformación del espacio edificado se produce necesariamente y adquiere el carácter de una permanente degradación de las condiciones edificatorias de las llamadas “soluciones habitacionales”. Se supone que la precariedad del producto que se entrega y la rebaja de exigencias de los mínimos admisibles son consecuencia de la introducción de las políticas neoliberales y causa de que cada metro cuadrado edificado que se entrega solventa cada vez menos las necesidades de los usuarios y, por tanto, lleva implícita la necesidad de cambios que terminan acercando la vivienda formal para la PBI a niveles de calidad edificatoria propios de la vivienda de origen informal.

La tercera hipótesis parte de reconocer que Colombia y otros países de América latina han impulsado la política de legalización de barrios como estrategia prioritaria de formalización dirigida a regularizar e incorporar plenamente a la ciudad el espacio urbano producido dentro de la economía informal. La acción pública de reconocimiento y legalización de barrios habría evolucionado en un corto periodo de tiempo en un sentido de reducción progresiva, alejándose del mejoramiento barrial y de vivienda, y apuntando tan sólo a la regularización fiscal. Esta reducción afectaría a los avances en materia de vivienda, redes de infraestructura y accesibilidad, y significaría que, con carácter general, no se habrían producido todos los impactos supuestos a la incorporación del espacio urbano y residencial autoproducido a las prácticas formales de la ciudad.

De hecho, la vivienda no es regularizada de manera simultánea con el barrio, aunque sí se convierte en sujeto del régimen jurídico a título individual, generalmente manteniéndose la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la propiedad al tiempo que se grava fiscalmente a los poseedores. Por otro lado, la acción pública en materia de redes de infraestructura y accesibilidad se reduce, lo que, además de incidir en la producción de cambios físico-espaciales necesarios, afecta las condiciones socioeconómicas de la PBI en términos de presión sobre el gasto en las economías familiares. Al no poder soportar los nuevos costos que trae consigo la incorporación a la ciudad formal, para muchos habitantes de los barrios legalizados parece abrirse la perspectiva de ser expulsados de ésta. Y todo ello en medio frecuentemente de la permanencia de carencias y déficits del espacio urbano en materia de equipamientos colectivos, espacio público y movilidad.

La cuarta hipótesis establece que el espacio urbano y residencial de estas dos políticas, la regularización fiscal barrial y de vivienda, por una parte y de otra, la producción de viviendas social, se enmarcan en la esfera neoliberal y forman parte de un conjunto de medidas orientadas a incorporar las prácticas de la PBI –frecuentemente informales– al mercado formal. Esas políticas están además asociadas prioritariamente a resultados monetarios. Se priman, de hecho, desde lo público, las políticas fiscales y de subsidios asociadas a la vivienda sobre la base de una desregulación selectiva (por ejemplo, se rebajan las exigencias a lo edificado y se incrementa la planificación urbanística) y, desde el mercado, se

trazan estrategias inmobiliarias claras para la incorporación de la PBI al consumo de productos inmobiliarios y financieros.

Sin embargo, estas acciones de agentes públicos y privados no han representado una mejora real de las condiciones de vivienda de la PBI. Por un lado, las soluciones confrontadas al déficit cuantitativo del espacio residencial, esto es, los barrios y viviendas sociales producidos en las últimas décadas evolucionan rápidamente hacia la degradación espacial, dados los problemas que rodean su consumo y la insatisfacción de las necesidades espaciales de sus habitantes. Por otro lado, las estrategias de mejora y formalización de los barrios de origen informal a través de la legalización de barrios y sus programas complementarios (Mejoramiento integral de barrios -MIB-, Reasentamiento, etc.) no han producido los impactos esperados en términos de incorporación efectiva y plena del espacio urbano y residencial autoproducido y de la población que los habita a la ciudad “formal”.

Ambas situaciones, tanto la degradación del espacio producido formalmente como la formalización incompleta del informal, son afectadas por las formas de actuación adelantadas por los distintos agentes económicos implicados en las políticas de vivienda social y de legalización. Éstas, enmarcadas en una perspectiva neoliberal, aparecen reducidas a políticas fiscales e inmobiliarias. De hecho, hay un punto de encuentro entre la degradación de lo formal y la formalización incompleta de lo informal que es el que intenta desvelar esta tesis: ambos son efectos de la “liberalización económica” del desarrollo del espacio residencial para la PBI en la ciudad de Bogotá, indistintamente del origen formal o informal de los barrios y las viviendas

En esta situación, tanto el Estado, a través de sus instituciones y entidades encargadas, como las grandes empresas de la iniciativa privada han transferido gran parte de la financiación de la vivienda a la población más pobre (para quienes debería ser un derecho independiente de su capacidad adquisitiva), lo que habría infringido grandes pérdidas al espacio urbano y residencial de la PBI, pérdidas apreciables hoy en la eliminación *de facto* de los estándares mínimos de vivienda, la baja calidad habitacional, la degradación de las condiciones higiénicas, la pérdida de la intimidad doméstica y la ampliación de espacios sin adecuaciones técnicas e incumplimiento de los códigos de urbanismo, entre otros aspectos.

Una última hipótesis establece que, desde lo público, se están primando los intereses económicos sobre los intereses sociales, a pesar de que se diga lo contrario. Así, las políticas públicas legitimadas por el discurso neoliberal no estarían orientadas a sufragar “necesidades sociales” sino al servicio de las exigencias del mercado, esto es, de los intereses de los agentes privados del sector financiero e inmobiliario.

3. Bogotá y el espacio residencial de la PBI: primer momento de observación

El primer momento de observación de la tesis lo configuró una lectura del periodo de análisis (1990-2010) en la que se recogen los asuntos teóricos que se debatieron en relación a la cuestión de la vivienda y la informalidad, por una parte y de otra, los asuntos contextuales que le son determinantes. Así mismo, se identificaron los elementos previos claves (principalmente desde los años 70⁷), de forma tal que permitió encuadrar la temática propuesta de la tesis desde una perspectiva histórica.

Los asuntos teóricos se trabajaron a partir de efectuar un conjunto de delimitaciones conceptuales sobre el objeto de estudio que permitieron abordar de manera clara y precisa, entre otras, las categorías de población de bajos ingresos, vivienda, hábitat y déficit habitacional. Junto a ello, se efectuó una lectura introductoria de los efectos de la aplicación de las políticas neoliberales en materia de espacio residencial para la PBI presentes en Colombia y la ciudad de Bogotá en el periodo 1990-2010.

En los rasgos generales de la ciudad, se recogen la estructura urbana y los rasgos urbanísticos significativos, los problemas derivados del crecimiento demográfico y espacial de la ciudad, su estructura política y el sistema político administrativo, la estructura de planeación urbana y los determinantes (gestión urbana, planificación y ocupación territorial) sobre los cuales se configura el modelo de ciudad neoliberal, la estructura social, la estructura económica y las problemáticas urbanas y en materia de urbanización.

Como parte de los rasgos generales de la ciudad, son de destacar dos asuntos. El primero, la configuración “barrio a barrio” con la que se construye la ciudad de Bogotá, la cual permite explicar el modelo de producción de la ciudad y forma como se habilita suelo urbano. El segundo, la identificación de los principales agentes urbanos intervinientes en la producción, transformación y consumo de suelo y vivienda en Bogotá.

En los asuntos relacionados con el déficit habitacional se revisó el problema en Colombia y Bogotá. A nivel del déficit habitacional, la ciudad no ha logrado avances significativos, ya que el acumulado a comienzos de los años 90 aún se mantiene, así como la baja oferta de suelo disponible para urbanizar y atender la demanda de vivienda social (en el año 2008 existían aún 6.600 ha de suelo vacante en toda la ciudad). La aparente “escasez” en materia de suelo para VIS y VIP que impide, a decir de los promotores-construtores involucrados en esta parte del sector inmobiliario, el desarrollo de este tipo de vivienda se debe a la especulación y acaparamiento del mismo por parte de los terratenientes urbanos y otros agentes urbanos privados cuyo interés se centra en proyectos de alta rentabilidad financiera y no en la provisión de viviendas adecuadas para la PBI.

⁷ Es en esta década cuando se introducen los primeros cambios significativos en las políticas y formas del financiamiento para el acceso a la vivienda, así como se producen importantes ajustes normativos relacionados con las normas mínimas de urbanización y la configuración y aplicación de códigos de urbanismo para las grandes ciudades colombianas, principalmente en la ciudad de Bogotá.

En Bogotá, la pobreza se cuantifica utilizando metodologías que miden las características físico espaciales de la vivienda y el entorno⁸, o a través de indicadores sociales pautados por la Línea de pobreza (LP) y la Línea de indigencia (LI). Ambas metodologías arrojan datos contradictorios. La primera indica una disminución vertiginosa en los últimos años: para 2007, sólo el 7% del total de hogares de la ciudad era pobre (138.496 hogares) y, de éstos, sólo el 0,54% (10.679 hogares) se encontraba en condición de miseria (SDP, 2008). La segunda muestra que el 23,8% de la PBI está bajo la LP (1.763.716 habitantes) y el 3,4% se encuentra bajo la LI (251.960 habitantes) (PNUD, 2008). La concentración de la riqueza medida por el índice GINI, para el mismo año, es alto y se sitúa en 0,54 (PNUD, 2008).

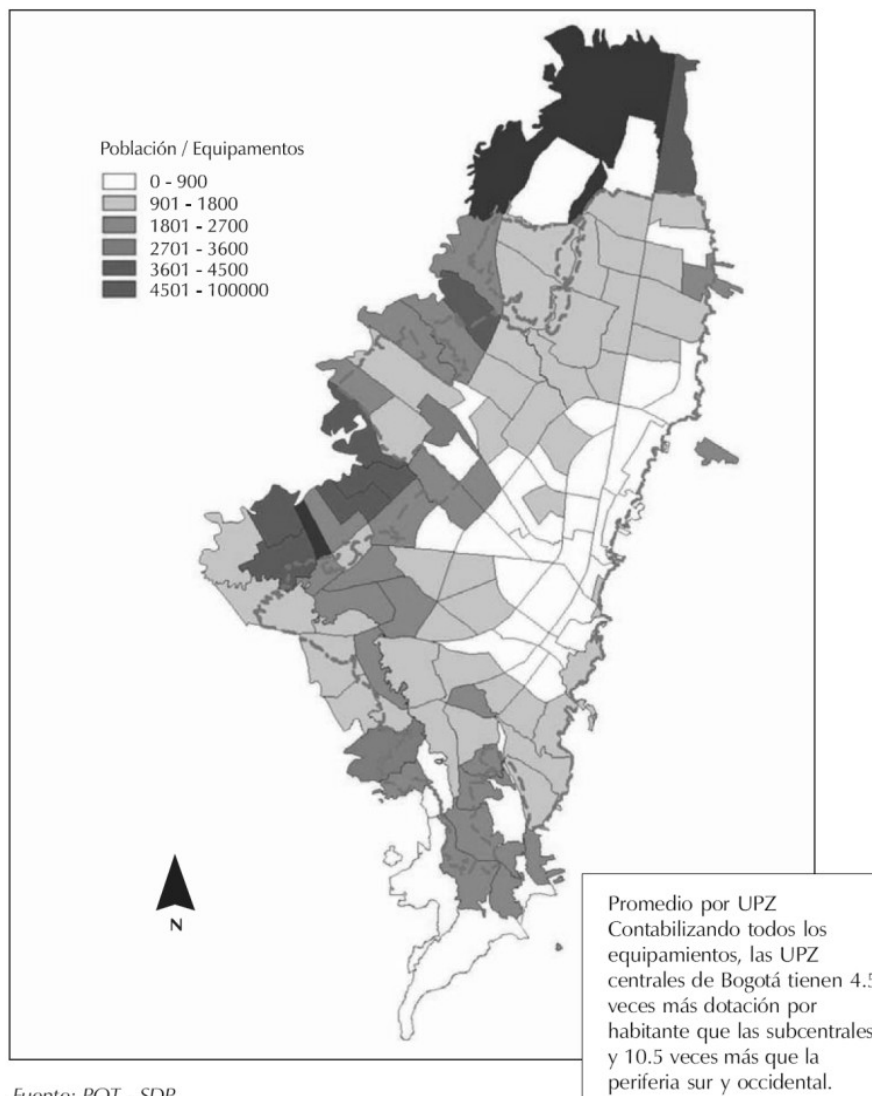
De otra parte, la organización socioespacial de la ciudad sigue marcada por la segregación, la cual se observa en la forma como se distribuye la población y la vivienda en la ciudad: los ricos al norte y los pobres al sur. Presenta una muy escasa mezcla entre estos tipos de población, con una mala distribución del espacio público y los equipamientos colectivos y enormes distancias, tiempos y costos de desplazamiento urbano. Como señala la SDP, “la segregación en Bogotá (...) es elevada, es secular y tiende a reproducirse” (SDP, 2007:11) (Ver Mapa 2). Este alto nivel de segregación socio espacial revela dos procesos de producción del espacio urbano determinados territorialmente por la ciudad formal (planificada, reglamentada y autónoma) y la ciudad informal o “ilegal”⁹.

A ello habría que agregar los procesos recientes de densificación o redensificación urbana –tanto en áreas de origen formal como en áreas de origen informal–, gentrificación y renovación urbana, todos ellos acciones rentísticas que excluyen a la PBI.

En 2009, más del 50% de las viviendas de los habitantes de la ciudad de Bogotá se encontraban clasificadas en los dos estratos socioeconómicos más bajos, 1 y 2; y menos del 5% se encontraban ubicadas en los dos estratos más altos, 5 y 6 (SDP, 2010). La población que habita en sectores clasificados como estrato 1 y 2 se localiza mayoritariamente en la periferia de la ciudad y sus lugares de residencia están distantes de los principales centros de generación de empleo y de la mayor oferta de bienes y servicios de la ciudad, factores que contribuyen a la ampliación de la segregación socioespacial (Mapa 3). De acuerdo con esta clasificación de 2009, Ciudad Bolívar está entre las localidades que se muestran más pobres.

⁸ Pertenencia a los estratos socioeconómicos 1 y 2; la caracterización socioeconómica de la Encuesta SISBEN; el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-; y la Encuesta de Calidad de Vida -ECV-.

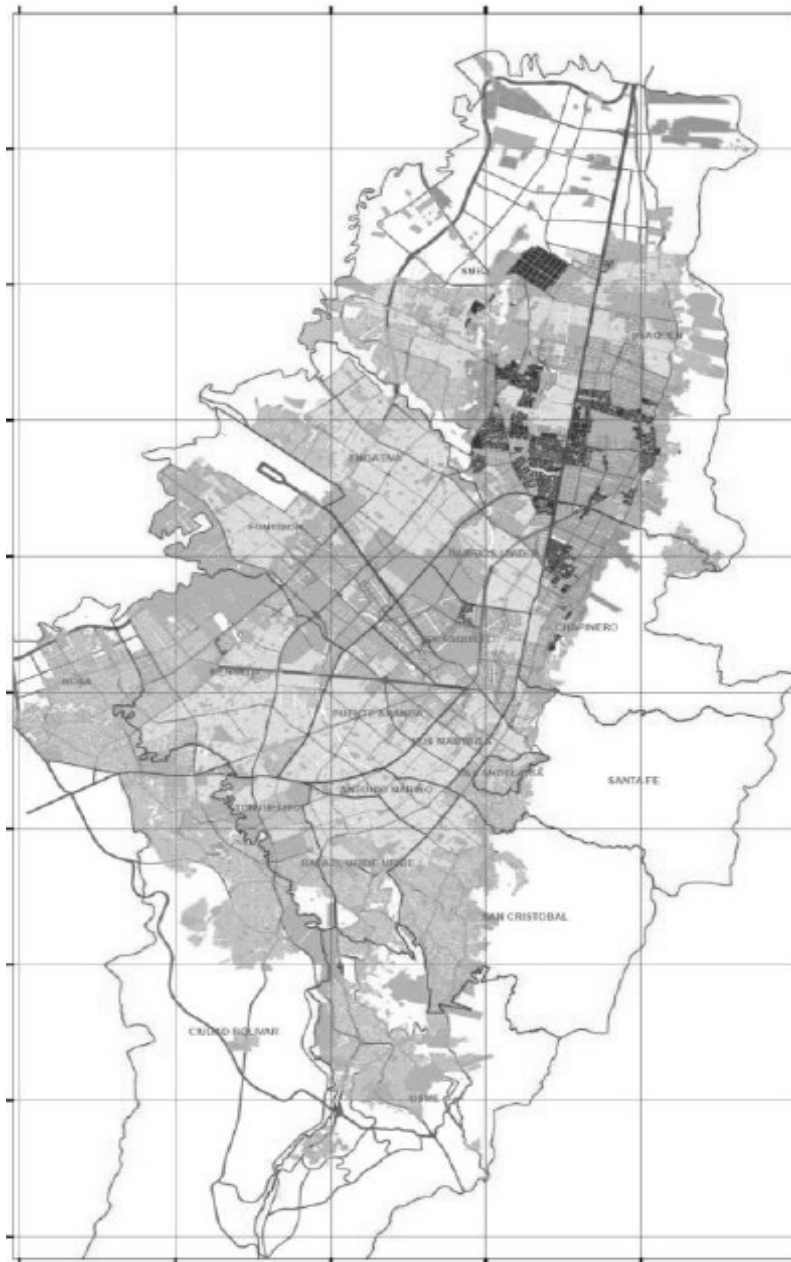
⁹ En un paréntesis necesario, la tesis argumenta, desde una perspectiva concreta, el cuestionamiento sobre la dualidad de la ciudad latinoamericana (ciudad formal/ciudad informal). Por un lado, ambas “ciudades”, formal e informal, son el espacio residencial de la PBI. Por otro, más allá de la relación dialéctica en el plano económico entre ambas “ciudades”, en relación a la producción de vivienda, la tesis demuestra que son realidades que se entrecruzan y deslizan de manera permanente, con diferentes intensidades y matices.



Fuente: POT - SDP

Mapa 2. Segregación socioespacial que generan todos los equipamientos en Bogotá.

Fuente: POT - SDP, 2011



Mapa 3. Estratificación socioeconómica de Bogotá año 2009. Fuente: Decreto 544 de 2009

Así mismo, un fenómeno que se continúa presentando y no se puede dejar pasar es el alto número de población desplazada que llega a Bogotá por efectos del conflicto social e interno armado que se vive en Colombia. Si bien sus orígenes se remontan a la denominada época de la violencia en los años 50, son los procesos de más reciente aparición (desde mediados de los años 80 y, sobre todo, en los años 90) los que generan la afluencia de grandes contingentes poblacionales a la ciudad. El número de desplazados llegados a Bogotá por la agudización del conflicto interno en Colombia, entre 1985 y 2011, alcanza los 709.875 (10% de los habitantes de Bogotá y 15.7% del total de población desplazada en Colombia, estimada en 4.518.707 colombianos en 2011). Se trata de nuevos pobladores asentados principalmente en los cinturones de miseria de los barrios de origen informal (Codhes, 2009) (Tabla 1 y Fig. 5).

	NACIONAL		BOGOTÁ	
	CODHES	SUR (1)	CODHES	%
1990	77.000		12.507	16,2
1991	110.000		17.878	16,3
1992	64.000		10.401	16,3
1993	45.000		7.313	16,3
1994	78.000	0	12.671	16,2
1995	89.000	251	26.455	29,7
1996	181.000	2.582	50.680	28,0
1997	257.000	15.273	78.850	30,7
1998	308.000	35.775	54.570	17,7
1999	288.000	31.635	33.143	11,5
2000	317.375	331.982	43.780	13,8
2001	341.925	375.758	53.520	15,7
2002	412.553	424.927	51.737	12,5
2003	207.607	221.413	13.074	6,3
2004	287.581	162.936	31.491	11,0
2005	310.387	169.111	39.176	12,6
2006	221.638	89.488	31.670	14,3
2007	305.966		44.791	14,6
2008	380.863		56.087	14,7
Total	4.282.895	1.861.131	669.794	15,7



Tabla 1. Población desplazada por violencia en Colombia y Bogotá, 1990 – 2010. Fuente: (1) Sistema único de registro de la población en condición de desplazamiento. Conferencia Episcopal, CODHES, SUR-RUPD (2009). Codhes, 2012.

Figura 5. Desplazados en la ciudad de Bogotá. Fuente: elaboración propia.

Se trata de una realidad que impacta a la ciudad y de manera particular a la vivienda, ya que esta población no retorna a sus lugares de origen y requiere alojamiento en la ciudad¹⁰. La administración de Bogotá reconocía, para 2004, que

¹⁰ La Encuesta Nacional de Verificación adelantada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (2008), identifica que el 75% de la población que llega a las

las familias desplazadas vivían en condiciones de hacinamiento crítico, con ingresos que, en más de la mitad de los grupos familiares, no superan los 100.000 pesos mensuales (30 euros). El 79% de los bajos ingresos que perciben se destina al pago del canon de arrendamiento y alimentos (DAPD, 2004a). Esta situación no ha variado significativamente al año 2010 y la tendencia ha sido a empeorar.

En esa perspectiva, la definición de las políticas públicas en materia de suelo y vivienda considera básicamente a los pobres históricos y trata a la población desplazada como tales, aplicando las mismas actuaciones con cierto grado de preferencia (focalización), sin adaptarlas a las especificidades de la población en condición de desplazamiento forzoso.

4. Producción y transformación de la vivienda social en Colombia o cómo la conversión de “soluciones habitacionales” en “viviendas degradadas” está determinada por el propio sistema VIS. Segundo momento de observación

Lo que la tesis muestra en definitiva es que las dos últimas décadas han estado marcadas en Colombia por la irrupción de políticas neoliberales, donde la producción de vivienda social se ha visto tensionada entre la evolución del Subsidio Familiar de Vivienda –SFV¹¹, y la exigencia de una tasa de beneficio considerada aceptable tanto por los promotores/construtores privados como por el sistema financiero. Para habilitar estas exigencias los agentes públicos han posibilitado diversos instrumentos como la producción de suelo urbanizado para el mercado a través de Metrovivienda¹² o una tasa de crédito prefijada por el gobierno. Ello ha posibilitado el consumo por parte de una fracción de la PBI de la llamada vivienda social producida por el mercado.

Empero, haber optado por priorizar el mecanismo de subsidios por encima de otro tipo de soluciones implicó aceptar que la prioridad de la denominada política pública de la vivienda no se centrara realmente en la PBI, sino en el sector de esta población susceptible de ser sujeto de crédito. La estrategia consiste en “mejorar” la capacidad de pago de los pobres con una ayuda individual que asume como tarea propia el Estado y los gobiernos locales. A ello se suma la “focalización del subsidio de vivienda”, que es el perfeccionamiento del sistema en orden a una “solvabilización” más eficaz de la demanda virtual (perfeccionamiento devenido necesario por el fracaso cosechado desde los inicios de esta práctica). La

ciudades producto del desplazamiento interno tenía resuelto el problema de la vivienda antes de partir a las ciudades (Torres, 2009).

¹¹ Son los aportes en dinero como un complemento al ahorro para la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio (lote o terraza) y mejoramiento de las condiciones básicas de una VIS o VIP, escogida dentro de los proyectos declarados elegibles por el FINDETER o entidades financieras. Los subsidios monetarios públicos para el acceso a la vivienda social fueron establecidos desde 1954 y la regulación vigente está dada por la Ley 3 de 1991.

¹² Metrovivienda es una Empresa industrial y comercial del Estado de la Alcaldía Mayor de Bogotá creada en 1999 que promueve la construcción de vivienda social en la ciudad a través de “... ciudadelas con todos los servicios públicos, zonas de recreación y áreas para equipamientos” (Metrovivienda, 2007).

estrategia, además, admite una lectura añadida: su capacidad de atraer hacia la economía formal a los necesitados de vivienda no sólo se expresa en la transformación en sujetos de crédito, sino también en su transformación en adquirentes de diversos productos y servicios bancarios de los que no eran demandantes pero que se imponen ligados a la recepción de los subsidios y la constitución de las hipotecas. Así, el modelo de subsidios como base de la política de vivienda social se apoya en la articulación de dos elementos: una demanda a la que el subsidio convierte en solvente y que sólo supone una fracción de la población necesitada de vivienda, y una oferta tensionada entre el precio máximo de venta de la vivienda y la exigencia de una tasa de beneficio conforme a las expectativas del mercado (contradicción que se resuelve mediante la reducción de los costes de producción y del producto ofertado: “soluciones habitacionales”).

Así, el “perfeccionamiento” de la oferta en el marco de una evolución paralela de las exigencias objetivas del marco regulador refleja con fidelidad un proceso basado en la reducción de las exigencias mínimas de calidad muy por debajo de los estándares comúnmente aceptados para viviendas sociales¹³, y en flagrante contradicción con las necesidades de la PBI, por una parte y de otra, en la reducción de las cargas urbanísticas efectivas mediante diversos mecanismos¹⁴, lo que redundará en la producción de un espacio urbano deficitario, por debajo de los estándares convencionales ya aceptados y apropiados colectivamente. Así, la política de vivienda social basada en el subsidio a la demanda, antes que garantizar una vivienda adecuada, está propiciando soluciones habitacionales que no se pueden considerar una vivienda, que no solucionan las necesidades de habitación, y está contribuyendo a la acentuación de la segregación socio-espacial de la ciudad.

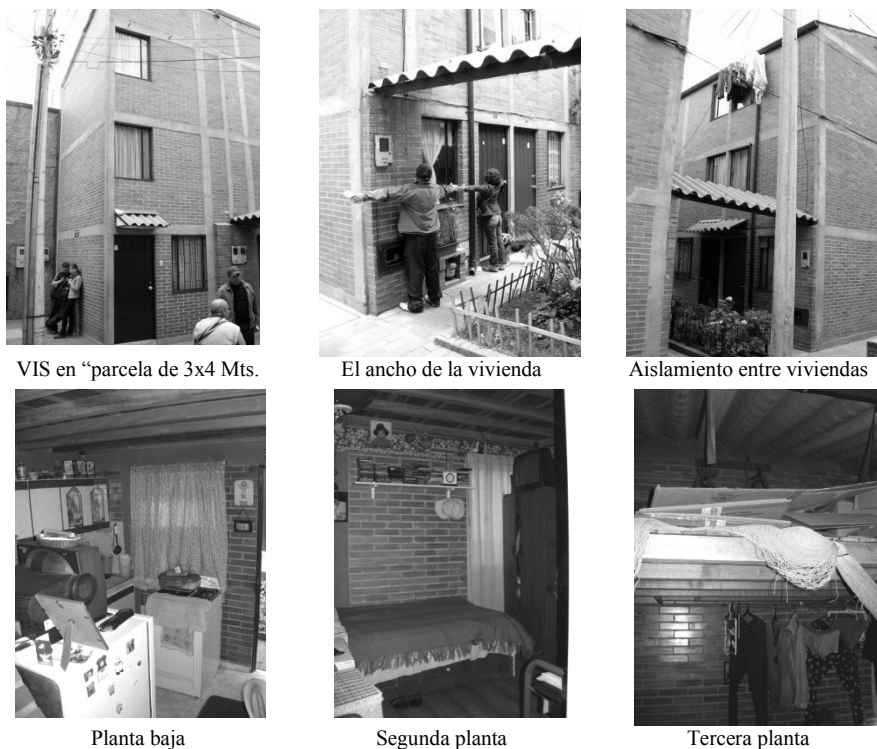
Este sistema encuentra su viabilidad en la reducción extrema de los costos de producción de las “soluciones habitacionales” pero encuentra un límite en la provisión de suelo a precios acordados con el mantenimiento de la tasa de beneficio dentro del precio final marcado para la vivienda. La interpretación de esta lógica permite comprender cuatro elementos en juego: la presión del *lobby* de promotores/construtores de VIS y VIP en torno a la supuesta “escasez” de suelo; el papel de Metrovivienda, sociedad pública dedicada a la producción de suelo barato para la vivienda social; la influencia de la tendencia a la “periferización” de la vivienda social (y, con ella, a la acentuación de la segregación socioespacial) en la conformación del actual mapa social de Bogotá; y, el papel de la normativa, caracterizada por su gran laxitud y niveles de exigencia cualitativa tan baja que comprometen el concepto de vivienda higiénica y decente consagrado desde el

¹³ Por ejemplo, superficies de parcela inferiores a 20m², programas incompletos, ausencia de ventilación cruzada y soleamiento, entrega en bruto, sin acabados interiores, sin dotación interior y con materiales de dudosa calidad, entre otros.

¹⁴ Entre otros, la producción pública de suelo, la permisividad pública con la interpretación abusiva de las normas urbanísticas que permite a los promotores no realizar las cesiones exigidas de suelos para espacios libres y equipamientos, la reducción de los componentes dotacionales de los proyectos, y el aumento de las densidades.

siglo XIX y que la dotan de una notable compatibilidad con interpretaciones abusivas como las que produce la agrupación de viviendas (reducción hasta el límite de las “parcelas” efectivas) y las modificaciones de planeamiento con incremento del aprovechamiento sin cambios en las cesiones públicas.

La política de vivienda social del Estado colombiano se limita, pues, básicamente, al otorgamiento de ayudas económicas parciales a través del SFV, acción que no contribuye a superar el déficit de vivienda pero que sí amplía el margen de beneficio a los agentes privados implicados en el proceso de promoción y producción inmobiliaria. Con ello, se promueve, cada vez más, una vivienda incompleta, que se produce y distribuye con ayuda del Estado pero que no cumple con las premisas de la vivienda adecuada -menos aún digna- y cuyas condiciones de producción determinan una transformación posterior necesaria, que precariza la vivienda social.



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo, 2011.

Estas viviendas producidas bajo el esquema formal y planificado de la ciudad y bajo los modelos normativos y urbanísticos imperantes, signados por el enfoque neoliberal, han reducido su tamaño, han eliminado espacios en su interior, han flexibilizado los parámetros técnicos y de espacialidad. Así mismo, se han impuesto las figuras de la propiedad horizontal y la agrupación de vivienda como mecanismos privilegiados para su organización y producción. A su vez, los

precios de la vivienda formal se han incrementado, para lo cual el sistema financiero ha buscado disipar su costo a través de la financiación a largo plazo, pudiendo alcanzar los treinta años, por una parte y de otra, reduciendo drásticamente el área útil de la vivienda o “solución habitacional” producida hasta ajustarla al precio que soporte las rentas esperadas.

En Bogotá, se ha llegado a extremos inconcebibles que ilustra bien la urbanización Santa Bárbara Central Etapa IV (Fig. 6): viviendas ínfimas en parcelas reducidas a su mínima expresión (12m^2), mínimas áreas útiles habilitadas para habitar, transferencia de la responsabilidad del desarrollo completo de la vivienda a los usuarios.

Se está entregando, por parte del mercado, una solución habitacional incompleta y deficitaria como si fuese una vivienda completa y terminada. Cuando se entrega, ya es inadecuada y, en su transformación por una mínima adecuación funcional, queda comprometida la estabilidad sísmica, la higiene del espacio habitado y la calidad del espacio público. Lo que se entrega como una solución, al cabo de poco tiempo, resulta ser una nueva problemática habitacional asociada ya no al déficit cuantitativo, sino al cualitativo, y ello al punto que origina una nueva demanda: la de acciones de mejoramiento. Sin embargo, es necesario matizar la cronología de este proceso de inadecuación dentro del periodo de análisis, ya que se va produciendo de manera progresiva y su comportamiento es diferente según los momentos, aunque en los rasgos generales se mantiene como constante lo aquí expresado.

Se puede afirmar que, en el periodo de análisis, la vivienda social se concibe exclusivamente como producto inmobiliario, desprovisto de consideraciones de habitabilidad y más aún en relación a las necesidades residenciales efectivas de la PBI. Así, las condiciones higiénicas y el programa arquitectónico del producto inmobiliario ofertado se apartan de las condiciones objetivas de una vivienda adecuada tal y como está definida. El sector inmobiliario privado, con la connivencia de los poderes públicos, se ha saltado la cultura de la vivienda moderna y las normas de higiene básicas que regían su producción y posibilitaban su consumo saludable. La vivienda ha ido perdiendo sus atributos cualitativos, espaciales y de habitabilidad, y, a cambio, ha ganado las cualidades de ser solamente una mercancía incompleta sobre la que su poseedor, a través del mecanismo del desarrollo progresivo, debe intervenir para terminarla y así alcanzar a satisfacer mínimamente sus necesidades habitacionales¹⁵.

¹⁵ El concepto de desarrollo progresivo o de construcción progresiva que habitualmente se entiende es el que se refiere a continuación, sin embargo aquí hace referencia a la interpretación y apropiación que de este hacen los promotores/construtores. Según Cilento desarrollo progresivo implica, “... un proceso mediante el cual una edificación, particularmente para el alojamiento de una o varias familias, se construye en el largo plazo con financiamiento de corto plazo. Es decir, se desarrolla por etapas sucesivas de construcción utilizando varios eventos de recursos propios, o de obtención de préstamos de corto plazo. Lo que caracteriza al desarrollo progresivo frente a la idea tradicional de la “vivienda ampliable”, es que la progresividad no es sólo para el logro de mayores espacios, sino también para alcanzar una mayor calidad y confort de manera progresiva, a fin de disminuir radicalmente el costo inicial del acceso al alojamiento, y ajustar los costos de las distintas fases de

Es decir, la vivienda social producida en el periodo de análisis no responde a la necesidad de vivienda de la PBI sino a las exigencias de reproducción del capital. De ello se desprenden como consecuencias que el déficit real de vivienda actual sería mayor que el estimado por las fuentes oficiales (ya que se contabilizan como viviendas completas productos inmobiliarios que no son viviendas); que se produce una tendencia a la “degradación” de las condiciones de vivienda social antes que a su mejora, ya que cada hogar debe terminar de resolver por su cuenta, con escasos medios y al margen de cualquier mecanismo de control, unos mínimos vitales del espacio habitado que repercuten a menudo sobre el entorno urbano y que imprimen al espacio construido condiciones propias de los procesos informales.

Se ha de entender que la política de vivienda social impulsada por el neoliberalismo en Colombia es una política inmobiliaria basada en hacer negocio y no en solucionar una problemática social. Y la consecuencia de ello no sólo es su absoluta ineficacia frente al problema al que nominalmente se orienta, sino que, además, como muestra la tesis, alimenta procesos que extienden a la “ciudad formal” algunos problemas característicos del espacio urbano producido al margen de la regulación pública, en la “ciudad informal”.

Se reafirma la hipótesis que señala que tanto el barrio como la vivienda de origen formal para PBI en Bogotá presenta una permanente pérdida de atributos urbanos y residenciales, un deterioro constante. Es claro, por una parte, el papel que en ello juegan la introducción de las políticas neoliberales, mediante cambios en la política de vivienda que auspician y legitiman la precariedad del producto que entregan los promotores/construtores privados. Así, las políticas de vivienda recientes, con sus decretos y normas reglamentarias, ha viabilizado expectativas de negocio inmobiliario y financiero basadas en localizaciones inadecuadas y segregadas, viviendas insalubres y entornos urbanos degradados. Además, la ejecución de la política de vivienda se ha entregado enteramente a agentes privados y, por tanto, se ha condicionado este sector socialmente estratégico a la primacía de la obtención de beneficios, lo que compromete, de hecho, la realización del derecho a la vivienda en los términos de la definición de vivienda adecuada asumida por el Estado colombiano.

Es decir, la producción de vivienda social en el marco neoliberal además de ser deficitaria, determina una progresiva pérdida de calidad habitacional y urbana de la PBI.

ampliación y mejoramiento. La progresividad es consecuencia de que la conformación del hogar familiar, al igual que la composición y características de la familia, es cambiante en el tiempo; es decir, es un proceso y no un producto” (Cilento, 2007: 8).

5. La producción y legalización de barrios de origen informal se genera mediante el procedimiento de formalización urbana. Tercer momento de observación

Las aportaciones de la tesis en relación con la producción y la legalización ó formalización urbana de barrios de origen informal parten de la identificación de las políticas públicas que reconocen la ciudad informal, prioritarias desde los años 70 sobre los barrios autoproducidos. Estas políticas poseen dos vórtices: la legalización de barrios, por una parte y de otra, el mejoramiento barrial y el reasentamiento de población.

La legalización de barrios¹⁶ ha sido entendida como una vía para mejorar las condiciones de la vivienda de la PBI por sus efectos sobre el espacio urbano, sobre las viviendas y su proceso de consolidación, sobre la hacienda pública local y sobre la economía doméstica de la PBI.

En relación a los efectos sobre el espacio urbano, parten de la declaratoria mediante resolución que le otorga la condición de legalizado al barrio de origen informal, la cual le brinda la posibilidad de ser reconocido plenamente como parte de la ciudad formal y por tanto, disfrutar de los bienes y servicios que esta circunstancia le genera. Para la ciudad, significa incorporar plenamente un territorio bajo su modelo de ordenamiento y, por tanto hacerlo, sujeto de todas las regulaciones y actuaciones que se prevean sobre él. Para los habitantes, significa alcanzar una meta después de muchos años de esfuerzos, sacrificios, luchas y demandas por su inclusión como parte activa de la ciudad. Significa, a su vez, el comienzo de una nueva etapa de gestión por materializar las demandas de servicios urbanos aún no alcanzados.

Sin embargo, el desmonte de la responsabilidad social del Estado ha significado a nivel de los barrios la privatización de los servicios públicos domiciliarios, de los establecimientos públicos y del servicio de transporte público, entre otros. Ello ha obligado a las comunidades a negociar directamente la prestación, las condiciones y los costes de los servicios urbanos con las empresas prestatarias, negociación que está mediada por la capacidad de pago de los consumos a efectuar y de la existencia de un número “suficiente” de usuarios-clientes del servicio.

Así, los efectos esperados sobre la mejora del espacio urbano no son tales, ya que las condiciones de penuria económica de la PBI presente en estos barrios no se superan. A ello hay que sumar que no se produce la provisión de los servicios urbanos requeridos que articulen de manera adecuada estos “nuevos” territorios urbanos a la ciudad formal; es decir, que las condiciones de atraso y miseria de los barrios informales se mantienen bajo el nuevo ropaje de la formalidad.

¹⁶ Procedimiento mediante el cual se regularizan los barrios de origen informal y se incorporan al estatuto formal que rige el ordenamiento de la ciudad.

En relación con la autoproducción de viviendas en barrios de origen informal, la ocupación del espacio urbano se presenta, cada vez con mayor frecuencia, en zonas de riesgo y alta vulnerabilidad. So pretexto de la disminución de áreas aptas para urbanizar disponibles, se reduce el tamaño de las parcelas y se encarece el valor del suelo, aspectos que, a su vez, van de la mano con la ampliación, en más de 15 años, del tiempo requerido para su consolidación y posterior legalización.

Por otra parte, en relación con los efectos sobre las viviendas y su proceso de consolidación, se puede afirmar que la legalización trae consigo nuevos costos no esperados por la PBI: pago pleno de tarifas de servicios públicos sumados a los valores de conexión de los mismos, el pago de las tasas impositivas que establece la ciudad a los predios formalmente incorporados, las penalizaciones por el incumplimiento de las normas regulatorias, el cambio de la estratificación socioeconómica que determina la disminución de subsidios públicos, la pérdida de beneficios sociales y el aumento de las tarifas. Estos costos obligan a posponer las inversiones “permanentes” para el mejoramiento y adecuación de la vivienda autoproducida, lo que también afecta a la calidad de vida de los hogares, como lo demuestran los casos estudiados en Ciudad Bolívar.

La legalización también produce importantes efectos económicos sobre la hacienda pública local y, en última instancia, sobre la recaudación pública municipal. No sólo incorpora nuevo suelo transable de manera legal en el mercado sino que también establece contribuciones obligatorias para los poseedores o propietarios tanto del suelo como de las edificaciones construidas en los barrios legalizados.

Pero el proceso de legalización, que para la PBI implica avanzar hacia el reconocimiento de la tenencia y la seguridad jurídica del barrio y las viviendas, tan solo es “parcial”, ya que no se contempla al barrio como totalidad y no incluye de manera inmediata a las viviendas. Frecuentemente, pese a la legalización del barrio, se mantiene la inseguridad de la tenencia jurídica del suelo y de la propiedad de la vivienda autoproducida durante años, con lo que se desconoce una de las exigencias establecidas por el derecho a la vivienda adecuada.

En definitiva, la decisión de legalización se evidencia, pues, como contradictoria, ya que afirma los derechos de unos y vulnera los derechos de otros en un mismo fragmento del espacio urbano, privilegiando los intereses económicos de los agentes del mercado. La legalización de los barrios trae consigo un conjunto de consecuencias negativas sobre la economía doméstica de los hogares de bajos ingresos. Por un lado, implica la incorporación inmediata al sistema de tributación de la ciudad y, por tanto, al pago de impuestos y al incremento del gasto doméstico. Por otro lado, con la “mejora de la condición urbana” se recategoriza el barrio, lo que significa la modificación ascendente de la estratificación socioeconómica, con las repercusiones como el aumento en las tarifas públicas, en los costos asociados a la legalización de la tenencia jurídica de la parcela y la edificación (cuando ésta se puede alcanzar), y en los costos asociados a las mejoras o ampliaciones de la vivienda.

Resulta claro que, con la legalización del barrio, la economía doméstica de la PBI afectada tiende más al deterioro que a la mejora, ya que la avalancha de costos asociados a la formalidad no se asocia a nuevos ingresos o nuevas perspectivas de aumento del presupuesto familiar, y los nuevos costos deben enfrentarse con los mismos ingresos previos a la legalización.

Por otra parte, las comunidades han aspirado históricamente a que, con la legalización, se produzca una mejora barrial y, por tanto, en la calidad de vida. Sin embargo, su incorporación a la ciudad formal conlleva una serie de límites y alcances efectivos que se desarrollan durante el proceso de regularización y que están asociados a los cambios del contexto urbano, el tamaño de la ciudad, la magnitud de los problemas urbanos acumulados, los cambios del modelo de desarrollo y, por tanto, en la aspiración de ciudad.

Bogotá está convertida en una ciudad sujeta a los ritmos y decisiones del mercado, esto es, del capital, y ya no sólo del local o nacional sino también del internacional. Los agentes públicos que controlan la ciudad han abandonado el interés colectivo en favor del interés mercantil y ello se evidencia también en el ámbito de la legalización de barrios. Ante la ausencia de terrenos disponibles en los que materializar, en los barrios informales, las cesiones de suelo para dotaciones requeridas para la legalización, se ha generalizado la monetarización de esas cargas¹⁷, lo que en última instancia priva a las comunidades más necesitadas de los espacios libres de uso público y de los equipamientos colectivos que allí pudiesen desarrollarse. En este proceso, los poderes públicos transfieren a las comunidades barriales la totalidad de los costos de urbanización de los que se apropió plenamente el urbanizador pirata (plusvalía) y ello con un rigor mayor que el que hubiese sido aplicado en el momento de fundación del barrio si éste se hubiese acogido a la norma, ya que se cobra a valor presente por el suelo urbano no dispuesto como cesiones públicas.

Por otro lado, los servicios urbanos provistos desde organismos públicos sólo se suministran para coberturas de escala zonal, local o metropolitana, desechando la escala de proximidad barrial o vecinal. A estas escalas, la dotación de infraestructuras de servicios urbanos técnicamente provistas están asociadas hoy día al sistema de concesiones públicas a agentes privados y, con ello, sus operadores son quienes establecen los condicionamientos a las comunidades y habitantes.

Se puede afirmar, en general, pues, que la legalización de barrios no ha alcanzado necesariamente a mejorar el espacio residencial de la PBI pero sí a viabilizar económicamente la ciudad neoliberal, ya que los mayores beneficios de la legalización de barrios los logran las instituciones públicas (incremento fiscal) y

¹⁷ Esta transferencia obligatoria de las cesiones urbanísticas que acarrea el proceso de legalización y que pasaron teóricamente del 17% al 25%, en la práctica se han desvirtuado dado que en el interés mercantil de los agentes públicos que controlan la ciudad al monetarizar estas cesiones y producir espacio público en otros lugares de la ciudad que tengan el suelo disponible para tal efecto, privando a las comunidades más necesitadas de este y de los equipamientos colectivos que allí pudiesen desarrollarse.

los agentes privados (incremento de mercado), y no los habitantes, que ven que los déficits cualitativo y cuantitativo de vivienda acumulados en los barrios se mantienen, que los costes asociados a la vivienda aumentan, que la propiedad de la misma no llega a realizarse en muchos casos y, en definitiva, que el incremento de los precios de suelo y edificaciones no se traduce en una mejora de las condiciones de vida.

Desde los años 90, la política de legalización de barrios se masifica, asociada a las decisiones internacionales de financiamiento por parte de agencias multilaterales de cooperación como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes conciben la tenencia jurídica del suelo y la propiedad como el mecanismo más idóneo a través del cual los habitantes de los barrios de más bajos ingresos pueden acceder a la economía inmobiliario-financiera formal y convertirse en sujetos de crédito. Además, el propósito de incorporar a la gestión urbana pública la totalidad del suelo urbanizado, indistintamente que este haya sido producido de manera formal o de modo informal, permite a los poderes públicos homogenizar los costos de operación de la ciudad formal, integrando efectivamente en la recaudación fiscal los territorios de los barrios legalizados y convirtiendo a sus habitantes en sujetos fiscales plenos.

La tesis desarrollada permite afirmar, pues, por un lado, que la regularización de barrios y la política de legalización masiva no conducen necesariamente a paliar el problema de la vivienda adecuada y sólo tiene efectos necesarios en la conversión de los ocupantes de vivienda informal en sujetos fiscales. Por otro lado, se puede aseverar también que la legalización de barrios representa para la PBI ser reconocidos como ciudadanos con plenos derechos que no siempre son efectivos y, ante todo, con plenos y efectivos deberes asociados a la satisfacción de los múltiples costos de la localización urbana formal en un contexto neoliberal.

En esa misma dirección, las debilidades de la política pública han contribuido a impulsar la evolución del urbanizador pirata hacia su adaptación a las normas mínimas de urbanización. Esta tendencia reciente ha llevado a éste a encontrarse con los límites del mundo de lo formal más allá de lo que ha sido reiterativo en el tiempo: que la política pública gire en torno a cómo disputarle el suelo al urbanizador pirata.

Por su parte, las políticas de Mejoramiento Integral de Barrios y de Reasentamiento de Población localizada en áreas vulnerables y sin posibilidad de mitigar los riesgos¹⁸ se presentan como camino complementario a las políticas de legalización de barrios, tienen un carácter fragmentario y, como consecuencia de su aplicación, propician la expulsión de población allí donde se aplican. El conjunto de estas políticas se enmarcan en una tendencia forzada a regularizar

¹⁸ Su objeto es "... orientar las acciones de complementación, reordenamiento y adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda que conforman los asentamientos de origen ilegal ubicados en la periferia de la ciudad. Lo anterior para corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad" (Decreto 190 de 2004).

toda la ciudad, incorporándola a lógicas formales, convirtiendo los barrios de origen informal en sujetos fiscales y desconociendo la importancia de las lógicas de los procesos informales y la construcción de redes y tejido social que en ella se presentan como soporte del desarrollo individual y colectivo de estos espacios urbanos y residenciales.

6. A modo de epílogo: la vivienda es el problema. Último momento de observación

A modo de epílogo se puede señalar que Bogotá, después de dos décadas, se ha constituido en un escenario privilegiado para la puesta en escena de las prácticas de las políticas neoliberales a nivel urbano. Los efectos estructurales de estas políticas en materia de suelo y vivienda para la PBI han generado o reforzado dos fenómenos: la especulación sobre el suelo disponible y una promoción inmobiliaria insatisfactoria que no observa la promoción de vivienda social adecuada. En el primer caso, la elevación de los costos de localización en la ciudad se asocian al empleo artificioso de la “escasez del suelo” como argumento para aumentar los costos del mismo y generar nuevo suelo con base en la reconversión de suelo existente, bien localizado y dotado, entre ellos las áreas dispuestas por la legalización de barrios, y todo ello sin disponer suelo urbanizable a un precio adecuado para la vivienda social. En el segundo caso, la promoción inmobiliaria en Bogotá, ha sido una de las apuestas del neoliberalismo, privilegiando la vivienda suntuaria y no la vivienda social. Sin embargo, en los momentos correspondientes a los ciclos bajos de la curva del mercado inmobiliario, la vivienda social se ha constituido en el producto que permite al sector recomponer sus acumulados y compensar sus pérdidas.

Estas dinámicas económicas impulsadas por el mercado afectan los procesos sobre el espacio urbano y residencial que, a su vez, afectan la gestión económica de la vivienda. Los circuitos del mercado tienden a favorecer así los criterios de gestión económica de la vivienda antes que su calidad espacial y sus condiciones de habitabilidad, dificultando aún más el acceso a la mayor parte de la población necesitada a una vivienda adecuada.

Así, las políticas públicas llamadas de vivienda social y de legalización de barrios se han constituido, en el marco de los fenómenos de la aglomeración urbana bogotana, en uno de los mecanismos idóneos para la reproducción del capital y las condiciones generales de la producción. Son políticas que tienen un impacto negativo en tanto que fomentan una provisión insuficiente de viviendas no adecuadas y que, con ello, compromete la realización del derecho a la vivienda y, por tanto, del derecho a la ciudad de la PBI.

Por otro lado, se hace evidente el interés gubernamental, en un contexto neoliberal, por los barrios de origen informal y por los procesos y prácticas de la informalidad. Se reconocen en ellos el trabajo y las inversiones de capital efectuadas por parte de los pobladores urbanos como un recurso para la ampliación del alcance del mercado formal, previo despojamiento y reapropiación.

Bajo el abrigo ideológico del neoliberalismo, los diferentes gobiernos de Bogotá han transformado su papel y responsabilidad en la organización del territorio urbano, transfiriendo las responsabilidades de los agentes públicos a la actuación de agentes privados. Se ha fomentado y estimulado la privatización de la gestión, de la dotación de servicios públicos domiciliarios y de los medios de consumo colectivo, cuya demanda crece a medida que se expresa con mayor fuerza la inequidad en la distribución de la riqueza y la segregación social.

Es importante expresar que el neoliberalismo no sólo no ha paliado los efectos más negativos de la ciudad capitalista, como el problema de la vivienda, sino que, como se muestra para Bogotá, los ha profundizado. Dados esos rezagos crecientes, parece importante seguir recalando que las políticas de vivienda social no pueden ni deben dedicarse a favorecer los intereses del capital y de los sectores solventes de la sociedad, y que es urgente que se orienten hacia la satisfacción de los derechos de los sectores más desfavorecidos.

Todo lo anterior conduce a preguntarse, reformulando el cuestionamiento fundamental propuesto por Engels (1876) actualizado en los ochenta por Noisette & Butler (1983), si, dentro de los límites del sistema capitalista, es posible configurar una solución definitiva a la cuestión de la vivienda en Bogotá y, por extensión, en Colombia.

La historia ha demostrado que, cuando esto ha sido posible, ha estado asociado a contextos y formaciones económico-sociales diferentes de la colombiana actual. Además, lo que se ha logrado configurar en otros contextos como solución al problema de la vivienda lo ha sido en el orden cuantitativo, cuando los problemas de orden cualitativo¹⁹ y asociados a los costos de financiación (impago de las hipotecas) están hoy a la orden del día, en Colombia como en otras partes. Por otro lado, las posibilidades abiertas por la reapropiación (selectiva) desde lo formal de los procesos y prácticas de la informalidad residencial y urbana (una innovación histórica) están claramente limitadas por el propio sistema. Hay aspectos positivos de la informalidad de los barrios y las viviendas que el mercado no puede reconocer porque están en franca contradicción con sus intereses básicos.

En definitiva, en respuesta a la pregunta arriba planteada, sin desestimar la alternativa planteada por Engels, como después Butler y Noisette (un cambio estructural del modo de producción capitalista como mecanismo de resolución de la cuestión de la vivienda), podemos concluir que, para el caso colombiano, en el marco de las particularidades del desarrollo del modo de producción capitalista, que la penuria de la vivienda se agrava en el periodo de análisis, que el aumento de la inequidad, de la inseguridad en la tenencia y de las demás imposiciones del neoliberalismo asociadas hoy a la producción de la vivienda social y a la legalización de barrios agravan las problemáticas del espacio residencial de la PBI y que, por tanto, lo que se presenta como políticas sociales en materia de vivienda

¹⁹ Un ejemplo de ello es el caso del movimiento chileno “Los con techo”, cuya lucha se centra en los déficits cualitativos de la vivienda social entregada durante años como soluciones definitivas.

y urbanismo son parte del problema y no de la solución. La respuesta toma tintes aún más graves al reconocer, como se ha hecho en esta tesis, que estos procesos sobre vivienda social se asocian a intereses de los agentes privados financieros e inmobiliarios que condicionan una acción pública que no logra atajar los déficits, además de afectar negativamente la espacialidad de lo que se produce, ampliando la inseguridad jurídica de la posesión de la vivienda y la inseguridad económica de las familias, haciéndolas más vulnerables.

Para terminar, es necesario señalar que esta tesis no da por finalizada una investigación, sino que, por el contrario, pretende ser un punto de referencia inicial para el debate, la reflexión y la acción sobre la problemática aquí tratada, tanto dentro de la academia como en el conjunto de la sociedad, y generar nuevas líneas de investigación y acción sobre los asuntos relativos a la cuestión urbana y la cuestión de la vivienda en sus múltiples relaciones. “El camino ya está iniciado, sin embargo aún falta andarlo profusamente...”.

7. Bibliografía

- ARANGO ESCOBAR, Gilberto (2001). “La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. Herencias y retos”, en Brand, P. –ed.-: *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado*. Tm Editores. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Bogotá. (Cepal, 2012) pp. 227-266.
- CGR (2009): “Hábitat y vivienda digna: una deuda creciente” en, CGR. *Informe de estado de los recursos naturales y del ambiente 2008 2009*. Imprenta Nacional, Bogotá.
- CILENTO SARLI, Alfredo (2007): *Hogares sostenibles de desarrollo progresivo*. Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC). Universidad Central de Venezuela, Caracas. En: <http://www.arquitecturatropical.org/EDITORIAL/documents/HOGARES%20SOSTENIBLES%20DE%20DESARROLLO%20PROGRESIVO.pdf>
- CODHES (2008): “Codhes Informa. Tapando el sol con las manos. Informe sobre el desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos, enero-junio de 2008” en *Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, número 74, Bogotá, 25 de septiembre de 2008. www.codhes.org. Constitución Política de Colombia, 1991
- DAPD (2004a): *La Estratificación de Bogotá, D.C. 1983-2004*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Subdirección de Economía, Competitividad e Innovación. Bogotá.
- Decreto 544 de 2009. “Por el cual se adoptan los resultados de la quinta actualización de la estratificación urbana de Bogotá, D.C. para los inmuebles residenciales de la ciudad”
- ENGELS, Friedrich (1887): *Contribución al problema de la vivienda*. Traducción Esther Donato y Margarita Lömkker [1974]. Gustavo Gili, Barcelona.
- JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel (1980): *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. CEDE. Facultad de Economía Universidad de los Andes. Bogotá.

- Ley 3 de 1991 (enero 15 de 1991). “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la Republica. Colombia. Bogotá.
- Ley 675 de 2001 (agosto 3). “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.” Congreso de la Republica. Colombia. Bogotá.
- Ley 9 de 1989 (enero 11). “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la Republica de Colombia. Bogotá.
- NOISETTE, Patrice y BUTLER, Rémy (1983) : *Le logement social en France, 1851 – 1981. De la cité ouvriere au gran ensemble*. La Découverte / Maspero, Paris.
- ONU (1948). Declaración Universal de los Derecho Humanos. En: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- ONU (1966). PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966): Asamblea General ONU (1966). Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- PNUD (2008): *Bogotá, una apuesta por Colombia: Informe de Desarrollo Humano 2008*. PNUD Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, Acción Social, El Tiempo, ASDI, Bogotá.
- RIVERA, Jorge (2002): *El CINVA modelo de cooperación internacional. Tesis de grado para la Maestría en Historia*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá.
- SALDARRIAGA ROA, Alberto y CARRASCAL, Rodrigo (2006): *Vivienda Social en Colombia*. Premio Corona Pro Hábitat. Convocatoria estudiantil 2006. Ed. Bochica. Corona. Bogotá.
- SDP (2008): *Encuesta Calidad de Vida Bogotá 2007*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaria Distrital de Planeación. DANE, Bogotá.
- SDP (2010): *La Quinta actualización de la estratificación urbana de Bogotá, D.C.* Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaria Distrital de Planeación. Subsecretaria de Información y Estudios Estratégicos. Bogotá.
- SDP (2007): *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, D.C.* Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaria Distrital de Planeación. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- SDP (2011): Documento Técnico de Soporte. Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá. En: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT/QueEs/DTS.pdf>
- TORRES TOVAR, Carlos Alberto (2009): “La vivienda para la población desplazada en Colombia” en: CODHES (2009). *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional? Tomo II. Consultoría para los Derechos Humanos y de Desplazamiento*. Bogotá.
- TORRES TOVAR, Carlos Alberto et al (2008). “Estado del arte del conocimiento en hábitat, vivienda e informalidad en Colombia, 1990-2007”. Grupo de Investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad & Territorio. Bogotá. Inédito.

**SHOPPING (&) CENTER:
SOBRE EL CONSUMO, LA CIUDAD Y LOS CENTROS
COMERCIALES EN PORTUGAL Y EUROPA**

**SHOPPING (&) CENTER:
SOBRE EL CONSUMO, LA CIUDAD Y LOS CENTROS
COMERCIALES EN PORTUGAL Y EUROPA**

Miguel SILVA GRAÇA*

Resumen de la Tesis Doctoral “Shopping (&) Center: sobre o consumo, a cidade e os centros comerciais em Portugal e na Europa”, defendida por Miguel Farinha Dos Santos Da Silva Graça en el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid el 24 de mayo de 2011. Directores: Prof. Emérito Nuno Portas y Prof^a. Dr^a. María Castrillo Romón. Tribunal: Prof. Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz, Prof^a. Dr^a. Helena Villarejo Galende, Prof.^a Dr^a Teresa Barata Salgueiro, Prof^a. Corinna Morandi y Prof. Dr. Ramón López de Lucio.

1. Introducción

Los centros comerciales son, actualmente, uno de los elementos más distintivos de la ciudad europea, un lugar íntimamente enlazado con la actividad del consumo y, cada vez más, uno de los lugares clave de la vida cotidiana. Todavía, si acudir al shopping es una experiencia común a todos, la discusión del papel del centro comercial es un tema controvertido. Y la verdad es que será difícil quedar indiferente a este ambiguo y complejo objeto, simultáneamente "paraíso e infierno"¹ de la ciudad contemporánea.

Si algunos autores le imputan haber alterado la noción de espacio público contemporáneo, reduciendo las prácticas de uso colectivo a espacios que consideran "antidemocráticos"², "militarizados"³, "artificiales"⁴, "panópticos"⁵ y

* El doctor por la Universidad de Valladolid, Miguel Silva Graça es licenciado en Arquitectura por la Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa (2001), investigador del Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente do Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Coimbra y del Centro de Estudos Arnaldo Araújo da Escola Superior Artística do Porto, Portugal. [miguel.graca@dec.uc.pt / msgraca@esap.pt]

¹ CAUTELA, Cabirio; OSTIDICH Daniela (2009): «Hell Paradise Shopping. L'inferno e il paradiso degli acquisti e del consumo». FrancoAngeli, Milano.

² SORKIN, Michael (1992): «Introduction. Variations on a Theme Park», en SORKIN, Michael –ed- «Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space». Hill and Wang, New York, pp. xi-xv.

que "rechazan las actividades propias de un verdadero centro de convivencia"⁶, así como de circunscribir la noción de espacio cívico a un conjunto de "actividades esencialmente orientadas al consumo"⁷. Otros sostienen la inevitabilidad de su hegemonía en una "ciudad genérica"⁸ argumentando que el consumo es, de hecho, "uno de los últimos vestigios de actividad pública"⁹; que esta tipología comercial facilita nuevas "sinergias sociales y de convivencia"¹⁰, proporciona una "urbanidad segura"¹¹ y constituye, desde luego, uno de los más importantes paradigmas arquitectónicos del siglo XXI para un "mundo entero que, en sí mismo, se ha transformado ya en un centro comercial"¹².

Pero si, el centro comercial se define, indiscutiblemente, como un conjunto de establecimientos comerciales, planeado, promovido y gestionado de una forma unificada, con vistas a la maximización del lucro; con todo, hoy, éste no es un espacio exclusivamente destinado al consumo.

Junto a una oferta concentrada de comercio y servicios, cada vez más se hace presente en este formato un conjunto de nuevas actividades lúdicas, recreativas y culturales con un objetivo claro: crear espacios amigables que inviten a la permanencia y al consumo. En los ambientes escenográficos y oníricos de sus "plazas" y "calles" -a semejanza de lo que ocurre en los de la ciudad histórica- se pasea, se come, se bebe, se descansa y se consumen símbolos y mercancías. Así pues, visitarlo es también una forma de ir al *center*.

Y, precisamente, por consistir en un cuerpo híbrido donde encontramos un variado elenco de ofertas y actividades, el centro comercial se presenta en su esencia como un objeto heterodoxo e incluso contradictorio. Es lugar de negocio mas también lo es de ocio; abierto al uso pero cerrado sobre sí mismo; público en sus hábitos pero privado en cuanto a su régimen de propiedad; amplio en sus áreas de influencia geográfica aunque pormenorizado en el detalle de su escala;

³ DAVIS, Mike (1992): «Fortress Los Angeles: the Militarization of Urban Space», en SORKIN, Michael -ed.- «Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space». Hill and Wang, New York, pp. 154-180.

⁴ JACKSON, Kenneth (1985): «Cabrass Frontier. The Urbanization of the United States». Oxford University Press, New York.

⁵ ELLIN, Nan (1997): «Architecture of Fear». Princeton Architectural Press, New York.

⁶ WHYTE, William (1988): «City. Rediscovering the Center». Anchor Books, New York.

⁷ GHIRARDO, Diane (1996): «Architecture After Modernism». Thames and Hudson, Singapore.

⁸ KOOLHAAS, Rem (1997): «La città generica=The generic city» en «Domus», n° 791, Milano, pp. 3-12.

⁹ LEONG, Sze Tsung (2001): «... And Then There Was Shopping», en CHUNG, Chuihua Judy; *et al.* -coords.- «Project on the City 2: Harvard Design School Guide to Shopping». Taschen, Köln-London-Madrid-New York-Paris-Tokyo, pp. 128-155.

¹⁰ AMENDOLA, Giandomenico (1997): «La Città Postmoderna. magie e paure della metropoli contemporanea». Laterza, Roma.

¹¹ RYBCZYNSKI, Witold (1995): «City Life. Urban Expectations in a New World». Scribner, New York.

¹² CRAWFORD, Margaret (1992): «The World in a Shopping Mall», en SORKIN, Michael -ed.- «Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space». Hill and Wang, New York, pp. 3-30.

generalista en su temática aunque representativo para el imaginario particular de cada utilizador.

Así, por su naturaleza, el análisis de ésta fórmula comercial será un ejercicio a diferentes escalas. Pues, como veremos a lo largo de la aproximación que efectuemos a este particular objeto, nos deparemos con un universo muy diversificado de fenómenos que están interrelacionados con él.

En una primera parte -a la que apellidaremos de *Shopping*- intentemos explorar la forma cómo el "admirable mundo nuevo del consumo" se articula hoy con la cuestión urbana y cómo la tipología específica del centro comercial se constituye como una de sus "catedrales". Ya en una segunda parte -*center*- buscaremos comprender la estrecha relación que existe entre la expansión de esta tipología y el surgimiento de una "nueva condición urbana", buscando identificar las dinámicas que están en la base de todas estas transformaciones ocurridas en las cuatro últimas décadas. Y en una tercera parte -*shopping (&) center*- analicemos ésta doble condición, reflejo de la creciente yuxtaposición de sus papeles; eligiendo el factor localización como vector de caracterización de su importancia relativa en aquellas áreas metropolitanas en las que se implanta.

Ésta no sería, así, exclusivamente una investigación sobre centros comerciales, sino también una discusión sobre los nuevos conceptos de urbanidad que surgen en una ciudad que, más que compacta, es hoy extensiva y difusa. Éste será, pues, más que un estudio sobre el *shopping center*, una pesquisa en torno a una hipótesis: la de que los usos que gravitan alrededor de la esfera del consumo inducen a afirmar su papel como pieza urbana y lugar de centralidad. Y, por consiguiente, que este formato comercial es, cada vez más, *shopping & center* de la ciudad europea contemporánea.

2. Shopping

2.1. El consumo, el paisaje urbano y sus catedrales

Así, en un primer momento, nos compete señalar un recorrido que se inició con la exploración de un conjunto de temáticas que giran alrededor del fenómeno del consumo. Sistematizando la metamorfosis de la propia noción de consumo, que amplió su campo de acción de la simple adquisición de mercancías y servicios al "acceso"¹³ a experiencias y bienes inmateriales; dando cuerpo a una nueva "economía de la experiencia"¹⁴ que se refleja en la forma en que los consumidores asocian hoy el acto ritual del consumo a los respectivos *lifestyles* que lo acompañan.

¹³ RIFKIN, Jeremy (2000): «The Age Of Access. The New Culture of Hypercapitalism, Where All of Life is a Paid-For Experience». Putnam, New York.

¹⁴ PINE II, B. Joseph y GILMORE, James H. (1999): «The Experience Economy». Harvard Business School Press, Boston.

Será así, ante una coyuntura que coloca el consumo en el centro de la problemática urbana, que esta tipología minorista ganará en las últimas décadas un claro papel de destaque en la ciudad europea contemporánea; en la cual, en media, un habitante visita un centro comercial 17 veces por año, o sea, aproximadamente de tres en tres semanas; con un tiempo medio de duración de cada visita de una hora y 30 minutos; y sólo en un 25 % de los casos con la intención de comprar un producto específico. Y, entre los países europeos, se evidenciaría precisamente Portugal por detener la mayor proporción de utilizadores entre los 15 y los 34 años, así como de inquiridos -cerca de 21%- que afirman que la principal razón, por la cual visitan un centro comercial, es para pasar su tiempo libre¹⁵.

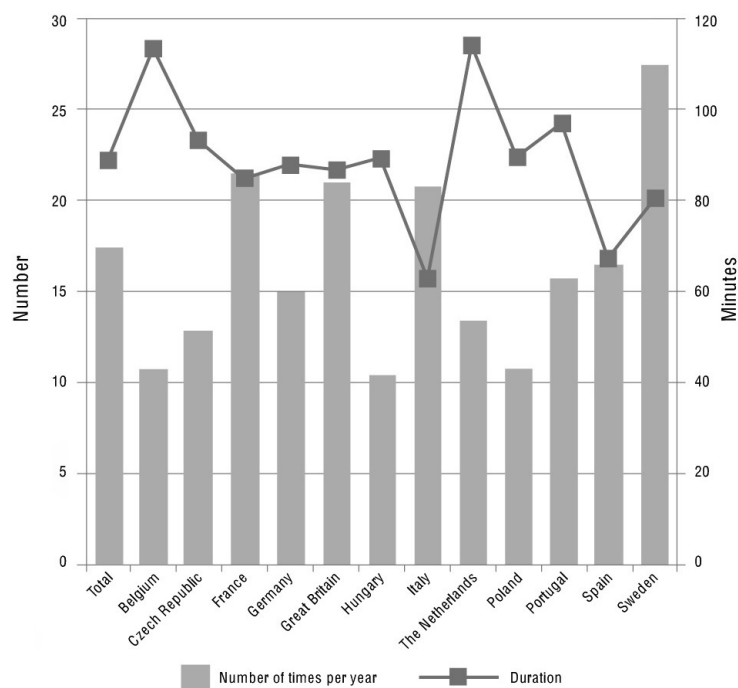


Fig. 1. Número y duración de las visitas a centros comerciales en Europa, en «Where People Shop – Research Report», Cushman & Wakefield, Healey & Baker (2004).

2.2. El centro comercial

Pero, además de ser una tipología con un papel destacado en su propio contexto urbano, el centro comercial es igualmente heredero de un fenómeno de contaminación histórica entre un universo amplio de fórmulas arquitectónicas, en

¹⁵ Cushman & Wakefield, Healey & Baker (2004): «Where People Shop – Research Report» en «C&W/H&B: Global Research Reports», disponible en <http://www.cushwake.com/>.

el cual reconocemos esencialmente la influencia de dos modelos de orígenes distintos: uno vinculado a la ciudad compacta europea del siglo XIX, y el otro, al contexto suburbano norteamericano del siglo XX.

De esta forma, identificaríamos en primer lugar un conjunto de arquetipos formales de raíz europea, subyacentes a la propia estructuración del centro comercial, entre los cuales reconoceríamos, por ejemplo, la condición de "edificio-contenedor", materializado en el Crystal Palace de Joseph Paxton; el poder estructurante de la "matriz-vertical", en el *grand magasin*; la densidad extendida del "espacio-canal", en el formato del *passage*; o la monumentalidad escénica, en la especialidad propia de la *galeria*, en cuanto modelos híbridos de yuxtaposición de usos públicos y valencias comerciales. Fórmulas minoristas estas que, como veíamos, se multiplicarían un poco por toda Europa a lo largo de los siglos XIX y XX y dominarían el panorama europeo, hasta la aparición de los primeros centros comerciales en los años 1960.

Por otro lado, en el panorama norteamericano, además de la aparición, a lo largo del siglo XIX, de tipologías minoristas similares, como las *arcades* o los *department stores*; asistimos, a partir del siglo XX, a una transfiguración de estos modelos, como resultado de su adaptación a la suburbanización creciente de la ciudad norteamericana.

Por ejemplo, en las décadas de 1920 y 1930 encontraremos un conjunto de primeros proyectos de *shopping centers* aislados, al aire libre y diseñados de forma unificada; y entre mediados de la década de 1940 y finales de la década de 1950, los primeros ejemplos de *regional shopping centers*, deteniendo una mayor capacidad de estacionamiento de vehículos y sucursales de los *department stores* más representativos.

Con todo, será solamente a mediados de los años 1950 cuando se estabilizará el modelo del *enclosed shopping center* que presentará dos características innovadoras, que se convertirían en la piedra de toque de la mayor parte de las tipologías contemporáneas: el hecho de consistir en un espacio totalmente cerrado y el de estar sujeto a un control climático permanente.

Ya entre las décadas de 1960 y 1980, esta fórmula comercial evolucionará, tanto hacia formatos suburbanos de mayor influencia geográfica, como el *suburban shopping mall*; así como, a partir de los años 1980 y 1990, hacia tipologías con una marcada componente lúdica, como el *superregional mall*; o mismo hacia modelos más especializados -como son los *power centers*, los *theme/festival centers* o los *lifestyle centers*.

Al otro lado del Atlántico, vimos emerger en Europa los primeros ejemplos de centros comerciales en los años 1960 y 1970; inicialmente materializados, tanto como hipermercados asociados a galerías de tiendas, localizados fuera de los perímetros urbanos, así como en formatos de pequeña dimensión, localizados en el seno de zonas urbanas consolidadas.

Ya en los años 1970 y 1980 surgirá las primeras tipologías integradas, así como los primeros complejos de influencia regional; en cuanto que, en la década de 1990, se asistirá a la aparición de conjuntos de mayor dimensión, influencia

geográfica y oferta de valencias lúdicas y culturales; y en la década de 2000, presenciaremos su progresiva proliferación tanto en localizaciones periféricas, próximas a los ejes rodovianos principales, así como insertos en conjuntos históricos y asociados a operaciones de regeneración urbana. Igualmente a lo largo de estas dos últimas décadas, verificaremos la aparición de un conjunto de tipologías especializadas, como los *retail parks* y los *factory outlet centers*.

Las tendencias de desarrollo serán bastante semejantes en todo el contexto europeo. En España, Francia, Italia, Alemania o Portugal -que constituirían los cinco universos de estudio que elegiremos en Europa- como al largo de los años 1970 y 1980, también durante las décadas de 1990 y 2000 la tendencia general era la continuación del crecimiento¹⁶. Pero, a partir de 2009 se siente una desaceleración de esta tasa de crecimiento, aunque se alcanzaría, al final de la década, una cifra global de más de 128 millones de m² superficie bruta alquilable en Europa, correspondiente a una media de 225,6 m² por cada 1.000 habitantes; destacando Portugal, entre los países de la Europa del Sur, por sus 271 m² por cada 1.000 habitantes¹⁷.

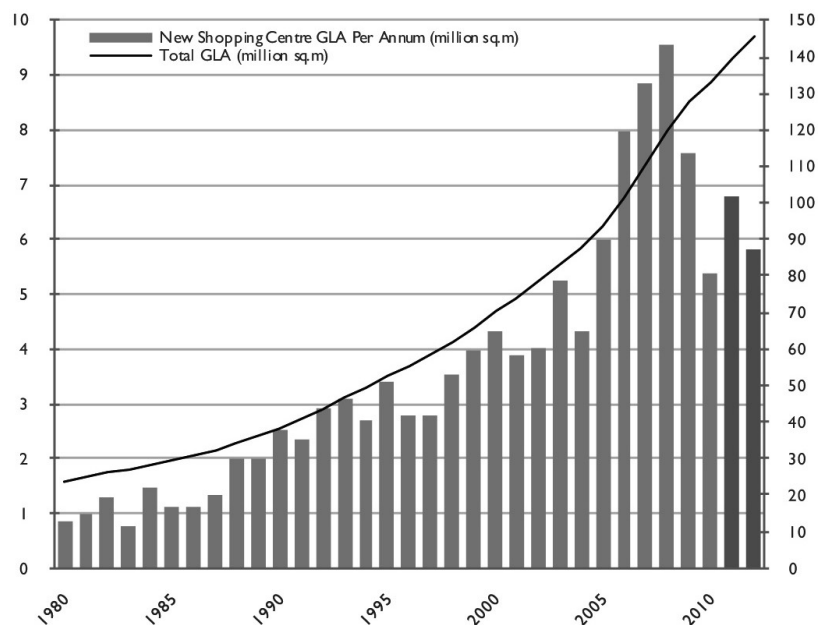


Fig. 2. Evolución de la superficie bruta alquilable de centros comerciales en Europa, en «Marketbeat - Shopping Centre Development Report: Europe 2011», Cushman & Wakefield (2011).

¹⁶ Cushman & Wakefield (2008): "Shopping Centre Development: Europe 2008" en «C&W: Global Research Reports», disponible en <http://www.cushwake.com/>.

¹⁷ Cushman & Wakefield (2011): "Marketbeat - Shopping Centre Development Report: Europe 2011" en «C&W: Global Research Reports», disponible en <http://www.cushwake.com/>.

2.3. Contribuciones a una taxonomía del centro comercial

Por otro lado, la evidente existencia de constantes y variantes, derivada de la propia evolución en contexto europeo de esta fórmula minorista, nos llevará a intentar un primer abordaje a la clasificación tipológica de este formato comercial.

Pero -ante la inexistencia de una definición transversal al continente europeo- observaremos cómo la sistematización tipológica de este fenómeno sería elaborada a partir del cruce de una serie de criterios considerados relevantes: como la superficie bruta alquilable, generalmente subdividida en clases dimensionales, o el tipo de formato minorista, normalmente oscilante entre los formatos tradicionales y los especializados.

Ya Portugal, se presentará como un caso detentor de algunas especificidades únicas en el panorama europeo en el sector. Por ejemplo, el hecho de contar con un parque comercial minorista compuesto por un número elevado de centros comerciales -aunque, muchos de los cuales, con tan sólo poco más de 500 m² y 12 tiendas- constituyendo todavía el conjunto una superficie bruta alquilable por habitante muy expresiva.

3. Center

De forma análoga a lo que ocurrió con el centro comercial, la propia ciudad europea ha sufrido en las cuatro últimas décadas innumerables transformaciones y metamorfosis. Pero, para acercarnos a las nuevas formas de urbanidad que nacen a principios del siglo XXI, necesitaremos confrontar su situación actual con un conjunto de dualismos que dominaron, hasta hoy, la propia historia de la ciudad europea.

3.1. La "nueva condición urbana" de la ciudad europea contemporánea

El primero de estos dualismos será precisamente el conflicto entre un modelo histórico de ciudad compacta y un modelo "no histórico"¹⁸ de ciudad extensiva, que surge con la expansión de la ciudad europea.

Intentaríamos así apuntar, frente a la contraposición de esta dicotomía, como emergen hoy una serie de nuevos territorios "entre ciudades"¹⁹ de densidades, límites y contornos imprecisos; todos ellos marcados por la hiper-velocidad de sus redes de movilidad y por las condensaciones de sus nudos, en los que se acumulan equipamientos, funciones y mercancías.

¹⁸ PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro y CABRAL, João (2003): «Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades». Fundação Calouste Gulbenkian – Centro de Estudos da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Lisboa.

¹⁹ SIEVERTS, Thomas (2005): «Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt». Éditions Parenthèses, Marseille.

Y si, en la ciudad compacta, la densidad se organiza en torno a edificios históricos o espacios públicos, en lo que denominaríamos de "ciudad de productos" éste será un papel desempeñado por un conjunto de otros elementos significativos, que marcarán y reconcentrarán el paisaje urbano contemporáneo.

3.2. Las fronteras de lo público y lo privado y los espacios significativos de la ciudad europea contemporánea

Pero, entender la nueva condición de la ciudad contemporánea será igualmente comprender un otro dualismo que dominó históricamente lo modelo urbano que la acompaña desde su origen: la distinción entre lo público y lo privado.

Y, aunque esta dicotomía tiene raíces remotas y seculares, las articulaciones contemporáneas de ambos términos adquieren hoy nuevos contornos. Además de estas dos categorías elementales, encontramos hoy otro conjunto de espacios que contradicen la lógica dualista de división del territorio de la ciudad.

Por un lado, veremos surgir crecientes procesos de privatización de la red de espacios públicos urbanos. Y encontraremos señales de esta gradual privatización, corporizada en fenómenos tan diversos como concesiones privadas, alquiler de espacios publicitarios, instalación de televisiones y pantallas en espacios públicos, o mismo demostraciones comerciales y eventos temáticos en plazas y jardines.

Pero, por otro lado, encontramos igualmente innumerables equipamientos colectivos y lúdico-comerciales que ganan expresión y representatividad, y en los cuales difícilmente se distinguen los límites entre ambos dominios, tales como interfaces de transportes, estadios y complejos deportivos, plazas de gestión privada, o centros comerciales. Se atenúan y desdibujan las fronteras entre lo público y lo privado en la ciudad contemporánea y, a la par de una progresiva privatización de los espacios públicos, vemos emerger también usos colectivos en sus espacios privados.

3.3. El espacio público tradicional y los nuevos sistemas de espacios colectivos y "meta-lugares" de la contemporaneidad

Todavía, la mutación de las formas de apropiación de la ciudad contemporánea, implicará igualmente una reconfiguración de la jerarquía de sus lugares significativos y, por consiguiente, de un otro dualismo: la dicotomía entre "lugar"²⁰ y "no-lugar"²¹, asociada tradicionalmente a cada una de estas categorías y espacios.

²⁰ NORBERG-SCHULZ, Christian (1976): "The Phenomenon of Place", en NESBITT, Kate -ed.- «Theorizing a New Agenda for Architecture. An Anthology of Architectural Theory 1965-1995». Princeton Architectural Press, Princeton, 1996.

²¹ AUGÉ, Marc (1992): «Non-lieux, introduction à une anthropologie de la surmodernité». Seuil, Paris.

Y ello se debe tanto al hecho de que asistiremos a una mutación en la condición de muchos de estos espacios -patente en la forma en que algunos "lugares" se convierten en efectivos "no-lugares" o cómo algunos "no-lugares" se tornaron "lugares" representativos a lo largo del tiempo- como al hecho del surgimiento de un conjunto de "otros lugares", de difícil categorización, que no conservan ninguno de los anteriores estatutos.

Y, ante la mutación irreversible de la identidad del espacio público y de la propia ciudad que éste soporta, veríamos crecer y consolidarse un sistema de espacios colectivos, en el cual el centro comercial representará probablemente uno de los más afinados ejemplos de lo que denominaríamos como "meta-lugares" de la ciudad contemporánea.

4. Shopping (&) Center

4.1. El centro comercial en cuanto pieza urbana de la ciudad contemporánea: Una aproximación a las tendencias de localización metropolitanas en el contexto europeo

Y si sistematizamos, a lo largo de este trabajo, la condición heterotópica de esta fórmula minorista, nos depararemos, no obstante, con alguna dificultad a la hora de clasificar y categorizar urbanísticamente estas tipologías comerciales.

Y si la mayor parte de las tentativas de sistematización de sus características definitorias se basaron en su categorización por superficie bruta alquilable y área de influencia geográfica, éste es, a pesar de todo, un conjunto de variables que necesita ser complementado.

Por lo que propondremos un nuevo cuadro de categorización -subdividido en tres categorías: *in-town*, *edge-of-town* e *non-town*- que realzaría no sólo su posición territorial relativa, así como su adaptación a un paradigma urbano tripartido entre una ciudad histórica compacta, una ciudad "no-histórica" extensiva y una "entre-ciudades" en pleno período de expansión. O sea, un cuadro tipológico premeditadamente dinámico y de matriz variable, en consonancia con la propia inestabilidad de la ciudad a la que soporta.

4.2. Un estudio de caso portugués: la distribución de los centros comerciales en el Área Metropolitana de Oporto

Ya en la última parte de esta investigación, valorizaremos un enfoque sobre su distribución territorial, analizando el caso portugués y, con mayor detalle, el territorio del Área Metropolitana de Oporto, por tres razones fundamentales.

En primer lugar, porque el Área Metropolitana de Oporto presenta la distribución territorial más diseminada y geográficamente más lata del propio contexto portugués. En segundo lugar, porque esta área posee una territorialización única en Portugal que desborda hoy ya los propios límites de esta

región metropolitana y se propaga a un territorio con una población de cerca de tres millones de habitantes. Y en tercer lugar, y sobre todo, porque éste constituye por ventura el modelo más aproximado, en contexto portugués, de un modo de expansión que encontraremos materializado en muchos de los continuos urbanos “entre-ciudades” que marcan el actual panorama europeo.

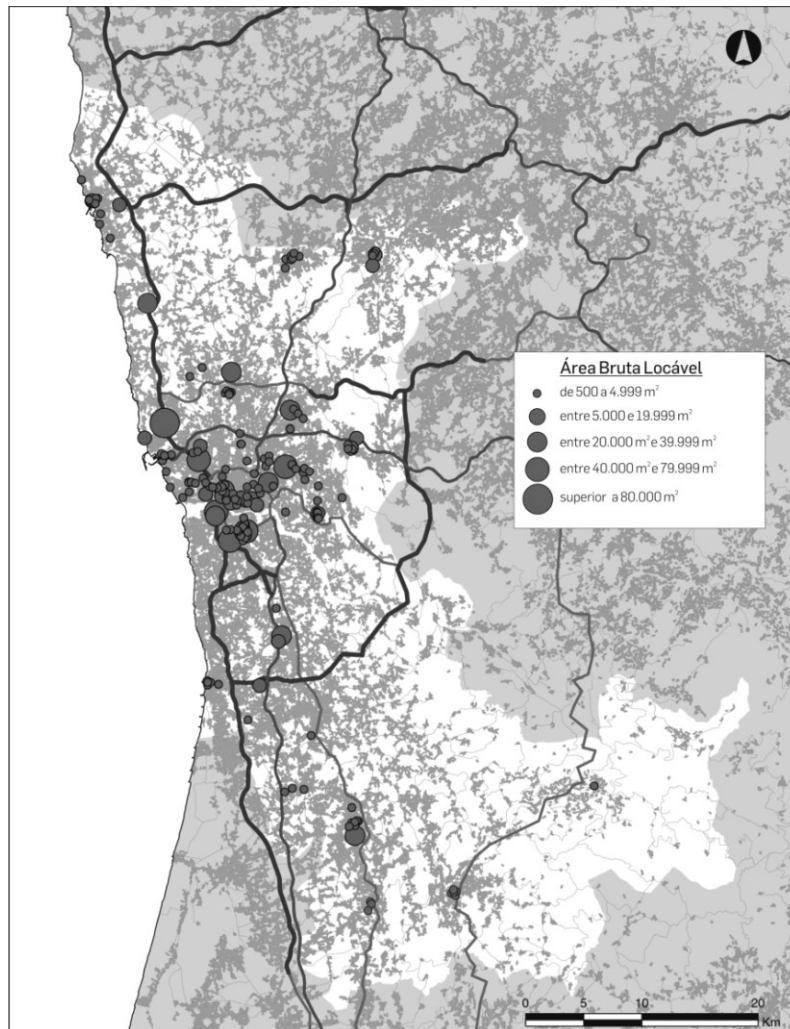


Fig. 3. Distribución de los Centros Comerciales en el Área Metropolitana de Oporto (2010).

Así, en paralelo al análisis de la estructura edificada y red de movilidad del área metropolitana de Oporto, procederemos también, al levantamiento y análisis comparado de los diversos estudios y bases de datos existentes sobre la expansión y consolidación de estas tipologías comerciales. No obstante, la inexistencia de un inventario o mapa recientes, implicaría la actualización de los casos relativos a la

última década, así como a la producción de la correspondiente cartografía caracterizadora; cuya elaboración revelaría la propia pertinencia de este último caso de estudio; así como justificaría la propia revisión de la clasificación tipológica, sistematizada en esta investigación, subdividida en la categorías *in-town*, *edge-of-town* e *non-town*. Permitiendo validar esta matriz caracterizadora frente a un fenómeno transversal de emergencia de tejidos "entre ciudades" en toda Europa, en la cual el centro comercial representa un nudo condensador, cada vez más distintivo al nivel metropolitano. En suma, una nueva condición urbana en la cual el *shopping* se torna, él mismo, *center*.

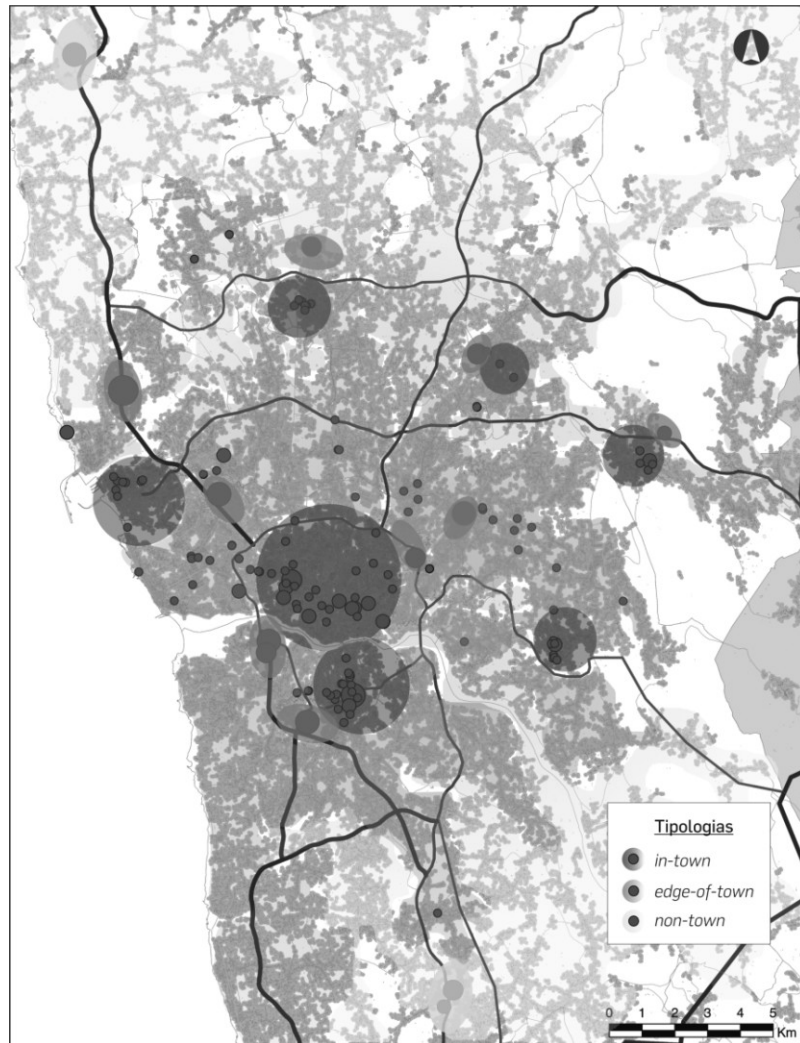


Fig. 4. Distribución de los centros comerciales por tipología ("in-town", "edge-of-town" e "non-town") en el núcleo central del área metropolitana de Oporto (2010).

5. Consideraciones Finales

Omnipresente y omnipotente en el panorama urbano y comercial europeo, el *shopping center* es, más que un espacio físico, un lugar de concurrencia de múltiples mudanzas paradigmáticas de la propia ciudad.

Y, aún no nos restan dudas sobre la pertinencia de la elección del centro comercial como una de las tipologías más representativas del panorama urbano europeo; ni tampoco dudamos de que las prácticas de consumo, llevadas a cabo en su espacio, son por sí mismas constructoras de identidades, cotidianos y nuevos hábitos; todavía, permanecen en abierto las posibles configuraciones que este formato, en permanente mutación, podrá aún adoptar.

Pues sí, por un lado, reconocemos el nuevo papel que sus espacios detentan como receptáculos de *lifestyles* y de fidelización de cotidianos; por otro, vemos surgir gradualmente fenómenos que apenas eran visibles en los espacios públicos de las ciudades y que van desde la afirmación de tribus y culturas urbanas, pasando por manifestaciones políticas o huelgas o incluso fenómenos de extraña naturaleza, como suicidios practicados en sus espacios. Fenómenos sociales que en su conjunto nos hacen reflexionar sobre el propio carácter heterotópico de estos espacios privados de uso colectivo.

Y si es cierto que desconocemos cuáles son los papeles que podrá todavía asumir; tenemos, sin embargo, una sólida sospecha: la de que, en un futuro próximo, esta tipología llegará a ser, efectivamente, más "centro" que "comercial".

urban

Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Escuela Técnica Superior de Arquitectura - Universidad Politécnica de Madrid

NS03 - CONFLICTOS DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA - Marzo 2012

Editorial

Los conflictos de la ciudad contemporánea.

Tribuna

El poder detesta las ciudades-campamento: o la tiranía del espacio abstracto

Don Mitchell

Artículos y Notas de investigación / Articles and research Notes

Revueltas: la otra globalización urbana.

Alain Bertho

Milán: la difícil herencia de veinte años de desregulación urbanística.

Fabrizio Bottini & María Cristina Gibelli

La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión.

Cristina Fernández Ramírez & Fernando Roch Peña

«Primero tomaremos Manhattan»: regeneración urbana, insurgencias ciudadanas y emergencias culturales en Zorrotzaurre (Bilbao).

Imanol Zubero

La incidencia de la planificación: propuesta de evaluación aplicada al desarrollo metropolitano.

Luis Miguel Valenzuela Montes & Julio Alberto Soria Lara

Debate

Conflictos de la ciudad contemporánea: un sondeo internacional.

Álvaro Sevilla Buitrago (coord.)

Adrian Atkinson, Pedro Bannen Lanata, Robert Beauregard, Harald Bodenschatz, Mike Davis, Simin Davoudi, Manuel Delgado, Jean-Pierre Garnier, Kanishka Goonewardena, Mark Gottdiener, Peter Hall, Gita Kewalramani, Rob Krier, Lucien Kroll, Vittorio Magnago Lampugnani, Luigi Mazza, Alberto Mioni, Alain Musset, Michael Pacione, Nuno Portas, Ivor Samuels, Saskia Sassen, Jianfa Shen, Michael Sorkin, Loïc Wacquant, Max Welch Guerra.

Ensayo fotográfico

El Movimiento Ocupa Wall Street: Lecciones de Movimientos Latinoamericanos y de Derechos de los Inmigrantes en EEUU.

Clara Irazábal & Gabriel Fumero

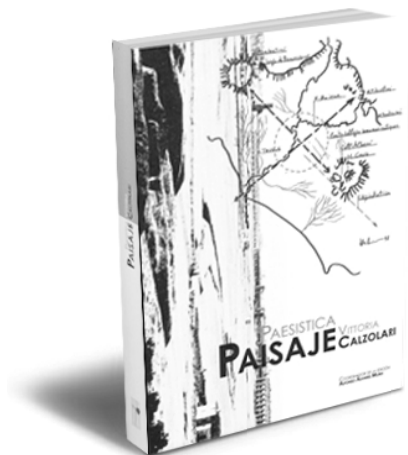
Reseñas

CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

Paisajes críticos

Fecha límite para la recepción de artículos: 07-09-2012

<http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/urbanconv.html>



Título: **Paesistica = Paisaje**

Autora: Calzolari, Vittoria
(Álvarez Mora, Alfonso, ed. lit.)

Lenguas: Castellano – Italiano

Publicación: Valladolid: Universidad de Valladolid,
Secretariado de Publicaciones e
Intercambio Editorial;
Instituto Universitario de Urbanística, 2012

Descripción: 344 p. il. 24x17 cm

Colección: Arquitectura y urbanismo ; 73

Materia/s: Paisajismo y Urbanismo

Planificación urbana y municipal

ISBN: 978-84-8448-654-1

PAESISTICA PAISAJE VITTORIA CALZOLARI

Qui non è presentata la sua opera complessiva: come si può immaginare, questo era un compito impossibile da realizzare e lontano dalle nostre intenzioni.

Si tratta, al contrario di una selezione attenta, per la quale abbiamo potuto contare sulla sua collaborazione anche se, sia chiaro, l'umiltà e la discrezione che la caratterizzano hanno impedito che l'idea di questa pubblicazione fosse opera sua. Siamo stati noi, l'Instituto Universitario de Urbanística, che abbiamo proposto alla Professoressa Calzolari una simile impresa. Le abbiamo solo chiesto di aiutarci nella selezione qui presentata.

Nelle sue indicazioni finalizzate a dare coerenza e una certa idea di continuità alla pubblicazione, ci ha suggerito un ordine da seguire, raggruppando gli articoli selezionati per "categorie concettuali" che sono state elaborate per periodi. In questa forma, il libro si divide in quattro grandi capitoli, ognuno dei quali raccoglie alcuni articoli, con un taglio cronologico-concettuale. Ciò non significa che sia stato seguito strettamente l'ordine di cronologico di pubblicazione di ognuno

Lo que aquí presentamos no es su obra completa, cosa, como se puede imaginar, imposible de realizar, -tampoco era esa nuestra intención-, sino una selección destacada de la misma, para lo cual hemos contado con su colaboración, bien entendido que la humildad y discreción que la caracterizan han impedido que fuera suya la idea de esta publicación. Hemos sido nosotros, el Instituto Universitario de Urbanística, quienes propusimos a la Profesora Calzolari una empresa semejante. Sólo le pedimos que nos ayudase a proceder a la selección aquí presentada. En su afán por proporcionarle coherencia a la publicación, también cierta idea de continuidad a la obra realizada, nos sugirió un orden a seguir agrupando los artículos seleccionados por "categorías conceptuales" que se han ido elaborando en tiempos concretos. De esta forma, el libro aparece estructurado en cuatro grandes capítulos, cada uno de los cuales aglutina unos artículos concretos, con una intención casi cronológico-conceptual, lo que no quiere decir que hayamos seguido, estrictamente, el orden temporal que hace referencia a la publicación de cada uno de ellos.



Adquisición, intercambio y distribución

Secretariado de Publicaciones e Intercambio

Editorial de la Universidad de Valladolid

C/ Juan Mambrilla, 14, 47003 Valladolid, ESPAÑA

Tlfn: (+34) 983187810 y Fax: (+34) 983187801

secretariado.publicaciones@uva.es <http://www.publicaciones.uva.es>

a. Remisión de artículos

- a.1. Las personas interesadas en publicar sus manuscritos en el Dossier monográfico o en el apartado de Miscelánea deberán remitirlos antes del 10 de septiembre del año anterior al de su eventual publicación. El número de autores por cada artículo estará limitado a un máximo de tres, que aparecerán en el orden que éstos establezcan. El artículo se enviará en formato digital (.doc y .pdf) ya sea mediante correo electrónico o correo ordinario (CD o DVD).
- a.2. Los trabajos en soporte óptico a enviar en su caso por vía postal serán remitidos a: Jefe de Redacción de la revista Ciudades / Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid / Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Avenida de Salamanca nº 18 / E-47014 Valladolid ESPAÑA.

Los trabajos digitales a enviar mediante correo electrónico, de manera individual en ficheros adjuntos o agrupándolos en un único archivo dividido en subpartes, y que en cualquier caso no superen en cada envío 15 MB, serán remitidos a la siguiente dirección: secretaria.academica.iuu@uva.es. Los autores también pueden recibir informaciones adicionales en Internet (<http://www.revistaciudades.com/> o <http://www.uva.es/iuu/>), por teléfono (+34 983 18 44 71, jefe de redacción de CIUDADES, Luis Santos Ganges) o por fax (+34 983 42 34 39).
- a.3. Todos los trabajos remitidos deben ser originales, no haber sido enviados simultáneamente a otras publicaciones ni haber sido publicados total o parcialmente con anterioridad en otros medios.
- a.4. Los trabajos remitidos a la Revista vendrán acompañados de la Carta de remisión/presentación existente en la página www.revistaciudades.com.
- a.5. La Revista incluirá al pie de la primera página de cada artículo la correspondiente información acerca de la fecha de recepción y aceptación del artículo.

b. Contenido, estructura y estilo de los artículos

En lo que atañe a la maquetación, estilos y formato del documento de Word, los artículos deberán seguir escrupulosamente los márgenes y formas de la «Hoja de Premaqueta» y redactarse con la «Plantilla-Ciudades» (www.revistaciudades.com). El trabajo constará de las siguientes partes, que se ordenarán como sigue: datos básicos, resumen, palabras clave, textos, citas textuales, notas, citas bibliográficas, tablas, ilustraciones, apéndices, anexos y agradecimientos.

Sistema y formato de citación bibliográfica en el texto. Se utilizará el sistema “de autor-año”. Las referencias de los documentos se relacionarán en una lista por orden alfabético de los apellidos, ajustándose a la siguiente norma:

- Libros y monografías: APELLIDOS, Nombre (Año): *Título*. Editorial, Lugar de publicación.
- Obra colectiva o capítulo de libro: APELLIDOS, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en APELLIDOS, Nombre – ed.(s.), coord.(s.), dir.(s.).- *Título*, Editorial, Lugar de publicación. pp. (inicial-final).

- Artículos de revistas: APELLIDOS, Nombre (Año): “Título del capítulo”, en *Nombre de la Revista*, volumen, fascículo, pp. (inicial-final).
- Ponencias y comunicaciones a congresos: APELLIDOS, Nombre (Año): “Título de la comunicación/ponencia”, en *Nombre del Congreso*, lugar, pp. (inicial-final).
- Tesis doctorales: APELLIDOS, Nombre (Año de defensa): *Título de la tesis*: Tesis Doctoral, Centro y Universidad donde se presentó, [director], [pp. (inicial-final)].
- Citas extraídas de internet: APELLIDOS, Nombre (Año): datos complementarios, fecha concreta (de referencia y/o de consulta), disponible en <http://...>

c. Normas específicas para las notas y las reseñas

- La revista Ciudades, además de artículos científicos, publica notas científicas o de investigación, reseñas, recensiones o revisiones de libros, pequeños ensayos, resúmenes de tesis y referencias sobre estudios y proyectos relacionados con el Urbanismo.
- Las notas de investigación son resúmenes de los resultados principales de un estudio, trabajo o proyecto de investigación, debiendo incluir una reseña metodológica. En general podrán extenderse entre las 5 y las 15 páginas. El proceso de revisión es rápido y expedito, al estar protagonizado por el director, el secretario y un miembro del consejo editorial. El formato de presentación es también más flexible, aunque se recomienda seguir las normas para los artículos.
- La reseña no debe ocupar más de cinco páginas, 2.000 palabras u 11.000 caracteres incluidos los espacios, si solamente se refiere a un libro. Podrá tener una extensión más larga, en torno al doble, si en la misma se analizan de forma conjunta un máximo de tres publicaciones que se centran en el estudio de un mismo tema. Tendrá los mismos requisitos y normas que los artículos, e irá precedida de los datos de la publicación.
- El secretario de la Revista será el editor de las reseñas-recensiones. Estas pueden adoptar las siguientes modalidades: 1.- Sugerencia de reseñar una determinada publicación, 2.- Sugerencia de reseñar una determinada publicación con recomendación sobre quién sería más indicado para realizarla, y 3.- Propuesta de reseñar una determinada publicación.
- El editor de las reseñas tiene potestad discrecional de comisionarlas, decidir sobre las sugerencias indicadas anteriormente y garantizar que las reseñas cumplen las directrices marcadas en la política editorial.

d. Normas complementarias y textos orientadores

Para todo lo que no establezcan esta normativa y sus documentos relacionados, regirá lo dispuesto para las revistas en las normas UNE 50-101-90 y UNE 50-104-94. Complementaria o subsidiariamente, se entenderá que pueden regir también las siguientes normas: para la presentación de trabajos, la ISO 8:1977, la ISO 18:1981 y la ISO 215:1986, y para la presentación de referencias bibliográficas, la ISO 690:1987 y la ISO 690-2. La página Web de la revista Ciudades (<http://www.revistaciudades.com/>) acogerá textos orientadores al respecto, en su entrada “Revista Ciudades”. Asimismo, podrá contener otros archivos digitales que favorezcan su mejor conocimiento, así como enlaces a otros recursos interesantes. La página Web de la revista contendrá también los temas de los dossieres monográficos de, al menos, los dos números siguientes al último publicado y un texto comentado sobre los objetivos de cada dossier.

Las instrucciones completas están disponibles en la página web <http://www.revistaciudades.com/>.

a. Submission of articles

- a.1. Authors interested in publishing their manuscripts in Monograph Dossier or Miscellanea sections must submit them before September 10th, of the year prior to publication. Each manuscript should have a maximum of three authors, who will appear in the order stated in the submission. The manuscript should be sent in digital format (.doc or .pdf) by e-mail or by post (CD or DVD).
- a.2. Manuscripts on optical media will be submitted by post to: Jefe de Redacción de la Revista CIUDADES / Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid / Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Avenida de Salamanca nº 18 / E-47014 Valladolid ESPAÑA.

Digital manuscripts should be sent by e-mail, individually in separate files or in one file split into sub-parts, not exceeding 15 MB, to the following email address: secretaria.academica.iuu@uva.es. Authors can get further information on the Internet (<http://www.revistaciudades.com/> or <http://www.uva.es/iuu/>), by telephone (+34 983 18 44 71, editor-in-chief of CIUDADES, Luis Santos Ganges) or by fax (+34 983 42 34 39).
- a.3. Submission of an article implies that the work described is original, that it is not under consideration for publication elsewhere and that it has not been published previously.
- a.4. Manuscripts submitted to the journal should enclose the Submission Letter that is available on the following website www.revistaciudades.com.
- a.5. The journal will include a footnote with information about the date the submission was received and accepted on the bottom of the first page of each article.

b. Articles content, structure and style

Manuscripts in Word should exactly follow the guidelines for graphic design, styles and format, indicated in the "Layout Sheet" and be written according to "Plantilla Ciudades" (www.revistaciudades.com). The manuscript should have the following contents and must appear in the following order: general data, abstract, keywords, texts, in-text citations, notes, references, tables, illustrations, appendix, annexes and acknowledgments.

Referencing system and format: Authors should use "author-date" system. References should be presented in a list in alphabetical order by last name, according to the following format:

- Monographs: LAST NAMES, First name (Year of publication): *Title*. City of publication, Publisher.
- Multiple authors or parts of monographs: LAST NAMES, First name (Year of publication): "Chapter title", in LAST NAMES, First name - ed.(s.), coord.(s.), dir.(s.).- *Title*, Publisher, City of publication, pp. (first-last).
- Journal articles: LAST NAMES, First name (Year of publication): "Article title" in *Journal Title*, volume, number, pp. (first-last).

- Conference proceedings: LAST NAMES, First name (Year of publication): “Title”, in *Conference Title*, City, pp. (first-last).
- Doctoral thesis: LAST NAMES, First name (Year of defense): *Thesis Title*: Doctoral Thesis, Department and University [doctoral supervisor], [pp. (first-final)].
- Citations from the Internet: LAST NAMES, First name (Year of publication): additional data, date (of reference and/or access), retrieved from [http//...](http://...)

c. Specific regulations for notes and reviews

- c.1. Journal CIUDADES, apart from scientific manuscripts publishes scientific or research notes, reports, book reviews, short essays, thesis abstracts and references about studies and projects related to Urbanism.
- c.2. Research notes consist of summarizing the main results of a research study, work or project, and they should include a methodological report. In general, they may contain between 5 and 15 pages. The reviewing process is fast and clear, as it is executed by the editor, editor-in-chief and a member of the editorial board. The format for research notes is more flexible, but it is advisable to use the same guidelines required for articles.
- c.3. The review shouldn't be longer than five pages, 2000 words or 11000 characters including spaces, if they report to a single book. If the review analyzes up to three publications together which are focused on studying the same topic, the length of the review can be twice as long.
- c.4. The editor-in-chief of the journal will edit the reports and reviews in any of the following three different ways: 1.- Suggestion to review a specific publication, 2.- Suggestion to review a specific publication together with a recommendation on the best person to do it, and 3.- Proposal to review a specific publication.
- c.5. The review editor has discretionary power to commission them, to make a decision regarding the suggestions mentioned previously and to ensure that the reviews comply with the guidelines set by the editorial policy.

d. Additional regulations and guiding texts

Anything that isn't regulated by these guidelines and the documents related to them, will be controlled by the provisions regarding journals available at standards UNE 50-101-90 and UNE 50-104-94. Additionally or subsidiary, the following standards could also be applied: in manuscripts format, ISO 8:1977, ISO 18:1981 and ISO 215:1986 and in references format, ISO 690:1987 and ISO 690-2. Journal CIUDADES web page (<http://www.revistaciudades.com/>) will compile guiding texts, in its site “Revista Ciudades”. It may contain further digital files to encourage a greater knowledge and links to interesting resources as well. The journal web page will also announce the topics for the monographic dossiers of, at least, the two numbers that will follow the last published one and an annotated text regarding the aims of each of them.

Full guidelines are available at web page <http://www.revistaciudades.com/>.

DATOS SOBRE EL PROCESO EDITORIAL (PERÍODO 2009 – 2011)

CONTRIBUCIONES RECIBIDAS, RECHAZADAS Y PUBLICADAS

	Nº 12	Nº 13	Nº 14	TOTAL	% TOTAL
Recibidas	19	18	15	52	100,00
Rechazadas	2	5	3	10	19,23
En Revisión Editorial	2	2	3	7	13,46
En Revisión por Pares	0	3	0	3	5,77
Publicadas	17	13	12	42	80,77

CONTRIBUCIONES PUBLICADAS POR SECCIONES

	Nº 12	Nº 13	Nº 14	TOTAL	% TOTAL
Monográfico	6	7	6	19	45,24
Miscelánea	3	4	3	10	23,81
Sección Final	8	2	3	13	30,95
Total	17	13	12	42	100,00

PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS CONTRIBUCIONES MONOGRÁFICO Y MISCELÁNEA

	Nº 12	Nº 13	Nº 14	TOTAL	% TOTAL
España	5	6	8	19	65,52
Otros Países Europeos	1	4	0	5	17,24
Resto del Mundo (Iberoamérica+USA)	3	1	1	5	17,24
Total	9	11	9	29	100,00

LISTA DE REVISORES (PERÍODO 2009-2011)

Valentín Cabero Diéguez
Virginia Cabrera Becerra
Basilio Calderón Calderón
Antonio J. Campesino Fernández
M^a Carmen Cañizares Ruiz
José Cortizo Álvarez
Juan Ignacio Cueto Ruiz-Funes
Estanislao de Luis Calabuig
Carmen Delgado Viñas
Paola Falini
José Fariña Tojo
Fernando Gaja i Díaz
José Luis García Cuesta
Jean Pierre Garnier

Marina Jiménez Jiménez
Ramón López Lucio
Agustín Hernández Aja
Esther Higuera García
Fernando Manero Miguel
Frank Marcano Requena
Rafael Mata Olmo
Xosé Lois Martínez Suárez
Fernando Molinero Hernando
Giovanni Muzio
Carlos Nárdiz Ortiz
Oriol Nel.lo Colom
Antonio Reguera Rodríguez
Cecilia Ribalaygua Batalla

Fernando Roch Peña
Ignacio San Martín
José Somoza Medina
Alice Sotgia
Julián Sobrino Simal
Jacques Teller
Cristina Tremiño San Emeterio
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
Fco. Valverde Díaz de León
Gregorio Vázquez Justel
Mireia Viladevall i Guasch
Charlotte Vorms

ISSN: 1133-6579

ciudades 15

Revista del

INSTITUTO
URBANÍSTICA



Universidad de Valladolid
Secretariado de Publicaciones
e Intercambio Editorial

C. de Barras.