



VI CIOT
CONGRESO INTERNACIONAL DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
pamplona 2010

2012 CONTIGO
AVANZAMOS



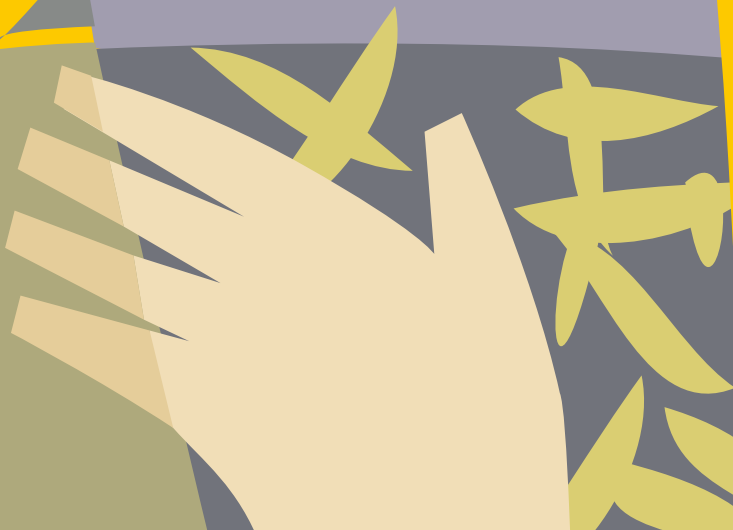
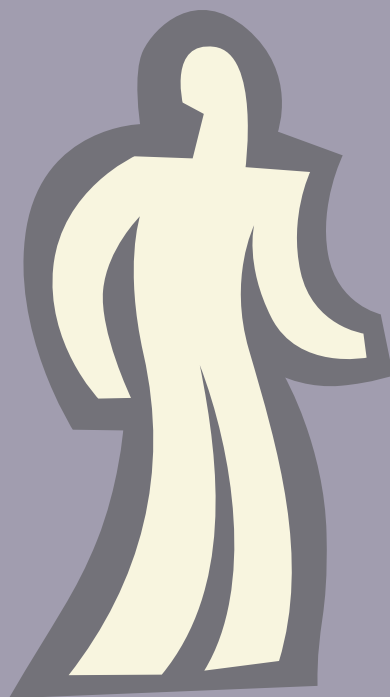
**Gobierno
de Navarra**

1975-2010
fundicot 35
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
AÑOS

Crisis y Territorio

Aportaciones y Conclusiones del
VI Congreso Internacional de
Ordenación del Territorio

Pamplona Octubre de 2010



Raül Serrallés 2011



CRISIS Y TERRITORIO

APORTACIONES Y CONCLUSIONES DEL SEXTO CONGRESO INTERNACIONAL
DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

PAMPLONA, OCTUBRE DE 2010

Edita: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio **FUNDICOT**
C/General Arrando, 38.
Madrid 28010
<http://www.fundicot.org>
E-mail: direccion@fundicot.org

Coordinación de la edición:
Antonio Serrano Rodríguez
Raoul Servert Martin
Pablo Fidalgo García

Depósito legal: M-44327-2011
Imprime: IARRICCIO Artes Gráficas
Tirada: 500 ejemplares
Edición: Noviembre 2011

Diseño Cubierta: Raoul Servert (ARAUDI S.L.P.)
Diseño, composición y Maquetación: Elisa Suárez (ARGEA CONSULTORES S.L.)
Pablo Fidalgo (ARGEA CONSULTORES S.L.)
Julián Bueno (ARGEA CONSULTORES S.L.)
Fotografías ponentes: Julián Bueno (ARGEA CONSULTORES S.L.)
Raoul Servert (ARAUDI S.L.P.)

Nota del editor:

Las ponencias recogidas en esta obra reflejan fielmente el contenido de los trabajos enviados por sus autores. Esta fidelidad se refiere tanto al desarrollo de los trabajos como a sus elementos complementarios. Los autores son los únicos responsables de los contenidos de las ponencias.

CRISIS Y TERRITORIO

APORTACIONES Y CONCLUSIONES DEL SEXTO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

PAMPLONA, OCTUBRE DE 2010

Comité científico

PRESIDENTE

D. Antonio Serrano Rodríguez

SECRETARIO

D. Pere Sala i Martí

VOCALES

D. Angel Aparicio Mourelo

D. Aldert de Vries

D. Jesús María Erquicia Olaciregui

D. Laureano Lázaro Araujo

D. Fernando Prats Palazuelo

D. Miguel Angel Troitiño Vinuesa

Comité de organización

GOBIERNO DE NAVARRA

D. Jesús Javier Ascunce Elizaga (Presidente de la Comisión Organizadora)

D. José Antonio Marcén Zunzarren

D. Javier Roncalés Pérez

FUNDICOT

D. Antonio Serrano Rodríguez (Vicepresidente de la Comisión Organizadora)

D. Pablo Fidalgo García (Secretario de la Comisión Organizadora)

D. Raoul Servert Martín

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

Dña. Margarita Ortega Delgado

MINISTERIO DE VIVIENDA

D. José Luis Nicolás Rodrigo

GENERALITAT DE CATALUÑA

D. José Antonio Báguena Latorre

EUSKO JAURLARITZA / GOBIERNO VASCO

D. Alfonso Sanz Araujo

ÍNDICE

9 PRESENTACIÓN

Antonio Serrano Rodríguez

25 DISCURSO DE CLAUSURA

Caminando hacia un compromiso por el territorio
Miguel Sanz Sesma

29 CONCLUSIONES DEL CONGRESO

33 DISCURSOS INAUGURACIÓN

Caminando hacia un compromiso por el territorio
Amelia Salanueva Murguialday

39 CONFERENCIAS INICIALES

41 EVOLUTION AND FUTURE OF EU TERRITORIAL COHESION POLICY
Andreas Faludi

55 TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN ESPAÑA, 1978-2008 Y PERSPECTIVAS 2015
Antonio Serrano

91 UN MODELLO EUROPEO DI METRÓPOLI
Francesco Indovina

105 DE LA MATRIZ BIOFÍSICA AL ESPACIO SOCIOAMBIENTAL: EL TERRITORIO DEL S.XXI
Ramón Folch

107 EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

109 NECESIDAD Y POSIBILIDAD DE NUEVAS FÓRMULAS E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL
Miguel Ángel Troitiño

115 EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL PAÍS VASCO
Alfonso Sanz

- 123 EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL GALLEGO
Manuel Borobio y Miriam García
- 137 PLAN PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE DONOSTIA-SAN SEBASTIAN
Alberto Zabala
- 161 CONSENSO VERSUS AGILIDAD
Alberto Zabala
- 165 LA GOBERNANZA EN ESPAÑA. REALIDAD Y PERSPECTIVAS
Joaquín Farinós
- 179 RESUMEN PONENCIAS Y COMUNICACIONES. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. NUEVOS RETOS EN UN HORIZONTE DE CRISIS.
Aldert de Vries

183 CIUDAD Y CAMBIO GLOBAL

- 185 CIUDAD Y CAMBIO GLOBAL
Juan José Pons
- 191 REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA
María Rosario Alonso
- 195 CAMBIO GLOBAL ESPAÑA 2020/50. HACIA UN PACTO DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS ANTE EL CAMBIO GLOBAL.
Fernando Prats y Jorge Orcariz
- 205 FORMULACIÓN DEL “PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA LA SUBREGIÓN SAN MIGUEL” (EL SALVADOR)
Roberto Chinchilla
- 217 CIUDADES Y CAMBIO GLOBAL: HACIA UNA NUEVO PARADIGMA TERRITORIAL.
Jesús María Erquicia
- 221 EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN O.T. CIUDADES
Aldert de Vries

235 TURISMO Y TERRITORIO

- 237 CAMBIO GLOBAL Y TURISMO EN ESPAÑA. EL CASO DE PLAYA DE PALMA
Fernando Prats
- 251 TURISMO, SEGUNDA RESIDENCIA Y TERRITORIO. INTRODUCCIÓN A MESA REDONDA
Josep Antonio Báguena

- 255 TURISMO INTERIOR Y COSTERO E INCIDENCIA DE LA SEGUNDA RESIDENCIA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL. LA NECESIDAD DE ADAPTAR SECTORES BÁSICOS DE NUESTRA ECONOMÍA
Laureano Lázaro

267 DESARROLLO RURAL Y RESERVAS DE LA BIOSFERA

- 269 RESERVAS DE LA BIOSFERA. OBJETIVOS Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DEL CAMBIO GLOBAL
Miguel Clusener-Godt
- 283 MESA REDONDA “DESARROLLO RURAL Y RESERVAS DE LA BIOSFERA”. PRESENTACIÓN DE LA MESA.
Jesús María Echeverría
- 287 LA SITUACIÓN DE LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA ESPAÑOLAS. RETOS Y OPORTUNIDADES
Luciano Sánchez
- 301 DESARROLLO RURAL Y RESERVAS DE LA BIOSFERA: LA ESPERANZA DE NUEVOS HORIZONTES
Miguel Ángel Troitiño

309 PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL

- 311 PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL EN UN ESCENARIO DE CAMBIO GLOBAL. NUEVOS RETOS Y PERSPECTIVAS
Francesc Muñoz
- 329 PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL
Margarita Ortega
- 337 LA SOSTENIBILIDAD EN EL PATRIMONIO TERRITORIAL
Luis Jiménez
- 343 LA DIMENSIÓN PATRIMONIAL DEL PAISAJE. UNA MIRADA DESDE LOS ESPACIOS RURALES
Rafael Mata
- 367 LOS MAPAS DE PAISAJE DE ARAGÓN
Luis Cancer
- 379 PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL. VALORES A DESARROLLAR Y CONSERVAR
Pere Sala

383 TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS. LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA EN EL TERRITORIO

- 385 TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS. LA ALTA VELOCIDAD ESPAÑOLA. ¿DESARROLLO O DESPILFARRO?
Ángel Aparicio

- 393 LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA EN EL TERRITORIO
Roque Gistau
- 401 EL AGUA DESDE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DESDE LA GESTIÓN DEL AGUA EN NACIONES UNIDAS. LA CONSIDERACIÓN DE LOS COSTES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS Y SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES.
Josefina Maestu
- 413 AGUA Y TERRITORIO. UNA REFLEXIÓN DESDE EL CANTÁBRICO
Jorge Marquínez
- 425 RESUMEN ÁREA TEMÁTICA "INFRAESTRUCTURAS Y TERRITORIO"
Ángel Aparicio

PRESENTACIÓN

Antonio Serrano

Presidente del Comité Científico del Congreso

Presidente de FUNDICOT



CONSIDERACIONES INICIALES

El VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (VI CIOT) sigue la estela de los cinco primeros que, desde 1989, se han venido planteando, periódicamente, la evolución y circunstancias que han incidido en la puesta en marcha de distintos planes y actuaciones en materia territorial y urbana, con incidencia ambiental, y en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente y más cohesionado y equilibrado territorialmente.

Si en anteriores Congresos la reivindicación de la Ordenación del Territorio como disciplina científica ha tenido un claro correlato en el avance de conocimientos y en las propuestas técnicas y científicas para la práctica legislativa y la gestión administrativa, en este VI CIOT el objetivo principal ha sido abrir un debate en torno a la problemática derivada de la crisis mundial sobre el territorio, y en torno a la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada, y en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas.

En este marco, el interés y constatación por la sociedad de la necesidad de la escala territorial son crecientes, y se han visto acompañados de un importante desarrollo de documentos de reflexión o de ordenación del territorio, aunque, desgraciadamente, pocos de los mismos hayan terminado aprobándose definitivamente. Algunas de las más importantes excepciones y ejemplos de buenas prácticas en materia de Ordenación del Territorio han sido objeto de consideración en el Congreso, donde se han aceptado, por parte del Comité Científico, 111 ponencias, se han desarrollado 8 conferencias, se han presentado 8 ponencias sobre gobernabilidad y buenas prácticas en materia de ordenación del territorio, se han celebrado 7 mesas redondas con 14 ponencias adicionales por parte de sus participantes, y se han dedicado 5 sesiones a las comunicaciones y ponencias seleccionadas por el Comité Científico.

En este marco se ha producido la reflexión de los 342 participantes en el Congreso, con diversidad de formaciones, que hacen resaltar el carácter multi e interdisciplinar de la ordenación del territorio,

urbanismo y medio ambiente, de cuyas aportaciones conjuntas, junto a las aportaciones y reflexiones que se recogen en esta publicación, derivan las Conclusiones finales del Congreso.

En el presente libro se complementa el contenido de las 111 ponencias ya publicadas y distribuidas en un CD al inicio del Congreso, con el resumen de las aportaciones destacables de las mismas, efectuado por los miembros del Comité Científico encargados de cada área temática, y con el resto de aportaciones que se produjeron a lo largo del Congreso por parte de los Conferenciantes y Ponentes invitados, que se han puesto a disposición de esta publicación, cuyos aspectos fundamentales se resumen en esta Presentación. Igualmente en el libro se incorporan los discursos de Clausura e Inauguración, a cargo, respectivamente, del Presidente y Consejera en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra, impulsor del presente Congreso, y, por supuesto, las Conclusiones finalmente establecidas tras el proceso de difusión y corrección del borrador de Conclusiones realizado por el Comité Científico, incorporando, en su caso, las observaciones o propuestas de modificación realizadas por los participantes en el Congreso.

Por último, en esta publicación también se incorpora un CD recogiendo la síntesis de la investigación “Informe de prospectiva sobre las transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española”, realizada para el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM), en Convenio con FUNDICOT, por contrato de TRAGSATEC y en cuyo contenido final han participado las Comunidades Autónomas españolas.

PLANTEAMIENTO GENERAL Y PRINCIPALES APORTACIONES DE LAS CONFERENCIAS MARCO DEL CONGRESO

Parece fuera de toda duda que el siglo XXI está reflejando cambios muy significativos asociados a lo que se ha denominado dinámica de “cambio global”, concepto que se ha definido como “proceso derivado de las transformaciones físicas, financieras, económicas, sociales, climáticas o ambientales, en general, que por su magnitud e intensidad, afectan y condicionan de manera significativa, tanto a nivel local como global, la dinámica del planeta tierra y de sus habitantes”. En este proceso adquiere una importancia capital la mundialización financiera y, en menor medida económica, así como la incidencia muy negativa de las transformaciones ambientales sobre el planeta, y sobre la salud y bienestar de los ciudadanos. Con el comienzo del siglo XXI, la creciente mundialización financiera y económica, la deslocalización de actividades productivas, el desarrollo tecnológico y la intensificación de las tensiones migratorias han sido cuatro de los procesos con mayor trascendencia desde la perspectiva territorial, y cuatro de las características más significativas de la época que han conducido a una de las mayores crisis de su historia en el mundo desarrollado. Crisis en la que todavía estamos inmersos y que deja muy claro la nueva distribución de poder real en el mundo, con un papel políticamente inconcebible, pero real, para el sistema financiero-especulativo.

En este marco, la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial en los nuevos retos de la sociedad global y su armonía con las necesidades de la biosfera, se siguen manteniendo como objetivos irrenunciables, aunque cada vez más alejados de las preocupaciones inmediatas a que conducen las consecuencias de la crisis y del dominio del capital financiero-especulativo. En todo caso, se mantiene la necesidad de definir y profundizar en nuevos objetivos y visiones para cada territorio, teniendo en cuenta el medio y largo plazo (horizonte del 2020) misión específica a la que este VI CIOT ha pretendido colaborar, identificando, en primer lugar, los problemas previsibles para los próximos años y proponiendo, en cada caso, las líneas más recomendables de actuación para

avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible, socioeconómicamente cohesionado y territorialmente equilibrado.

Con este propósito, las Conferencias marco del Congreso se centraron en la Evolución y Futuro de la Política de Cohesión Territorial en el marco de la Unión Europea (Andreas Faludi); en las Transformaciones producidas en España en el período 1978-2008 y en las perspectivas esperables para el horizonte del 2015 (Antonio Serrano); en el Modelo de metrópoli característico del espacio europeo (Francesco Indovina); y en el Paso de la matriz biofísica al espacio socioambiental como característica básica del territorio del siglo XXI (Ramón Folch).

El resumen de las principales aportaciones de las Conferencias que se recogen en esta publicación se centraría, en primer lugar, en destacar las escasas posibilidades que existen de que la Unión Europea (UE) afronte la ordenación del territorio como un mecanismo para avanzar hacia la cohesión socioeconómica y territorial desde la perspectiva conceptual y metodológica que tiene esta disciplina científica. Más bien las reflexiones de Andreas Faludi nos llevan a una visión mucho más "light" de lo que puede ser el alcance de la política territorial europea, donde ya el conseguir una coherencia entre las políticas de la UE con efectos territoriales significativos, que no den lugar a contradicciones o efectos indeseables en el territorio, se muestra como un objetivo de difícil alcance. Su conclusión principal es que hay que asumir que este es el camino por el que hay que avanzar, utilizando Estrategias como la del Área del Mar Báltico (ejemplo de documentos que permiten integrar estrategias territoriales de forma voluntaria y flexible sobre las que los fondos estructurales tradicionales europeos puedan cooperar) porque ni vendrán ni se esperan nuevos fondos asociados a los objetivos de la cohesión territorial, ni iniciativas de la Comisión para incrementar su papel en la política territorial.

En este marco, la Conferencia de Antonio Serrano recoge, entre otros aspectos, la fuerte trascendencia que estos fondos europeos han tenido en la transformación territorial de España en los últimos treinta años, y como esa transformación y, sobre todo la implantación del Estado de las Autonomías, han ayudado a una sensible mejora de la cohesión socioeconómica y territorial en España. Sin embargo, esta mejora también ha significado un proceso de transformación de los usos del suelo y del paisaje por la urbanización, y una preponderancia de las grandes regiones funcionales urbanas y de la ciudad dispersa, que han llevado a consumos de energía de muy fuerte ineficiencia, en un país dependiente en casi el 100% de sus importaciones de petróleo, gas natural y uranio, y en cerca del 80% del carbón; y a unas emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminación urbana difícilmente aceptables. Las previsiones para el horizonte del 2015 no son positivas en el marco de la crisis actual, y la necesidad de una intervención que aproveche las oportunidades para avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible y territorial y socioeconómicamente cohesionado, son aspectos que destacan en sus conclusiones, en un marco en el que el desarrollo de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, no pueden considerarse un éxito, salvo muy reducidas excepciones, y donde la preponderancia de la sobredotación en infraestructuras de muy discutible eficiencia y eficacia, y el impulso a la vivienda en propiedad siguen siendo líneas de intervención incomprensiblemente sostenidas como motor de salida de la crisis.

La Conferencia de Francesco Indovina propugna que, en un mundo crecientemente urbanizado y con cada vez más población residiendo en grandes ciudades, el modelo europeo de formación de las metrópolis es un modelo específico: disperso, pero que integra en su seno ciudades de distinto tamaño, polígonos industriales, centros comerciales, áreas de esparcimiento, etc., que por no alcanzar un gran tamaño en sus urbes, tiene problemas de economías de escala y de competitividad;

pero que él valora positivamente porque rechaza la proximidad forzada, respeta las decisiones individuales y crea oportunidades para el desarrollo económico basadas en el desarrollo social y cultural; aunque es un modelo de metrópoli que no está exento de contradicciones ni de problemas (contaminación, congestión del tráfico, soledad de las personas, etc.). Aduce que estos problemas de las metrópolis pueden ser subsanados a través de una planificación dirigida a una utilización más racional del espacio que mejoraría el bienestar de los ciudadanos. Pero advierte que hacer un plan no significa ni que éste se aplique ni que sus resultados finales sean positivos; por lo que para evitar esto, una buena planificación debe ir dirigida a alcanzar objetivos generales para todos los ciudadanos y a propiciar un buen gobierno de las transformaciones espaciales; para ello han de ser flexibles y adecuarse a cada territorio y a su historia de forma específica. No valen recetas generales y no se puede olvidar la alta velocidad de los cambios sociales que requieren respuestas rápidas en la decisión sobre el territorio. En su opinión, es así necesario mejorar los instrumentos que puedan adaptar y hacer eficaz la planificación territorial de las metrópolis, que hemos de aceptar y mejorar porque son insustituibles y no tienen alternativa en el actual marco histórico.

Ramón Folch presenta el dilema entre un territorio considerado como destrucción de la naturaleza (ecologismo) o como modelo de desarrollo territorial; y la síntesis necesaria entre la matriz biofísica que subyace en el mismo y su transformación. El texto aportado presenta la contradicción que significa el hecho de que la actual ampliación de la urbanización en muchos sitios ha reducido al mínimo lo externo sin transformar, de modo que no queda lugar para la externalización de funciones como depuradoras, basureros, etc., a menos que se haga contra un municipio o territorio vecino. En su opinión, la globalización está logrando que el planeta por entero sea un único territorio, sin lugar para externalizaciones; pero el paradigma socioeconómico industrial necesita externalizar en el espacio y en el tiempo, ya que es un sistema abierto de elevada entropía que se obstina en ser eficaz sin ser eficiente, confundiendo desarrollo con crecimiento. Ve poco futuro a un modelo industrial cuyo reflejo territorial ha entrado en contradicción con sus fundamentos. Nada expresa mejor esta contradicción que el efecto de la crisis energética sobre un modelo que separa funciones, en la confianza de que un transporte abundante y barato acercará los usos; y algo similar señala para el resto de los recursos: agua, aire, extracciones mineras, espacios para vertidos, etc. Pero, sin energía barata, sin bienes libres al alcance y sin exterior territorial, ¿cómo puede funcionar un sistema abierto, entrópico, externalizador y explotador de diferenciales ventajosos?. El sostenibilismo que propugna, trata de encontrar solución a estas contradicciones concibiendo un nuevo modelo territorial que haga posible sustentar un nuevo modelo socioeconómico de forma interactiva, y diseñar e implementar el proceso para transitar de lo actual agotado al futuro deseable donde el uso de recursos y sus efectos sobre el medio puedan ser asumidos e integrados en el propio desarrollo.

EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

El segundo gran bloque de documentos que se recogen en esta publicación hace referencia a Experiencias y ejemplos de buen gobierno en la Ordenación del Territorio desarrollada en España, atendiendo a que, en el Congreso, las ponencias invitadas se centraron en la problemática general de la “gobernanza” territorial y en casos concretos de ordenación del territorio referidos a las Comunidades Autónomas de Navarra, Castilla la Mancha, Cataluña, Galicia y País Vasco.

Los documentos aportados por los ponentes y recogidos en esta publicación, nos permiten destacar la gravedad de una realidad marcada por la dispersión, el descontrol y la práctica perversa del urbanismo, y una ausencia de una adecuada ordenación del territorio, que ha implicado un

gran consumo desordenado de territorio, con altos costes ambientales, paisajísticos, económicos y sociales.

La citada ausencia histórica de una ordenación del territorio concebida para el buen gobierno, el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada espacio y el bienestar general ha tenido excepciones en España en las dos últimas décadas. Una de ellas ha sido el País Vasco, cuya historia en la ordenación del territorio, aportaciones y proyectos y objetivos de futuro se recogen en la ponencia de Alfonso Sanz. También la reproducción del powerpoint presentando el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostia-San Sebastián, nos permite un acercamiento al proceso de análisis, diagnóstico y propuesta de Modelo de Ordenación Territorial para el mismo, con las actuaciones propuestas en infraestructuras, equipamientos y servicios, ordenación general del medio urbano, áreas de carácter estratégico, ordenación del parque residencial y del suelo, compatibilización del planeamiento y evaluación de impacto ambiental.

El siguiente documento de planificación que se considera en la presente publicación es el Plan de Ordenación del Litoral Gallego, donde se propugna un modelo de gestión del territorio que colabore al mantenimiento de los paisajes definidos en sus 2.555 km de costa. De hecho, se propone una organización del territorio que tenga como uno de los puntos específicos de partida la caracterización del paisaje, considerando que éste constituye, en última instancia la proyección cultural de una sociedad (¿dónde el interés general y la sostenibilidad importa?, habría que preguntarse).

Desde la perspectiva de la gobernanza (buen gobierno) Joaquín Farinós hace una reflexión sobre el significado de este concepto y su utilidad en una materia, como es el gobierno territorial, necesariamente complejo y desestructurado, cuyo objetivo: el interés público general, exige visiones contrapuestas y participación pública como elementos básicos para su logro. La coordinación y cooperación entre los distintos niveles político-administrativos, entre políticas o departamentos sectoriales y la participación pública se convierten, en su opinión, en los elementos fundamentales del buen gobierno territorial. Su repaso de la situación española le permite concluir que no ha sido satisfactoria, pero que se va avanzando hacia una mejor gobernanza, y que son los planes a escala subregional los que más están colaborando o pueden colaborar en este avance.

Similares conclusiones encontramos en la ponencia de Miguel Ángel Troitiño, cuyas conclusiones dejan clara la necesidad de la Ordenación del Territorio para conseguir una mayor vertebración y cohesión territorial, e impulsar el desarrollo local integrando el patrimonio territorial en los nuevos proyectos de desarrollo territorial. En su opinión, el conocimiento y la inteligencia territorial son imprescindibles para actuar en la complejidad y para establecer mecanismos de mediación que sirvan para resolver los conflictos, concertar soluciones y comprometer las inversiones. Piensa que la evolución de la UE en la materia (Agenda Territorial Europea, Tratado de Lisboa, etc.) aparece como una oportunidad para avanzar en la dirección correcta, estableciendo nuevas fórmulas de gobierno y de cooperación para superar los bloqueos de las actuales estructuras administrativas.

Por último, Aldert de Vries aporta el resumen de las aportaciones producidas en las ponencias de los congresistas y un powerpoint en el que sintetiza cuestiones básicas para el Congreso como la dicotomía entre: consenso y agilidad, destacando que el conseguir consenso implica el empleo de tiempos que alargan, a veces a plazos tremendamente dilatados, el desarrollo de las actuaciones; entre visión y ejecución, destacando la escasa utilidad de planes, por muy buenos que sean, si luego no se ejecutan; el problema de que la gran magnitud espacial de ciertos proyectos dificultan la coordinación entre los agentes sociales involucrados y por lo tanto su efectividad; y los retos de la actual crisis en términos similares a lo señalado por los documentos anteriores, con la necesidad

de emplear la imaginación para diseñar un futuro alternativo más satisfactorio.

CIUDAD Y CAMBIO GLOBAL

El tercer gran bloque de documentos se centra sobre la ciudad y la incidencia que cabe esperar en la misma como consecuencia de la situación de cambio global en que se encuentra la sociedad contemporánea.

La primera aportación recogida es la de Juan José Pons, donde se remarca que el problema urbano es el problema, o mejor, la solución, en su opinión, de la mayoría de la población en el mundo y de la inmensa mayoría en los países desarrollados. Sin embargo las ciudades son ecosistemas frágiles y dependientes (energía, agua, alimentos, etc.) del exterior, lo que las hace insostenibles en la actualidad y muy vulnerables ante procesos como los ligados al cambio global, aunque también en ellas se encuentra el germen de las soluciones necesarias ante la nueva dinámica global.

María Rosario Alonso recoge la importancia establecida en distintos documentos de la UE y del Ministerio de Vivienda, de aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, que estén convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, y que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Con este objetivo, destaca la importancia de establecer el seguimiento de indicadores de sostenibilidad urbana integrada que ayuden a evaluar los resultados de la planificación y programación de los procesos de regeneración urbana integrada que la actual situación exige.

También coincide en la necesidad de enfocar un nuevo paradigma de intervención urbana el documento de Fernando Prats y Jorge Orcariz, que señalan que la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá en las ciudades. Para ellos, la necesidad de reducir el impacto sobre la biosfera y de establecer nuevos valores éticos, culturales, políticos y económicos son fundamentales para dicho cambio. Su ponencia se centra fundamentalmente en el aspecto ambiental de las ciudades como focos principales del metabolismo humano y una de las claves para entender la actual crisis ecológica, pero también el ámbito en el que existe la mayor capacidad para afrontar los procesos asociados al cambio global. La insuficiencia de la ordenación del territorio llevada a cabo, la ciudad dispersa desarrollada y una edificación sobredimensionada y de impacto ambiental desproporcionado, son las causas de una dinámica en España que exigen, de forma urgente un pacto de las ciudades españolas por el cambio de paradigma, proponiendo al respecto lo que denominan Plan Ciudad 2020, en el que el nuevo paradigma urbano podría definirse como una visión integrada de la ciudad, de sus contenidos sociales, ambientales y económicos, donde la satisfacción de las necesidades urbanas se realice de forma compatible con la reducción del impacto ecológico, mediante la contención del crecimiento indiscriminado, el reciclado y revalorización de la ciudad existente y la multiplicación de la ecoeficiencia urbana, con actuaciones basadas, fundamentalmente, en la rehabilitación estructural y energética de la misma.

En este segundo gran bloque de documentos también se recogen los resúmenes de las ponencias presentadas por los congresistas elaborados por Jesús María Erquicia y Aldert de Vries, y un ejemplo de planificación urbana subregional en El Salvador.

En el primero (Jesús María Erquicia) hay coincidencia con los aspectos y dinámicas señaladas en los documentos anteriores, considerándose adicionalmente aspectos de índole más concreta, como la utilidad de los sistemas de información geográfica, la problemática de infraestructuras y de la ordenación del espacio público, o de las dotaciones verdes o comerciales y el papel de los modelos en la gestión urbana.

El segundo (Aldert de Vries) en un powerpoint, cita todas las ponencias que han desarrollado propuestas de nuevos modelos para la ciudad, para mejorar la eficacia del planeamiento urbano o para incidir en un mejor gobierno y participación pública en las mismas. Sus conclusiones son que están surgiendo nuevos planteamientos para las ciudades, aunque su desarrollo sea aún pobre, que no hay una postura clara en la alternativa “flexibilidad” frente a “vinculación” en la planificación; que sigue existiendo una prevalencia de los planes sectoriales; que la participación pública es más formal que real y que no existen todavía mecanismos adecuados para medir la eficacia de la planificación.

El ejemplo adicional de planificación urbana presentado en el powerpoint de Roberto Chinchilla parte de un enfoque de integración de la planificación urbana en los condicionantes globales y de localización concreta del territorio objeto de planificación. Aborda el caso de San Miguel, en El Salvador, en el marco del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, concretando la zonificación y ordenanzas municipales propuestas, las acciones de mejora de conectividad, y la integración del área en el Corredor Biológico Mesoamericano. Como reflexiones finales destaca la necesidad de la legitimidad política del planeamiento para su supervivencia en el largo plazo, y la compatibilidad de las fortalezas locales y con las regionales para la gobernanza territorial.

TURISMO Y TERRITORIO

El tercer gran bloque de documentos se centra en la dimensión territorial del turismo, con las aportaciones de Fernando Prats y Josep Antoni Báguena y el resumen de ponencias de congresistas de Laureano Lázaro.

Fernando Prats plantea los retos y oportunidades que se derivan de un nuevo ciclo histórico que, más allá de la grave recesión económica, inaugura en nuestro país una época diferente; y la conflictiva herencia legada por unas lógicas que, basadas en el “crecimiento ilimitado e indiscriminado”, han durado medio siglo y han agotado las propias bases que impulsaron el nacimiento del sector turístico en nuestro país. En su opinión, los cambios necesarios para garantizar un horizonte de emisiones de gases de efecto invernadero que no ponga en riesgo la supervivencia de la humanidad, los efectos de la crisis actual y su correlato de abandonar la idea de un crecimiento ilimitado, el esperable mayor peso de la conciencia social para demandar una menor afección ecológica y su incidencia sobre el transporte y la aviación, implicarán cambios significativos en el modelo turístico. Con esta idea, presenta el caso de La Playa de Palma, en las Baleares, como modelo de reflexión e integración de las nuevas pautas (Las siete Estrategias del Plan de Acción Integral) de regeneración territorial como forma de ese nuevo modelo de desarrollo, en su opinión imprescindible e inevitable.

José Antonio Báguena incide en aspectos similares, destacando que el turismo de sol y playa ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segunda residencia, pero también el turismo rural y la expansión de segundas residencias en urbanizaciones dispersas y agresivas sobre el medio, han sido elementos de desvalorización del

patrimonio territorial y de cuestionamiento de las posibilidades de desarrollo del sector turístico; lo que exige la vuelta a patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y a su diversificación e integración en modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar los programas de desarrollo con los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural. En su opinión, el acuerdo sobre el diagnóstico de la situación actual permite el cambio de valores, la definición de límites a la oferta de cada territorio asociados a la sostenibilidad y a la internalización de costes externos, la potenciación de la rehabilitación frente a la nueva construcción, y el imprescindible acuerdo político y consenso empresarial sobre la conveniencia del nuevo modelo.

Por último, el resumen comentado de cada ponencia que realiza Laureano Lázaro le permite destacar, como una de las conclusiones generales más importantes, que la actividad inmobiliaria residencial (ya sea para uso residencial relativamente estable, segunda residencia o como inversión) ha tenido una importancia creciente, frente a la oferta hotelera reglada, por lo que su incidencia en las transformaciones y desarrollo territorial es sensiblemente más intensa que en el caso de la infraestructura hotelera, habiendo sido su contribución a la expansión y extensión de la burbuja inmobiliaria determinante en algunos casos.

DESARROLLO RURAL Y RESERVAS DE LA BIOSFERA

La documentación aportada para este bloque se centra en gran medida en la problemática de las Reservas de la Biosfera, con el powerpoint proporcionado por Miguél Clusener-Godt, la presentación de Jesús María Echevarría, el documento de Luciano Sánchez y los resúmenes de las ponencias de los congresistas a este bloque de contenidos, realizados por Aldert de Vries y Miguel Ángel Troitiño.

La presentación de Miguel Clusener-Godt sobre los Objetivos y Perspectivas de las Reservas de la Biosfera en el marco del cambio global se inicia destacando que la iniciativa de la UNESCO en materia de cambio climático trata de combinar la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático con la promoción de las economías verdes, con, entre otras medidas, el establecimiento de observatorios de cambio climático en las Reservas de la Biosfera y el seguimiento de las propuestas del Plan de Acción de Madrid aprobado en el Tercer Congreso Mundial de Reservas de la Biosfera, celebrado en Madrid en febrero de 2008. En este sentido, las 564 Reservas existentes en 109 países se considera que es un marco idóneo para la promoción de buenas prácticas en desarrollo sostenible y en adaptación al cambio global; y para explorar las dimensiones sociales, culturales, ecológicas y éticas del imprescindible desarrollo sostenible a potenciar.

En esta línea, Luciano Sánchez presenta los retos y oportunidades de las 40 áreas declaradas e integradas en la Red de Reservas de la Biosfera Españolas, introduciendo las peculiaridades y la evolución de la citada red en España, y destacando, en particular, la importancia del marco normativo y administrativo establecido por la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de 13 de diciembre de 2007, y por el Real Decreto 342/2007 de 9 de marzo, que regula las funciones del Programa MaB: tanto las referentes al OAPN como las del Comité MaB y sus nuevos órganos asesores. Valora en particular el paso desde el objetivo inicial de protección de la naturaleza al de buen uso del patrimonio natural y al posterior de constituirse en ejemplos de buenas prácticas de desarrollo sostenible. Y, en este sentido, señala que los principales retos y oportunidades se centran en solventar las dificultades inherentes al mantenimiento de las Reservas, los problemas de ade-

cuación de la reglamentación a la normativa vigente, las carencias de financiación, y la ausencia en ocasiones de participación de la población y de las instituciones, lo que hace difícil la planificación y toma de decisiones en la gestión. Considera imprescindible la disponibilidad de herramientas para la evaluación de resultados, la potenciación de la aportación conceptual y del fortalecimiento del trabajo en red y la consolidación de la cooperación interna entre el Consejo de Gestores y el Consejo Científico, y externa con otros programas internacionales y nacionales ligados al desarrollo sostenible y a los efectos del cambio global.

En la presentación de Jesús María Echevarría cabe destacar su llamada a superar los efectos negativos de la disociación entre las políticas de ordenación territorial, las de desarrollo rural, las de planificación y protección ambiental y las distintas políticas sectoriales. En su opinión, el mundo rural puede jugar un papel relevante y renovado, si se impulsan modelos de ordenación e intervención territorial integrados, en los que se conecten las políticas territoriales, rurales y sectoriales, siempre que esto se haga bajo el paraguas de la sostenibilidad en su triple vertiente, ambiental, social y económica. Señala que no se puede olvidar que el mundo urbano es el principal cliente del mundo rural, ya que éste le suministra productos y servicios básicos como la alimentación y el ocio, y que, además, es el receptor de sus residuos y efluentes; por ello, cada mundo, rural y urbano, son mutuamente imprescindibles para su desarrollo, y sólo en un marco de esta común interdependencia tendrá cabida un desarrollo territorial cohesionado y sostenible.

Por último, en su resumen de las ponencias presentadas por los congresistas, Miguel Ángel Troitiño destaca la pobreza de las aportaciones producidas y el temor de que esta pobreza sea el reflejo de una falta de preocupación ante una situación que él considera especialmente grave, como es la buscar nuevos horizontes para un desarrollo rural cada vez más cuestionado por la dinámica global, y para el que son necesarias nuevas políticas de desarrollo y de ordenación del territorio, así como nuevas fórmulas de explotación y gestión del patrimonio territorial, que hagan factible configurar modelos territoriales sostenibles en los nuevos escenarios previsibles. Otras de sus conclusiones giran sobre el temor de que el acercamiento entre el pensamiento económico, el social, el ambiental y el territorial sea todavía bastante débil; y que frente al discurso de la cooperación, integralidad y transversalidad se constata, en la práctica, que se impone el de la sectorialidad y fragmentación de competencias. En su opinión no parece encontrarse un camino que frene las dinámicas perversas, generalmente relacionadas con la difusión incontrolada de la urbanización, y que ponga en valor los recursos territoriales, y aumente la limitada implicación del sector privado en nuevas formas de desarrollo. En términos planificadores, considera poco recomendable que, cuando no están resueltos problemas estructurales, se apueste por nuevos instrumentos de planificación, caso de los Planes Especiales de Paisaje, atractivos en términos teórico/conceptuales pero de difícil instrumentación si no están perfectamente engarzados en el marco de estrategias y programas de desarrollo más generales. Opina que construir instrumentos de ordenación o de intervención integrales no es recomendable, pues gestionar la globalidad es casi imposible, ya que la gobernabilidad solo es posible con instrumentos ajustados a la naturaleza de los problemas y que, en cada caso, tengan claro las cuestiones a resolver y los instrumentos para hacerlo, apostando por reforzar los mecanismos de cooperación/concertación y los instrumentos de gestión.

PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL

La documentación aportada para este bloque está constituida por los documentos de Francesc Muñoz, Margarita Ortega, Luís Jiménez, Rafael Mata y el resumen de las aportaciones de los con-

gresistas de Pere Sala.

Francesc Muñoz se plantea si los homogeneizados paisajes actuales, resultado de la globalización de los procesos territoriales y que hibridan los usos urbanos con las preexistencias agrícolas y naturales, representan nuestra cultura, identidad e imaginario colectivos, cuando cada vez es más difícil establecer las diferencias en el paisaje derivadas de una cultura o historia del lugar. Piensa que estamos ante paisajes “en tránsito” en consonancia con una situación en la que lo efímero y lo móvil parecen gobernar al conjunto de la sociedad. En este contexto, caracterizado por tales tendencias uniformizadoras (urbanalización) señala que la gestión de lo específico y peculiar de cada lugar sobrepasa lo que sería el terreno del patrimonio estricto sensu, para formar parte de lo que no es otra cosa que una nueva agenda para la sostenibilidad, no sólo ambiental, sino también cultural, de los territorios y de sus paisajes. Opina que es absolutamente necesaria una tarea de protección, valorización, gestión y dinamización de los valores patrimoniales/paisaje, orientada hacia el ‘rescate’ de sus valores colectivos en cada una de las cuatro situaciones territoriales y paisajísticas que define: los paisajes de la dispersión; los urbanos; los ambientales metropolitanos y los paisajes patrimoniales. Volver a la diversidad y a la complejidad que pueden y deben contener un territorio y su paisaje, es un reto y una obligación fundamental desde la perspectiva de la sostenibilidad en una sociedad en la que su percepción aparece progresivamente vinculada al uso de prótesis que amplían nuestra posibilidad de percepción con imágenes enciclopédicas “enlatadas”. Potenciar la regeneración y rehabilitación desde una perspectiva más flexible y territorialmente más amplia, que compagine estas políticas con las de renovación y diversificación, es una alternativa estratégica fundamental, en su opinión, que hay que unir, en su complejidad, con las políticas de contemplar el paisaje como un valor más del territorio.

Margarita Ortega incide también en la asociación entre paisaje y patrimonio territorial, destacando la oportunidad, para las políticas a desarrollar en un marco de cambio global, del hecho de que la UE haya introducido la cohesión territorial en el ámbito de sus objetivos y políticas. Las aportaciones del Convenio Europeo del Paisaje para la definición de una política y gestión del territorio/paisaje y los documentos europeos en materia de política territorial (ETE, ATE, Libro Verde sobre la cohesión territorial,...) son otros tantos elementos que han ayudado a superar una situación en España, en la que el paisaje había tenido escasa consideración. En su opinión, hoy la situación ha cambiado y es factible considerar el paisaje como parte del patrimonio territorial, incluyéndolo dentro de las políticas más globales de desarrollo sostenible y estableciendo instrumentos operativos que ayuden a esta colaboración entre el paisaje y el desarrollo.

En la necesidad común de avanzar hacia una mayor sostenibilidad del desarrollo, Luis Jiménez plantea que el análisis de la sostenibilidad, hay que entenderlo desde una perspectiva dinámica, haciendo hincapié en el conjunto de interacciones, interrelaciones e interdependencias que se presentan en el territorio, con un enfoque integrador y una visión global. Así, señala que tenemos que plantear un concepto de patrimonio global, que es natural, cultural y paisajístico y posee un valor intrínseco. En su opinión, desarrollar las potencialidades para la sostenibilidad territorial implica revalorizar el patrimonio: planteando elementos vertebradores del territorio, buscando un reequilibrio de las relaciones campo-ciudad, un desarrollo de potencialidades y capacidades endógenas y, también la revalorización de los bienes y servicios generados por los ecosistemas. Señala que hay que poner en valor el enorme patrimonio natural y cultural reconocido y regulado por su normativa específica, pero hay que evitar mercantilizarlo. Y es también un reto importante el reconocimiento de la riqueza y puesta en valor de nuestros paisajes, evaluando sus riesgos ecológicos y sus beneficios socioeconómicos; primero, frenando la descapitalización del valor natural, cultural, paisajístico del patrimonio como un objetivo estratégico y prioritario a nivel nacional, regional y local;

segundo, buscando fórmulas para su revalorización integral; tercero, avanzando hacia un cambio de paradigma para una gestión sostenible del territorio que facilite el desarrollo de una nueva estrategia territorial, identificando y reconociendo los valores que encierra, permitiendo un enfoque más integrador y por tanto, más sostenible. En su opinión es necesaria una nueva cultura del territorio que implique la gestión sostenible e inteligente del capital territorial a través de una planificación integral en la que se incluya el patrimonio global, natural, cultural y paisajístico.

Rafael Mata plantea la convergencia y complementariedad que se observa entre patrimonio y paisaje, considerando este último como un tipo particular de aquél, además de cómo recurso potencial para el desarrollo territorial. Así, señala cómo en el ámbito del conocimiento y también en el de la política territorial, la UE defiende la necesidad de convergencia de las actuaciones de conservación y puesta en valor del patrimonio cultural y natural, en pos de un uso prudente de los recursos y de un territorio de calidad. Pero el Convenio Europeo del Paisaje abre este concepto patrimonial a todos los paisajes, incluidos los cotidianos y sin valores “significativos”. Muestra en su documento varios ejemplos prácticos de análisis e intervención sobre el paisaje de los que cabe destacar cómo son cada vez necesarias buenas prácticas de gestión, con un gradiente que permita ir, sin discontinuidades, de la protección de los paisajes y estructuras paisajísticas notables, a las iniciativas de mejora y recualificación de lo deteriorado o lo banal. En su opinión, la ordenación del paisaje no puede desligarse de la agricultura y del desarrollo rural, aprendiendo de experiencias de espacios semejantes que permitan contribuir a poner en marcha actuaciones o planes de desarrollo a partir de los valores patrimoniales del territorio y el paisaje. Para ello es preciso armonizar protección y gestión que permitan mantener vivos y funcionales los paisajes, velando por su carácter y sus valores patrimoniales, pero asumiendo la necesidad de cambios y transformaciones en la interacción con la sostenibilidad del desarrollo.

Por último, Pere Sala nos aporta un resumen de las aportaciones de las ponencias de los congresistas, que le lleva a una serie de reflexiones y conclusiones que en gran parte reiteran aspectos recogidos en los documentos anteriores. Así, nos habla del alejamiento entre la población y el territorio, o de la rápida degradación y banalización de los paisajes, pese a su alto valor en España, lo que requiere actuaciones urgentes. En su opinión, la lista de amenazas es amplia, y la demanda de unos paisajes de calidad no puede considerarse sólo como una reivindicación ecológica, patrimonial, estética o “identitaria”, sino que está ligada al bienestar y calidad de vida de las personas. En este sentido destaca los avances en la consideración del paisaje como factor integrador de la información para la planificación territorial de los espacios de interés. Pero hace un llamamiento a igual consideración en los paisajes cotidianos, siguiendo al respecto lo recogido en el Convenio Europeo del Paisaje. Destaca también el que se esté yendo más allá de la mera protección de los paisajes para considerar de forma conjunta su restauración, gestión u ordenación de los cambios, considerando aquél como el resultado de un proceso y no como un estado a conservar. Desde otra perspectiva, destaca los desiguales resultados de los avances legislativos en materia de integración del paisaje en la planificación territorial en España, el compromiso creciente de las administraciones con el paisaje, aunque aún se haya avanzado poco en la integración de la consideración del paisaje en las políticas públicas, y la necesidad de instrumentos que permitan esta consideración a escala municipal, introduciendo el paisaje en la normativa de urbanismo y edificación, ya que es en este nivel donde se podrían abordar las principales transformaciones del paisaje y evitar la degradación y empobrecimiento de la calidad de la mayor parte de nuestros paisajes cotidianos. Igual reivindicación se plantea respecto a la integración del paisaje en las políticas sectoriales. Sus últimas consideraciones se refieren a los conflictos paisajísticos, que hacen evidentes la necesidad de mejorar la gobernabilidad de las políticas territoriales incidiendo mucho más en las formas de participación ciudadana, entendida ésta como una herramienta para mejorar y legitimar los instrumentos de planificación, sensibilizar a la población y a los agentes sobre el paisaje y garantizar la

calidad democrática de los procesos, y no como una finalidad dirigida a cumplir burocráticamente unas exigencias normativas. La educación sobre el paisaje ha de jugar un rol fundamental para avanzar hacia un nivel alto de conciencia paisajística colectiva, que permita avanzar hacia una nueva cultura del territorio; en su opinión esto exigirá un tratamiento nuevo e imaginativo del paisaje en su conjunto, elevadas dosis de sensibilidad paisajística y una nueva forma de gobierno y de gestión del territorio basada en el diálogo y la concertación. Afirma que el territorio/paisaje es un recurso necesario para la vida humana, un derecho, un interés común y un patrimonio colectivo, que obliga a enfatizar su trascendencia social más que a considerar solo el paisaje como objeto material.

TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS. LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA EN EL TERRITORIO

Este último grupo de documentos considera, explícitamente, las aportaciones de Ángel Aparicio, en materia de alta velocidad ferroviaria, y las de Roque Gistau, Josefina Maestu y Jorge Marquinez, en materia de agua, junto con un resumen final de Ángel Aparicio sobre las aportaciones de las ponencias presentadas por los congresistas.

El powerpoint que presenta Ángel Aparicio se centra en la discusión desarrollada en el Congreso sobre si la alta velocidad ferroviaria contribuye al desarrollo o si presenta más elementos ligados al despilfarro en razón de la desproporción entre las inversiones necesarias y la demanda potencial existente. Partiendo de la dicotomía entre las respuestas profesionales y las decisiones políticas, el documento nos ofrece información sobre la evolución comparativa de los flujos de transporte en España frente a otros países, y las características y condicionantes del territorio español, para concluir que con la llegada de la alta velocidad a Valencia se terminan los corredores con una demanda aceptable, por lo que cada nuevo tramo va a incidir en un fuerte aumento de los crecientes déficit de mantenimiento, explotación y gestión de la Red ferroviaria (ADIF). Afirma que decisiones como la elección del ancho UIC para todo el ferrocarril, la identificación de “altas prestaciones” con “alta velocidad”, la exigencia de nuevos trazados y la incompatibilidad viajeros-mercancías, han sido otras tantas decisiones que han encarecido el proceso sin aumentar la eficiencia ni la eficacia del conjunto. En su opinión, el resultado ha sido muy negativo desde el punto de vista económico y parece ir a repetirse en la política actual de inversiones para el transporte ferroviario de mercancías.

Roque Gistau ha aportado también un powerpoint con sus consideraciones respecto a la problemática del agua en el territorio, en el que parte del valor inconmensurable de ésta para la vida y como elemento de la naturaleza, y del valor económico que tiene el agua en la producción (agricultura, energía, industria, ...) y en la garantía alimentaria. Tras la consideración de los distintos aspectos y problemas asociados a cada una de estas facetas, sus conclusiones van en la línea de que es necesaria una modificación de la normativa existente (Ley de aguas) para adaptarla a la Directiva Marco Europea y a los Estatutos Autonómicos. Esta modificación señala que debe permitir un marco regulador mejorado del conjunto de las demarcaciones hidráulicas y de los usos y usuarios existentes en las mismas, y establecer un ente en el sector que concierte, coordine y desarrolle las políticas necesarias. Los objetivos finales deben ser, en su opinión, mejorar la eficiencia de todos los usos del agua, asegurar la calidad del agua y de sus usos, y establecer un sistema de financiación que recupere todos los costes y permita la autofinanciación de todos los sistemas de provisión de agua a los usuarios, salvo en lo que se refiere a los servicios que presten las infraestructuras que son ajenos a la provisión de recursos (regulación y prevención de avenidas, gestión de cruces y acuíferos) que deben ser financiados por impuestos.

Josefina Maestu nos presenta en su documento una primera aproximación a cómo ha ido evolucionando la consideración del agua en relación a la ordenación del territorio en el seno de Naciones Unidas. Desde pensarla como un aspecto clave en el marco global (Vancouver-1976) a la creciente preocupación por la localización no planificada de los asentamientos y por los efectos de las inundaciones como un problema global, que enmarcan algunas de las cuestiones claves de Naciones Unidas en la problemática del derecho al acceso de un agua de calidad. La relación entre ordenación del territorio, agua, lucha contra la pobreza y mejora del bienestar, es clara en todos los documentos producidos al respecto. Destaca así, cómo la gestión integrada del agua promueve la gestión y desarrollo coordinado del suelo y de otros recursos, permitiendo avanzar hacia el bienestar social y económico de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas vitales. El crecimiento de las zonas urbanas a nivel mundial incrementa también la prioridad a establecer a las políticas integrales del agua. Además, hace especial hincapié en que a la hora de combatir las inundaciones y las sequías hay que considerar la amenaza de la urbanización no planificada. En otro sentido, plantea que la valoración económica del agua exige que el desarrollo de las actividades económicas considere los costes financieros, incluyendo los derivados de la gestión del agua, ya que la falta de consideración de los costes y beneficios económicos asociados al uso del agua conlleva que no abordemos los problemas de los servicios de agua a los más pobres adecuadamente, y que en algunos casos se desarrollen actividades que conllevan un deterioro ambiental (sobre explotación y degradación del recurso hídrico y de los ecosistemas asociados) y económico a largo plazo, y un balance global claramente negativo para la sociedad.

Jorge Marquínez particulariza en su documento, para la Demarcación Cantábrica de España, la problemática señalada en los dos anteriores documentos, reiterando que la disponibilidad de agua es, junto con las características del suelo y la disponibilidad de nutrientes, uno de los elementos esenciales que define los ecosistemas existentes en la Tierra; y que, a nivel global, nuestra existencia, actividades económicas y desarrollo territorial dependen de este recurso. Destaca que la carta de la Organización de Naciones Unidas emitida con motivo del Día Mundial del Agua 2010 apunta que una mala calidad del agua de los ecosistemas perjudica al medio ambiente y al bienestar de las personas, recordando que las enfermedades que se propagan por el agua causan cada año la muerte a más de 1,5 millones de niños. En este marco, apunta que, para los países desarrollados, el objetivo a alcanzar en el ciclo integral del agua (abastecimiento, saneamiento, depuración y reutilización) es doble: garantizar el abastecimiento durante los periodos de sequía, los cuales se verán muy agravados en España por el cambio climático, y alcanzar unos estándares de calidad hídrica muy superiores a los actuales. En su opinión, la incidencia estructural de las sequías y de las inundaciones en España, junto a la defensa de un patrimonio natural muy dependiente del recurso hídrico, obligan a una política territorial que tiene que estar directamente asociada a la política del agua, teniendo en cuenta que en la actualidad la disponibilidad al agua no resulta, en general, un factor condicionante crítico para los desarrollos urbanos, pero sí resulta un factor limitante para el sector agrícola. El regadío español es un importante sector productivo pero requiere una modernización de las infraestructuras y una adaptación a las nuevas necesidades de gestión que racionalice su incidencia sobre el consumo hídrico. En este contexto, la competencia entre distintos territorios por el agua y el análisis y la consideración de la mayor competitividad económica y social de las distintas alternativas, deberían constituir una de las claves de la política del agua. Con respecto al Cantábrico destaca cómo la fuerte estacionalidad, la escasa regulación superficial, la incertidumbre en la utilización de las aguas subterráneas, la distribución espacial de los recursos y demandas, el bajo potencial de reutilización, y la amenaza del cambio climático, dan lugar a una grave falta de garantía en el abastecimiento en épocas de estiaje, poniendo en cuestión el mantenimiento de los caudales ecológicos. Y señala también que otro de los elementos más problemáticos es la intensiva ocupación de las llanuras de inundación, donde la existencia de un relieve abrupto aumenta la presión urbanística sobre las llanuras aluviales, dando lugar a importantes efectos negativos:

aumento directo del riesgo de inundaciones en las zonas ocupadas, pérdida de la capacidad de laminación de las avenidas y de retención de la carga sólida, y degradación de los ecosistemas fluviales. Señala que los nuevos instrumentos de planificación en marcha deberán abordar la creciente demanda social de que los ríos deben permanecer en su estado natural, sufriendo los procesos de crecidas y estiajes que conforman su fisonomía y la de los ecosistemas a los que sirve de soporte, proponiendo soluciones que garanticen el abastecimiento sin cuestionar los caudales ecológicos y recuperando para los ríos las llanuras de inundación desplazando las ocupaciones urbanísticas producidas en los mismos.

Por último, el resumen de las ponencias presentadas por los congresistas de Ángel Aparicio destaca que los numerosos estudios en materia de infraestructuras y territorios siguen sin despejar los mitos de que toda infraestructura es buena para el desarrollo, habiéndose avanzado poco en la necesidad de cambios en el enfoque que permitan avanzar hacia la eficacia y la eficiencia como patrones de actuación en la formación de capital productivo territorial. En su opinión, muy crítica con las políticas infraestructurales al uso, sigue sin producirse la necesaria reflexión sobre la utilidad, eficiencia y adaptación a las necesidades de los usuarios de los servicios efectivamente proporcionados por cada inversión infraestructural, y no comparando exclusivamente las dotaciones de infraestructuras. Opina que la reivindicación de infraestructuras “de altas prestaciones” todavía se fundamenta en la nebulosa de la experiencia del pasado, que se intenta trasladar a nuevos territorios, a pesar de su escasa población, de su fragilidad, o en definitiva de la evidente falta de proporción en la escala de la gran infraestructura con respecto al territorio de acogida. El fuerte riesgo político en caso de optar por una línea alternativa alimenta una actitud defensiva, que intenta asegurar que el territorio propio al menos no pierda atractivo frente a los territorios vecinos: una actitud que explicaría esa no por absurda menos consolidada demanda del “AVE para todos y para ya”. Se constata una vez más, por ejemplo, la incapacidad del sistema para actuar de manera eficiente sobre la elección de modo del usuario y disminuir la parte modal del vehículo privado, sin duda el principal desequilibrio en el transporte de viajeros. Señala que el reto de cómo articular los consensos entre administraciones públicas, agentes privados y sociedad civil para poder impulsar un cambio de rumbo y la necesidad urgente de avanzar hacia sistemas de “gobernanza integrada” de nuestros sistemas de infraestructuras es todavía un reto lejano en el horizonte, como lo es la evaluación correcta de la aportación real de las infraestructuras a un desarrollo sostenible de los distintos territorios.

UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA SITUACIÓN ESPAÑOLA

Tras seis Congresos sobre Ordenación del Territorio, Ciudades y Medio Ambiente con FUNDICOT como encargado de la dimensión científica de los mismos, es posible constatar importantes cambios desde la perspectiva conceptual, metodológica y aplicada. Nuestras ciudades tienen una mejor calidad en muchos casos; el bienestar de la población residente en distintos territorios se ha incrementado y las diferencias interterritoriales han disminuido; el 28% del territorio español tiene legalmente una teórica protección; la preocupación por el paisaje y por la regeneración urbana, turística y de las áreas degradadas es creciente y la cultura ambiental es también creciente. Sin embargo, gran parte de estos logros se han producido con un modelo de desarrollo que ha generado graves efectos externos y que nos ha conducido a una de las mayores crisis socioeconómicas registradas en este país, cuyos efectos estamos todavía soportando.

Queda claro que lo que se ha hecho no es suficiente y que los cerca de cinco millones de parados,

los más de nueve millones de viviendas que no son viviendas principales, la enorme superficie de suelo urbanizable artificialmente sobrevalorado y ahora en gran parte en manos del sistema financiero sobre el que actúa como una pesada losa, los paisajes perdidos, la biodiversidad y ecosistemas puestos en peligro o la irracional política en materia de sobredotación infraestructural, son aspectos que, en el marco de una sociedad global en cambio acelerado, exigen otra forma de enfocar y de resolver los problemas.

El Congreso ha intentado colaborar en el planteamiento de estas cuestiones y en su resolución. En este libro se recogen estas aportaciones que dejan dos cosas muy claras: la primera, que es mucho más lo que queda por hacer que lo resuelto; la segunda, que es urgente definir el “qué hacer” y proceder a su rápida ejecución, antes de que un mundo cada vez más gobernado desde la inmediatez de la web y de los intereses individuales nos lleven a una situación límite para el bienestar e incluso para la supervivencia de la población en el planeta.

DISCURSO DE CLAUSURA:

“CAMINANDO HACIA UN COMPROMISO POR EL TERRITORIO”

Excmo. Sr. D. Miguel Sanz Sesma

Presidente del Gobierno de Navarra



Sras. y Sres.

Constituye para mí una gran satisfacción compartir con todos ustedes, aunque sólo sea en estos momentos finales, la celebración del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, foro de análisis y reflexión en el que los distintos expertos y especialistas procedentes de diferentes comunidades españolas y países, han intercambiado opiniones y realidades en torno a la incidencia de la crisis económica y la globalización en las políticas territoriales.

Sin duda alguna, los acontecimientos que han sacudido al mundo en los últimos años, como son la crisis y la globalización de la economía tienen una gran incidencia en el presente de nuestra sociedad y la tendrán aun mayor en el futuro.

La ordenación territorial, no cabe duda, tiene que ser la vanguardia de las acciones que debemos acometer para afrontar los nuevos retos, para aplicar las nuevas soluciones que debemos arbitrar para construir día a día el mundo y la sociedad que precisamos tener en el futuro, y que sin duda, será distinto al que teníamos antes de propagarse estos fenómenos.

Pocas ideas podremos convertir en realidades si no contamos con una planificación territorial previa que las haga posibles. Y esta planificación debe responder a ideas claras y rotundas, a conceptos definidos y consensuados, sobre cómo debe ser nuestra sociedad, y en consecuencia cómo debemos utilizar el territorio.

Acabamos de escuchar las conclusiones planteadas por ustedes tras tres días intensos de debate y encuentro, y a partir de ahora, quienes tenemos responsabilidad en la ordenación territorial analizaremos su autorizada opinión para proceder del mejor modo posible. En este sentido, les quiero agradecer cordialmente el esfuerzo puesto en la elaboración de sus aportaciones, que sin duda nos resultarán de gran utilidad.

Les agradezco también profundamente que hayan elegido Navarra para la celebración de este

Congreso, pues el hecho de que siempre hayamos contado con un importante nivel de autogobierno, ha creado en nuestras instituciones un hábito de mayor responsabilidad sobre los temas de desarrollo regional y un interés muy especial por la planificación y la ordenación territorial. De hecho, incluso los retos que hoy se nos plantean desde las agendas europeas, que tienen que ver con el modelo económico y con el equilibrio territorial, no resultan realmente una novedad para las instituciones de Navarra, acostumbradas históricamente a gestionarlos de forma responsable y cabal.

La historia reciente de Navarra comprende destacados momentos en que se han acometido transformaciones importantes que han afectado profundamente al entramado social y que sin embargo no han incidido negativamente en el conjunto del territorio, porque se ha tenido un cuidado especial en mantener sus valores, como un elemento esencial de la propia sociedad.

Por citar sólo tres de los momentos en que se han producido estas transformaciones, les diré que hace 50 años, Navarra se transformó de región eminentemente agrícola en comunidad industrial y de servicios, manteniendo la población en su territorio.

Más recientemente se ha superado el ancestral aislamiento de nuestra Comunidad a través del reforzamiento de las comunicaciones que han conseguido el doble efecto de asentar la población e incrementar los flujos de interrelación económica y social con otras regiones y países; y en los últimos 20 años, Navarra ha apostado decididamente por las energías renovables y hoy se encuentra a la cabeza del mundo en esta materia.

Hace apenas dos días se conocía el dato de que Navarra genera el 82% de la energía eléctrica que consume, lo que permite, sin lugar a dudas, progresar respetando el medio natural en que vivimos.

El criterio constante que hemos mantenido ha sido el de la cohesión territorial. Navarra es una comunidad muy diversa, con una geografía cambiante cada pocos kilómetros y con sistemas de poblamiento muy diferentes: ciudades y barrios, localidades de mediano tamaño, pueblos, pequeñas aldeas, y caseríos dispersos. Esta diversidad siempre ha sido asumida en Navarra como un valioso patrimonio que debemos conservar, evitando que se despueblen los pequeños núcleos y garantizando a sus habitantes los mismos servicios básicos que existen en las poblaciones mayores.

Por eso políticas de mejora de las comunicaciones, de extensión de servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas, alumbrado, teléfono, educación, atención sanitaria, etc. han sido siempre prioritarias, aunque el número de beneficiarios no fuera muy alto. Y paralelamente se ha llevado a cabo una política de extensión de la red industrial asentándola no sólo en la capital sino en distintas cabeceras comarcales y valles y lugares alejados de los grandes ejes, a fin de aproximar el empleo y el progreso a todo el territorio.

Y así como hemos superado con éxito importantes transformaciones en el pasado, ahora nos preparamos para afrontar un modelo económico más diverso, más competitivo y más avanzado. Ésta ha sido la meta trazada por primera vez en la Estrategia Territorial de Navarra aprobada por el Gobierno y por el Parlamento en 2005 y desarrollada más recientemente en el Plan Moderna, documento consensuado por las fuerzas políticas, empresariales y sindicales, universitarias y sociales, que recoge las líneas estratégicas de desarrollo para Navarra en las dos próximas décadas.

También me parece oportuno resaltar, en este momento final del Congreso, el trabajo que estamos llevando a cabo en materia de Ordenación del Territorio para desarrollar la Estrategia Territorial de Navarra a que me acabo de referir, a través de los Planes de Ordenación del Territorio, consensuan-

do su contenido con representantes de instituciones, entidades locales y agentes económicos y sociales. Los 5 planes que ordenan la Comunidad Foral en su conjunto están ya en su fase final de redacción y podrían alcanzar su aprobación definitiva a finales de este año 2010.

También me parece relevante destacar la próxima puesta en marcha de un renovado Sistema de Información Urbanística, que tras un esfuerzo conjunto con especialistas y entidades locales, va a permitir disponer de la más amplia información sobre urbanismo en nuestra comunidad.

En definitiva, me gustaría transmitirles la idea de que en Navarra estimamos profundamente el ámbito en el que ustedes trabajan y creemos que la ordenación territorial es un instrumento esencial para convertir en la mejor realidad, de forma sostenible y eficiente, las ideas de desarrollo y progreso.

Los mejores instrumentos para ello son el estudio, la reflexión y el diálogo. Así alcanzaremos las soluciones más adecuadas a nuestras necesidades y a las de las futuras generaciones, a quienes queremos legar un territorio que conserve las características que siempre ha tenido y, al mismo tiempo, permita a los ciudadanos desarrollar su actividad y progresar personal y socialmente. No duden ustedes que el Gobierno de Navarra seguirá apostando por estas políticas racionales, coherentes y equilibradas.

Concluyo ya felicitando a los organizadores de este congreso, a cuantos en él han intervenido y a quienes han facilitado su patrocinio y su ayuda. Agradezco a todos ustedes su estancia en Navarra, y les deseo que aprovechen esta ocasión u otra próxima, para disfrutar directamente de lo mucho y bueno que esta tierra ofrece. Visitándola, recorriendo sus parajes naturales, sus pueblos o ciudades, comprobarán que ustedes y nosotros compartimos un gran interés por utilizar el territorio del modo más correcto, como patrimonio de gran valor y como escenario de nuestra vida.

¡Muchas gracias!

QUEDA CLAUSURADO EL SEXTO CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Baluart, 29 de octubre de 2010.

CONCLUSIONES VI CIOT

PRIMERA: La Ordenación Territorial aparece como una necesidad ante la situación de cambio global existente, para analizar los riesgos presentes y adelantar las conclusiones y líneas de solución pertinentes. Por un lado, a nivel mundial, estableciendo Estrategias generales para colaborar en la cohesión socioeconómica y territorial (igualdad de oportunidades). Y, por otro, también en la Unión Europea, España, las Comunidades Autónomas y en los ámbitos territoriales metropolitanos y rurales, cada una con sus especificidades adecuadas a la problemática correspondiente. Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado desde la perspectiva socioeconómica, exige afrontar un cambio de época en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En los próximos años la nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, el alza del coste relativo de la energía, la crisis en el sector de la construcción y en nuestras ciudades, los nuevos costes del transporte, la percepción de los crecientes costes del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos, van a ser otros tantos retos que la ordenación del territorio debe prever, y sobre los que debe anticipar soluciones si queremos evitar las desagradables consecuencias y altos costes sociales que pueden derivarse de la falta de actuación.

La ordenación del territorio a nivel regional y, aunque no se perciben como viables, unas estrategias territoriales a nivel estatal y supraestatal (Unión Europea, Consejo de Europa, OCDE, Mercosur, etc..) deberían anticipar políticas de adaptación al cambio global que permitan enfrentar los principales riesgos y avanzar hacia los objetivos buscados. Sectores específicos como el turismo, la edificación, o el mundo rural van a experimentar cambios de gran magnitud, en particular en países como España, lo que exige anticipar políticas territoriales de adaptación al cambio global (cambio climático, nuevas regulaciones del comercio internacional, costes más elevados del transporte, etc.) y, sobretodo, prever y prevenir procesos que puedan tener graves efectos negativos socioeconómica, ambiental o territorialmente.

SEGUNDA. La previsión de fuertes subidas en el precio de la energía obliga a introducir mejoras en la eficiencia energética y en su correlato de emisión de gases de efecto invernadero, lo que exige considerar las condiciones biofísicas y climáticas y reducir las necesidades de movilidad por parte de la Ordenación Territorial, del urbanismo y de la edificación. Se puede reducir hasta en más de dos tercios el consumo domiciliario energético con diseños adecuados. Y se destacan las ventajas de la ciudad compacta frente a la ciudad dispersa desde la perspectiva de la eficiencia energética y ambiental, y la urgencia en prever los cambios de modelo ante el previsible rápido incremento de los costes energéticos y del cambio climático.

TERCERA. Las redes de infraestructuras (transportes, agua, energía, residuos, etc.) deben dejar de ser un fin en sí mismas y recuperar para la priorización en su ejecución los criterios de utilidad (volumen de población beneficiada) y eficiencia (en términos de relación coste/beneficio) incorporando todos los efectos externos (positivos, en forma de subvenciones, y negativos, en forma de tasas e impuestos) de cada servicio proporcionado al usuario. La reducción de los fondos disponibles para la inversión en infraestructuras exige recuperar un papel central para la evaluación de sus efectos y para la selección y priorización de inversiones en función de su rentabilidad socioeconómica y de su incidencia territorial y ambiental. Aprovechar y mantener el patrimonio disponible, innovar en la gestión y suplir la tradicional política de oferta de infraestructuras (de transporte, hídricas, energéticas, etc.) por medidas de bajo coste y de gestión de la demanda, deben ser las vías prioritarias de intervención en un largo período de tiempo. Y, en la nueva dinámica del cambio global, la integra-

ción de las infraestructuras y sus servicios en y con el patrimonio natural y cultural, aparece como la única vía eficaz de intervención.

CUARTA. El paisaje de calidad es un elemento directamente ligado al bienestar. Debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, recuperando los paisajes deteriorados que afectan a la vida cotidiana de la población. Es necesaria la puesta en marcha urgente de programas de regeneración urbana y territorial que corrijan el progresivo deterioro del paisaje por la transformación antrópica, e integren las nuevas perspectivas para la ordenación del territorio derivadas de la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje, lo que exige dosis elevadas de sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del patrimonio territorial por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio.

QUINTA. La Ordenación Territorial en el medio rural debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de una actividad productiva, paisaje, patrimonio natural y cultural, y medio ambiente compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población residente e igualdad de oportunidades respecto a los residentes en el medio urbano. En la dinámica de cambios previsibles, donde las comunicaciones y las tecnologías de la información abren posibilidades crecientes, el mundo rural puede jugar un renovado papel si se impulsan modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar sus programas de desarrollo y de consecución de una igualdad de oportunidades real para su población, con los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural. En este marco, la reformulación e integración en el ordenamiento legal español de figuras como las Reservas de la Biosfera, del Programa MaB de la UNESCO, aparecen como una oportunidad para desarrollar “buenas prácticas” ejemplares de cómo enfrentarse al desafío de impulsar con eficacia estrategias y programas de desarrollo ambientalmente sostenibles, territorialmente equilibrados y socioeconómicamente cohesionados, evidenciando las oportunidades que el patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global.

SEXTA. Son necesarios patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y evitar la masificación y la dependencia de un único tipo de turismo (sol y playa) o del turismo como única área de actividad de ciertos territorios. Debe buscarse la diversificación territorial, funcional y económica. Los servicios ligados al conocimiento deben ser un complemento recomendable para intervenir en estas áreas. El turismo de sol y playa ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segundas residencias, se han terminado convirtiendo en un elemento de desvalorización del patrimonio territorial y de cuestionamiento de las posibilidades de desarrollo del propio sector. La vuelta a patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y su diversificación en el área de los servicios del conocimiento son más que una alternativa: son su única posibilidad de supervivencia como sector relevante en la economía.

SÉPTIMA. Han de internalizarse los efectos externos de las distintas actividades que se producen sobre el territorio, evitando que el medio rural asuma los efectos más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano. La internalización debe ser territorial y económica. Así, las áreas urbanas deben internalizar sus efectos ligados a la contaminación (tratamiento de basuras, generación eléctrica, depuradoras, etc.) evitando que con la localización de estos aspectos en el medio rural aledaño, se produzcan en estos espacios rurales el doble perjuicio de la ocupación del suelo para actividades que no les son propias, y el soportar los efectos negativos asociados a las mismas. Por otra parte, con la internalización se hace conscientes a los ciudadanos de las consecuencias del propio hecho urbano y se ayuda a su toma en consideración de procesos de racionalización/

ahorro, frente a la segregación espacial y discriminación que implican la externalización de los procesos urbanos más disfuncionales sobre población y áreas no beneficiadas por los mismos.

OCTAVA. El buen gobierno (gobernanza) exige que la planificación y gestión territorial, urbana y ambiental aseguren mecanismos de concertación, colaboración y cooperación interadministrativa, interdepartamental e inter-instrumental. Hay que destacar como buenos ejemplos de esta última la articulación de la relación entre Ordenación Territorial y Urbanismo en Navarra, a través de la obligación de establecer, previamente al inicio del planeamiento urbanístico, una propuesta municipal de Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio (EMOT) cuya aceptación por la Comunidad Autónoma es la base de partida del convenio que permite la iniciación del planeamiento urbanístico. E, igualmente, en Cataluña don de la aprobación por la Comunidad Autónoma del Documento previo de la Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico, antes de que este se haya elaborado, permite asegurar la coherencia entre los objetivos y desarrollos previstos en dicho planeamiento y la ordenación territorial autonómica.

NOVENA. Es necesario buscar nuevas formas de participación pública, que superen las insuficiencias e ineficiencias de la formalización actual de la misma. La transparencia, información y posibilidad de auto-organización son elementos fundamentales a considerar en esa nueva forma de participación pública. En el Congreso se ha contrastado la experiencia histórica holandesa, en la que se prima el consenso entre todas las partes previamente a la acción, lo que a veces implica muy altos retrasos en la actuación (la autopista La Haya-Róterdam lleva 40 años de retraso por no lograr alcanzarse el consenso entre las partes) frente a la experiencia española, o la de países con esquemas más formales que reales de participación pública, donde ésta juega un papel anecdótico y prácticamente irrelevante en los procesos de decisión. Ante la falta de una cultura territorial, urbanística y ambiental, suficientemente desarrollada, la utilización de “foros abiertos” o de “comisiones específicas de base técnico-social” específicas para ayudar a las tomas de decisiones, han sido propuestas planteadas en el Congreso. Los Observatorios deben jugar un papel creciente en la información y ayuda a la toma de conciencia de los problemas territoriales, urbanísticos y ambientales.

DÉCIMA. Hay que destacar la importancia de aprender de “buenas prácticas” como algunas de las actuaciones planteadas en el Congreso por parte de las Comunidades Autónomas de Navarra, Cataluña, País Vasco, Galicia, Aragón, el Ministerio de Vivienda (ahora Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Fomento) y el MARM (Reserva de la Biosfera), entre otros. Desde la década de los años noventa se ha producido un desarrollo importante en documentos de ordenación del territorio, con un mayor o menor éxito, o resultado, en cuanto a documentos que han terminado aprobándose definitivamente. Se han promovido figuras tanto de ordenación integral de escala regional y subregional como de escala sectorial para el desarrollo de políticas muy variadas: políticas de suelo (promoción de suelo residencial o de suelo para actividades económicas), de desarrollo de infraestructuras (comunicaciones, energía, agua, residuos sólidos), o de protección territorial (litoral, zonas húmedas, ríos, materia agroforestal, Red de Espacios Protegidos o Red Natura 2000, etc.). En su conjunto, los resultados han sido muy variados, pero ya existen experiencias satisfactorias –destacadas en este Congreso– que pueden ayudar a servir de pauta para el futuro de la planificación y gestión territorial. En todo caso, en el Congreso se ha destacado la importancia de la voluntad política para el avance en la ordenación territorial y la necesidad de que estas buenas prácticas sirvan para aumentar la visibilidad y valoración social de esta práctica planificadora.

DISCURSO DE INAUGURACIÓN:

“CAMINANDO HACIA UN COMPROMISO POR EL TERRITORIO”

Amelia Salanueva Murguialday

Consejera del Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio

Consejera del Departamento de Administración Local

Presidenta de la Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra

Vicepresidenta del Consejo Social de Política y Territorial y Presidenta de su Comisión Permanente



1. INTRODUCCIÓN

(saludo al Presidente de Fundicot –Antonio Serrano-, a los cargos institucionales presentes en la mesa, y a los congresistas)

A principios de este mes de octubre, Navarra participó en Bruselas en una reunión de expertos en planificación territorial, bajo un lema muy relacionado con los contenidos de este Congreso: *¿qué papel para la planificación espacial en el contexto de los retos globales?*. Dos reflexiones o impresiones principales flotaban en el ambiente:

- Por un lado, los investigadores parecen abrumados por la enorme y creciente complejidad que presentan los procesos económicos y sociales en el mundo, y por las relaciones espaciales que esos procesos provocan. Hasta tal punto parece cada vez más complicado analizar, comprender y gestionar esa complejidad que el **Profesor Peter Taylor** (Director de la “Globalization and World Cities Research Network” <> “Red para la investigación de las ciudades globales”) se preguntó finalmente: “¿son las ciudades y las regiones < implanificables >?”.
- Una segunda cuestión se puso sobre la mesa: ¿se implementan real y eficazmente en el territorio las visiones de la planificación espacial regional o nacional?, ¿penetran los grandes retos en la escala de planificación local, y en la acción de los agentes que operan en el territorio?.
- En relación con este tema de la implementación de los planes, uno de los investigadores presentes en la reunión manifestaba la perplejidad que había sentido al contemplar el impresionante conjunto de rascacielos que conforman hoy el distrito financiero de Sanghai, en donde apenas 10 años atrás no había visto más que una zona de tierras de labranza. En ese tiempo, decía, en Europa apenas somos capaces de diseñar, aprobar y construir un puente.

Son preguntas y reflexiones que evidentemente tienen como tapiz de fondo las megaciudades del mundo, emergentes muchas veces en regímenes autoritarios: realidades y circunstancias muy distintas a la nuestra. Y sin embargo son temas que nos interpelan y que se podrían resumir en esto: la necesidad de disponer de herramientas eficaces para el gobierno y la acción sobre el territorio. Herramientas para responder al reto de la competitividad regional, que para Navarra tiene que ver fundamentalmente con el perfil productivo de su economía, con el fortalecimiento de su capital hu-

mano y con la conectividad para la integración en las redes urbanas supraregionales. Nos vemos como una pequeña región predominantemente rural, con una ciudad principal apenas perceptible a escala europea, pero una región abierta a la cooperación y con una voluntad política y social de cambio en el modelo económico, y de mayor cohesión territorial.

2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ADECUADOS Y EFICACES

¿Qué avances en esta línea podríamos acreditar? Pues bien, repasando el trabajo que hemos desarrollado en la última década, destacaría en primer lugar la renovación del marco legal que tuvo lugar en 2002, con la aprobación de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Desde una perspectiva política, la Ley Foral ha abierto un proceso marcado por la adhesión explícita a los objetivos de la Estrategia Territorial Europea, sintetizados en la idea de un crecimiento económico-social equilibrado territorialmente y sostenible ambientalmente. Los actuales documentos de referencia (Agenda Territorial Europea y Libro Verde de la Cohesión Territorial) son permanentemente analizados y trasladados a las políticas y planes de mi Departamento. El efecto es que, paulatinamente, está calando en las esferas políticas, sociales y profesionales de la región el concepto de que el fortalecimiento y la mejor articulación del sistema de ciudades de Navarra, es la estrategia para generar más y mejores empleos, y más y mejores servicios, que alcancen en condiciones de equivalencia al conjunto de los ciudadanos y territorios. Una idea básica si tenemos en cuenta la atomización de nuestra red de poblamiento y de municipios.

El segundo avance de la Ley Foral ha sido la creación de un conjunto de órganos e instrumentos de planificación adecuados para trabajar estos principios con coherencia y profundidad sobre el territorio. Este instrumental conforma un sistema que nos permite desde la elaboración de una visión estratégica, integral y armónica del conjunto del territorio regional en sus múltiples aspectos ambientales y socioeconómicos, hasta la ejecución material de planes y proyectos en el terreno, bajo la iniciativa y control de la Administración de la Comunidad Foral. Las señoras y señores congresistas podrán conocer, mediante las comunicaciones y ponencias que Navarra presenta a este Congreso, cómo estamos trabajando el ciclo de políticas en sus fases de prospectiva, diseño, ejecución y evaluación. Yo, en esta breve intervención, me limito a destacar algunos avances significativos, empezando por el hecho de que estamos a punto de culminar la planificación estratégica y espacial del conjunto de la región.

- La Estrategia Territorial de Navarra, aprobada por el Parlamento Foral en junio de 2005, representa el primer documento de planificación integral y de ámbito regional formalmente adoptado después de numerosos intentos desde principios de los años 80. La Estrategia Territorial de Navarra establece un modelo espacial de desarrollo basado en el policentrismo y el aprovechamiento del capital territorial de todas las zonas de Navarra, y en especial de los espacios rurales más desfavorecidos. Pero además, pone sobre la mesa los retos más significativos que comprometen la competitividad regional, que son: la necesidad de una evolución en el modelo económico, el reto de la conectividad y la integración en las redes económicas y sistemas urbanos de escala supraregional, los retos sociodemográficos que tienen que ver con el crecimiento espacialmente equilibrado de la población y el empleo, o con la estructura y características de la población activa, y la necesidad de unas administraciones públicas eficientes ...
- Tras la aprobación de la Estrategia, el Gobierno de Navarra ha impulsado la realización simultánea de los 5 Planes de Ordenación Territorial de los grandes espacios territoriales de Navarra definidos en la ETN. En estos momentos estamos a punto de culminar un proceso

metodológico de prácticamente 5 años que ha incorporado un esfuerzo de participación pública y coordinación intersectorial que no dudo en calificar de extraordinario. He mencionado la palabra proceso, y es que así ha de concebirse el ejercicio de la planificación territorial, como un proceso continuo cuyos frutos están tanto en la cultura territorial que genera (es decir, la comprensión sobre el funcionamiento de la región, sus fortalezas y debilidades), como en el propio producto final del que vamos a dotarnos, que es la visión de los elementos básicos para la organización y articulación del territorio (físicos, urbanos, infraestructurales), en orden a su utilización eficiente, racional y equilibrada

3. CAMINANDO HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES.

Los dos planes citados, uno de carácter estratégico y regional, y el otro de carácter espacial y subregional, son los dos instrumentos esenciales de la planificación territorial con los que nos hemos dotado. Pero no queremos quedarnos en ese punto; Navarra intenta dar respuesta a la cuestión que se plantea con insistencia: ¿qué hay de la implementación de los planes? ¿qué hacemos por su aplicación y desarrollo?.

Citaremos tres propuestas concretas, que intentamos aplicar:

- En primer lugar es necesario contar con instrumentos de planificación adecuados para la programación coordinada de actuaciones multisectoriales en el territorio. Los instrumentos tipo Planes de Ordenación Territorial tienen una naturaleza, un abanico de contenidos y un espacio de ordenación territorial tan amplio que no los hacen adecuados para implementar sus propias visiones. Expresan el “modelo territorial”, pero carecen de mecanismos para su construcción. En España, por otra parte, predomina la ejecución de proyectos “monosectoriales”, y hay una manifiesta falta de cultura de la cooperación intersectorial para el diseño y programación coordinada de actuaciones complejas sobre el territorio. ¿Que podemos aportar desde Navarra a la cuestión de la implementación de los planes de ordenación territorial?. Es evidente que hasta ahora su aplicación se ha confiado al planeamiento municipal y a las políticas sectoriales, y también es cierto que esto ha generado, no sin justificación, críticas provenientes de la esfera local y de los científicos, porque la eficacia del plan se queda sólo en sus aspectos limitantes del uso del territorio y tiene poca influencia como dinamizador y coordinador de las políticas sectoriales. Se echa en falta una acción incisiva y coordinada para el desarrollo territorial sobre todo en espacios estratégicos. En Navarra hemos creado una nueva figura de planificación, los Planes Directores de Acción Territorial, cuyo objeto es la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial. Dichas actuaciones sectoriales se corresponden con el desarrollo de grandes áreas residenciales o de actividad económica, los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, el sistema de transportes y comunicaciones, y el resto de infraestructuras territoriales tales como las de abastecimiento y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicación, energéticas o cualesquiera otras análogas. Nuestra idea es identificar en cada ámbito POT los espacios de proyecto donde sea conveniente desarrollar coordinadamente una acción territorial de alcance estratégico y supramunicipal. Estos espacios de proyecto pueden ser ámbitos metropolitanos donde se prevé un desarrollo urbanístico intenso que habrá de dotarse de sistemas generales de infraestructuras y equipamientos; o pueden ser áreas urbanas supramunicipales cuyos elementos estructurantes sea necesario establecer y gestionar superando la proverbial falta de dialogo intermunicipal que se da en el tema urba-

nístico y territorial; o pueden ser también áreas en el medio rural en las que exista la oportunidad de poner en valor el patrimonio cultural y natural, gestionar riesgos o superar problemas medioambientales mediante una acción multisectorial coordinada.

- En segundo lugar, es necesario contar con mecanismos de evaluación acerca del avance en la aplicación de los planes; hablamos de evidencia científica, aportada por indicadores expresivos de los objetivos estratégicos y de las propuestas operativas de los planes.

El trabajo con indicadores en la formulación y aplicación de un plan es un método directivo básico en el mundo de la empresa, y sin embargo todavía no ha sido aplicado con efectividad en la política en general y en la planificación territorial en particular.

La Ley Foral de Ordenación del Territorio ha instituido un sistema eficaz para el control y seguimiento de la aplicación de la Estrategia Territorial. El Consejo Social de Política Territorial y la unidad técnica de apoyo a él vinculada, el Observatorio Territorial de Navarra, han realizado ya dos informes de situación del territorio de Navarra y de seguimiento de la Estrategia, en base a un sistema de indicadores objetivos, cuyos resultados han sido trasladados al Gobierno y al Parlamento Foral. Los indicadores son de carácter estratégico, es decir referidos a los grandes objetivos de sostenibilidad, cohesión y competitividad, y también de carácter operativo, referidos a los criterios y directrices contenidos en los instrumentos de planificación territorial.

- Finalmente diremos que en un contexto global de cambios continuos y acelerados se necesitan planes que sean en sí mismos flexibles y adaptables. Los costosos y largos procesos de tramitación político-administrativa y participación pública que rigen la formulación de los planes, no pueden reproducirse en su integridad cuando sean necesarios pequeños cambios ante circunstancias sobrevenidas o decisiones adoptadas en políticas sectoriales. Los planes espaciales deben ofrecer modelos territoriales claros y consistentes a largo plazo, comprensibles y transferibles con facilidad en un sentido vertical y horizontal, a otras escalas del territorio y a otras políticas. Y junto a ello, deben contar con mecanismos previstos en el propio plan para la adaptación o actualización de objetivos u orientaciones parciales.

4. CAMINANDO HACIA LA ESCALA LOCAL

Estas últimas ideas me introducen, ya al final de mi intervención, en la escala de la Administración Local, ámbito clave para la gobernanza territorial.

Los expertos se preguntan si realmente penetran en la escala local los retos y modelos de desarrollo establecidos en escalas superiores, y en general las respuestas son más bien negativas. Es cierto que casi todos los ayuntamientos navarros cuentan hoy en día con un instrumento de planificación urbanística municipal, pero también es cierto que muchos planes no se ponen en marcha con la intención de dar soporte a una estrategia de desarrollo territorial, sino para resolver problemas a veces muy puntuales y de poco alcance, o por mera inercia de desarrollo normativo. Por otra parte el proceso de planeamiento es muy tecnocrático, poco participativo, y con frecuencia el Plan refleja más planteamientos apriorísticos del equipo redactor, o una suma de intereses particulares, que un modelo construido desde el interés general. Como remate, el diálogo entre las diferentes administraciones competentes durante la formación del Plan es muy limitado, excesivamente burocrático y, las más de las veces, de tono dialéctico en vez de cooperativo.

Probablemente en algún momento del Congreso surgirá el debate acerca de la estructura y dimensión de los municipios españoles como factor para el desarrollo territorial. Lo cierto es que la escasez de recursos humanos y económicos que aqueja a la inmensa mayoría de municipios, y

que repercute tanto en el plano político como en el del asesoramiento técnico, apenas permite a las entidades locales lidiar con los problemas de la gestión cotidiana de los servicios básicos.

Como respuesta a esta problemática, la legislación foral navarra ha introducido cambios que representan una mejora metodológica en el proceso de redacción de los planes generales municipales, y que van en la siguiente línea: provocar una reflexión estratégica previa acerca del modelo de desarrollo deseable en el marco de los instrumentos de planificación superiores, mejorar la participación social, y reforzar el diálogo interadministrativo desde el primer momento y a lo largo de la tramitación del Plan.

El hilo conductor de estas mejoras es la elaboración de un documento previo denominado “Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio”. Sobre este documento se centra la participación ciudadana en un sentido constructivo (y no reactivo, como ocurre en los trámites de alegaciones), y se centra también la búsqueda del concierto entre las administraciones competentes, representadas en una Comisión de Seguimiento que asume el liderazgo en la dirección del Plan.

5. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, quiero transmitir a los Congresistas mi aprecio por esta compleja disciplina de la planificación territorial. Creo que ella, como ninguna otra, nos aporta a los gobernantes una comprensión y un conocimiento sobre los procesos y relaciones que se dan en nuestras regiones, y que condicionan el desarrollo económico y social, y la calidad de vida de las personas. Por ello, frente al escepticismo que a veces pueda cundir, os animo a seguir trabajando con la coherencia y rigor científico que os caracteriza como profesionales, porque no sé si la ciudad y el territorio de la globalización son “implanificables”, pero estoy segura de que podéis imaginar un futuro mejor para ellos.

Conferencias iniciales

EVOLUTION AND FUTURE OF EU TERRITORIAL COHESION POLICY

Andreas Faludi

Delft University of Technology, OTB Research Institute for the Built Environment



A shared competence under the Lisbon Treaty, territorial cohesion is the same as *aménagement du territoire*, says the rapporteur for the own-initiative report on the Fourth Cohesion Report of the European Parliament, the Frenchman Ambroise Guellec (2009): regional development policy being conducted in a spatial framework (Drevet 2008). So it has much to do with spatial planning. Indeed, the French term is often translated as such, but unlike *aménagement du territoire*, spatial planning can also mean land-use planning as a means of managing urban growth.

There have been calls from the beginning for forms of spatial planning to become part of the European project integration. I first recount these discussions. Then I report on current efforts to pursue the same programme under the territorial cohesion flag. Territorial cohesion should render EU policies generally, and not just cohesion policy, more coherent, and thus more effective. Coherence of policies as they affect space, or territory, thus represents the added value and rationale of spatial planning/territorial cohesion policy. One of my my message will be that, as the Spanish Presidency arguing for an 'Atlantic Arc Strategy' has well understood, the 'EU Strategy for the Baltic Sea Region' may be a blueprint for future EU territorial cohesion policy. However, the future of cohesion policy needs to be sorted out first.

FORMULATING THE EUROPEAN PLANNING PROGRAMME

With agglomeration diseconomies like loss of open space in mind, spatial planners were seeking to get a handle on urban growth after World War II. Quite independently, national governments engaged in policies supporting their depressed regions. Named after the Belgian foreign minister chairing, the group entrusted with preparing the Treaty of Rome, the Spaak Report (1956) thus proposed a regional fund, primarily for European projects and only in the second instance for compensating regions for any disadvantages suffered from market integration. To ensure coherence between regional policy of the Member States and of the future European Economic Community (EEC), Spaak proposed formulating a common framework, but the Treaty of Rome paid no more than lip service to the harmonious development of the Community territory and Member States did not savour a common framework for ensuring the coherence of policies either.

This, if you want, original sin of refusing to draw the necessary conclusions from market integration is indicative of the ambivalence of the European construct: Member States pooling some of their powers but without accepting the consequences that follow. The Parliamentary Assembly, forerunner of the European Parliament, was quick to pick this up. It passed a resolution stipulating a need to help less developed regions, to arrive at a reasonable division of labour between the territories of the Community, and to deal with the concern of spatial planners, over-concentration of urban development in almost all Member States. So the European Commission held a 'Conference on the Regional Economies', with its first Vice-President, Robert Marjolin, chairing. The core was benefitting more from the Common Market than peripheral regions, he pointed out, an argument which Spain would invoke in the late-1980s in arguing for the doubling of the Structural Funds and the introduction of the Cohesion Fund.

The Commission made far-reaching proposals (Pierret 1984, 36; see also Vanhove, Klaassen 1980), and there was talk of *aménagement du territoire européen* (Husson 2002; see also Drevet 2008, 47), but President Charles de Gaulle instigated the 'policy of the empty chair' over issues of finance for agriculture, but also the introduction of Qualified Majority Voting and, more generally speaking, his opposition to an activist Commission. Under the 'Luxembourg Compromise', Member States received veto powers. The Commission became far less active, and European integration entered the doldrums.

Whilst this was going on, spatial planners were forming international networks, discovering quickly that planning meant different things in different countries. The Dutch and the Germans came from an urban planning tradition. France pursued top-down regional economic development, but based on an appreciation of national space, its shape and character. At the EU – but this is for the future – the French view suitably modified to reflect decentralisation and the desire to involve stakeholders in France would prevail.

Having been rebuffed by the European Economic Community, planners turned to the Council of Europe. It produced a report, 'Regional Planning a European Problem' (Council of Europe 1968). Region here was a generic term, so in fact for regional one could read spatial planning. This report and the research and discussions which followed culminated in 1984 in the 'European Regional/Spatial Planning Charter', also known as the Torremolinos Charter, adopted by the *Conférence Européenne des Ministres responsable à l'Aménagement du Territoire* (CEMAT) operating under the Council of Europe. The Charter (Council of Europe 1984) presented spatial planning as important for the evolution of European society and as contributing to a stronger European identity. It called for common principles giving expression to the economic, social, cultural and ecological policies of society. So conceived, planning was a scientific discipline, an administrative technique and a policy '[...] directed towards balanced regional development and the physical organisation of space according to an overall strategy'. Planning would thus contribute '[...] to a better spatial organisation in Europe and to the finding of solutions for problems that go beyond the national framework and thus aims to create a feeling of common identity [...]'. Such planning was democratic, comprehensive, functional and long term. The European Spatial Development Perspective (ESDP) of the 1990s would basically say the same.

Concurrently with the Charter being adopted, the European Parliament made another attempt to coax what had become the European Community (EC) to pursue a regional planning policy: the Gendebien Report called after the Belgian rapporteur. This was a fully-fledged European planning programme.

To appreciate its importance, one must appreciate what had happened in the EC since the 'empty chair' crisis. The Commission had continued to study regional issues, forming a directorate-general: DG XVI, now DG REGIO. DG XVI argued that, with integration implying a recomposition of Europe's territory, any regional policy should be conceived, not with a national, but also a European perspective in mind. Importantly, funding for regional policy had become available. This had happened after de Gaulle, opposed to UK membership, had left the scene, opening the way for this country, together with Denmark and Ireland, to join. The UK could not profit from the Common Agricultural Policy but needed assistance for declining industrial areas. So a regional policy of sorts had started in the late-1970s. Political logic dictated that all Member States should benefit. Jean-François Drevet (2008, 51–84) criticises this regional policy as hardly communitarian and not very regional. The funds were given to the governments. Drevet describes the efforts of the Commission to obtain 'Community Added Value' from this regional policy, only to be frustrated by Member States conducting a veritable guerrilla against it.

Against this backdrop, the Gendebien Report (European Commission – European Parliament 1983) invited the Commission '[...] to implement an overall European regional planning policy which will give expression to the political determination to effectively administer and to preserve the territory of Europe as a common domain'. Note that the talk was not of 'regional policy' but of 'regional planning policy', thus signalling that there was more involved than just giving grants. The report argued that industrial decline, rural depopulation, the de-localisation of certain activities, the interpenetration of economies and population, cultural changes, shifting patterns of tourism, ecological disasters and the loss of natural heritage demanded joint action. In addition, the administration of the European territory had to take account of the quality of life of present as well as future generations.

So conceived, European regional planning policy should pursue three objectives: coordination of existing Community measures and policies '[...] to ensure that, from the spatial point of view, no decision will stand in contradiction to any other'; the promotion of balanced and integrated regional development; the assumption of a forward-looking role concerning the European heritage. Pursuing these objectives, the European regional planning scheme should determine the location of '[...] certain infrastructures and activities, projects, or zones of European interest'. The scheme should be based on an inventory of problems, from balanced development to tourism. It should be subject to consultations in accordance with 'grass-roots' democratic procedures. The work should begin with surveys, proceed to the preparation of a Commission document setting out priorities and alternative choices, involve consultations with the regions and result in proposals to the Council, with the European Parliament giving an opinion. Gendebien also called for an operational unit under a Commissioner responsible for regional planning – not regional policy – and for spatial coordination of various Community instruments and measures.

The Commission needed no encouragement. The real addressee was the Council of Ministers, never sympathetic to a common policy in the matter. It is not unusual for the European Parliament and the Commission to be more proactive than the Council representing Member States respectively their governments. The European Parliament did not, however, have much leverage at the time, but under the Lisbon Treaty its influence increases. It could do worse than dust off the Gendebien Report.

Thus, the period after the empty chair crisis saw the articulation of the rationale European spatial planning. Under Jacques Delors' two successive Presidencies of the European Commission, planners seized the opportunity to take further steps in the direction of rendering this programme more concrete. Integration generally entered its boom era, but one carrying within it the seeds of the cu-

urrent crisis of confidence. One of the corner stones of Delors' attempt to energise the Community was cohesion policy, reflecting his belief in a 'European model of society'. There were two elements to it: softening the effects of market liberalisation and globalisation through redistribution, and inclusive governance. Under its governance aspect, the Commission took a leaf out of the book of *aménagement du territoire* and the previous experimental Integrated Mediterranean Programmes.

Cohesion policy is the jewel in the crown of the EU. At the same time it bears witness to the ambivalence, referred to before, of the European construct. The Single European Act of 1986 posited economic and social cohesion as an objective. Programming should ensure an integrated approach through, amongst others, partnership. There are several Commissioners and directorates general responsible. The Commissioner for Regional Policy and DG REGIO are responsible for the European Regional Development Fund (ERDF). There is also the European Social Fund and, importantly, the Rural Development Fund, each administered differently. In addition, there is a host of other EU policies with spatial impact, like the Trans-European Networks and Natura 2000. Forms of 'multi-level governance' (Hooghe, Marks 2001) are emerging, ensuring vertical coordination, but horizontal coordination, especially within the Commission, is weak.

Cohesion policy is not to everybody's liking. Richardson (2009) gives an account of the arguments. The resulting issue of its 'renationalisation' – reclaiming cohesion as a Member State responsibility – will be discussed. Opposition to cohesion policy is a sign of a general malaise. The Delors strategy of slow but persistent state building has run into trouble, but first a defining moment in the development of European spatial planning needs to be discussed, the making of the European Spatial Development Perspective.

Coming from different traditions, French and Dutch planners shared a common purpose of giving Delorian cohesion policy the spatial dimension already present in *aménagement du territoire*. The German reaction was, however, defensive. This became the 'competence issue' of whether the Community had a mandate for spatial planning. The reason for this becoming an issue was that, as indicated, Member States pursued different approaches to planning. Where an urban planning tradition prevailed, there the question of who could adopt plans was important. Where stimulating regional economic development was central, there the issue was one of controlling the budget. The Commission having an, albeit relatively small budget for this purpose, it seemed natural for it to emulate *aménagement du territoire* and to seek to formulate a spatial framework – but clearly not a binding plan – for cohesion policy. Still, any spatial framework formulated by the Community was anathema, especially to the Germans. Member States, including Spain, accepted the German position.

It having been agreed that European spatial planning was 'intergovernmental' and not a matter for the Community, the Germans became consistent contributors, bringing the ESDP into port in 1999. (Faludi, Waterhout 2002) The document came in two parts: Part A on policy and Part B on analysis, the latter now largely outdated. Part A was less than fifty pages in English, quite an achievement given its long gestation period. Its title 'Achieving the Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU: The Contribution of the Spatial Development Policy' was witness to the debt owed to the European planning programme formulated by the Council of Europe and Gendebien. It dealt with the Community policies with a spatial impact, making the case for improving their 'spatial coherence'. The document identified sixty policy aims and options grouped under 'Polycentric spatial development and a new urban-rural partnership'; 'Parity of access to infrastructure and knowledge'; 'Wise management of the natural and cultural heritage'.

There have been various follow-ups and, for all its shortcomings, the ESDP triggered a learning process. This seems more significant than whether spatial planning is a Community competence. An important arena for learning was, and still is, INTERREG. Its transnational strand started even before the ESDP process came to an end and has continued ever since. So the ESDP process did not end with publication of the document and learning was, and still is, an integral part of the application of the ideas contained in it. Importantly, some INTERREG projects treaded on territory where the ESDP had not dared to go. Thus, in each of the co-operation areas in north-west Europe under INTERREG IIC, a spatial vision has been prepared, with at least one more formulated for the Atlantic Arc.

Today, INTERREG has been mainstreamed under the European Territorial Cooperation objective of the Structural Funds 2007-2013. At the same time, the emphasis has shifted. INTERREG focuses more on hardware – development projects – than on the spatial planning software, the exceptions being the European Spatial Observation Network (ESPON) and INTERACT.

Interestingly, despite its disappointments, the Commission keeps invoking the ESDP, lately also in its Green Paper on Territorial Cohesion, to be discussed. The ESDP thus belongs to the Commission's repertoire where matters of spatial planning/territorial cohesion policy are concerned.

COHESION POLICY AND THE CRISIS OF EUROPEAN INTEGRATION

French voters only narrowly voting in favour of the Treaty of Maastricht, and the Danes having to be given assurances before they accepted it signalled the beginning of a crisis which became manifest when French and Dutch voters rejected the Treaty establishing a Constitution for Europe in 2005. Now, territorial, alongside with economic and social cohesion in the Constitution should give the Commission the right of initiative, it had been thought in a confident spirit of inexorable progress in European integration. Member States could find themselves at the receiving end of an, as yet unspecified Commission-led policy in the matter. They sought to deflect the discussion towards a joint effort to tackle the dominant influence of the sectors and their reluctance to take account of the spatial or territorial impacts of their policies. Based on the work of the European Spatial Planning Observation Network ESPON, a series of Ministerials produced an 'evidence-based' document underscoring the need for focussing on these impacts. This became the Territorial Agenda of the European Union followed by the Green Paper on Territorial Cohesion. First, though, the concept of territorial cohesion needs to be discussed.

The concept was presented at the 1995 General Assembly of the Assembly of European Regions. As Minister of European Affairs, Michel Barnier saw to it that territorial cohesion received a mention in an article on services of general economic interest in the Treaty of Amsterdam of 1997. The idea was to moderate the effects of the liberalisation of public services. Upon becoming Commissioner, Barnier gave territorial cohesion a broader meaning, and the Commission expunged spatial planning from its vocabulary.

Barnier's other responsibility, next to regional policy, was institutional reform. He represented the Commission on the Presidium of the Convention on the Future of Europe, and the Constitution which it produced included territorial, alongside with economic and social cohesion. The Lisbon Treaty follows the same line.

Spatial planning was thus no longer the theme; territorial cohesion was! For as long as one holds

spatial planning to be about formulating strategies as frameworks for action, there is not much difference, though. Indeed, as the successor of the ESDP, the Territorial Agenda of the Member States is thus full of territorial cohesion. By the time of the French Presidency of late-2008 discussing the Green Paper on Territorial Cohesion, Member States had come to fully assimilate the concept.

Back in 2004, the process of formulating the Territorial Agenda started at a meeting under the Dutch Presidency of ministers responsible for territorial cohesion. The meeting held that territorial cohesion should be a concern for all sectors with territorial impacts. Documenting their impacts, having started in 2002, ESPON would now bear fruit.

ESPON had been set up, not for territorial cohesion policy, but to generate the analytical base for amplifying the ESDP. Retaining the acronym, ESPON now goes under the name 'Observation Network for Territorial Development and Cohesion'. Operating under the Financial Framework 2000-2006, the programme on which the Territorial Agenda drew was called ESPON 2006. Projects came under four categories, including impact studies of EU-sector policies. ESPON 2006 took great strides towards underpinning European planning with new types of evidence.

Rotterdam opened the path to Leipzig where the Territorial Agenda was adopted. A handful of experts produced a scoping document: 'The Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions'. It argued for territorial development policies to help areas enhance their 'territorial capital', a concept drawn from the OECD (2001). This document was discussed at Luxembourg in 2005.

The next UK Presidency did not hold any official meetings. The UK was, and still is, wishing for cohesion policy to be replaced with transfers to new members – the policy of renationalisation to be discussed. However, there was a working level meeting where it was decided to produce, not only an evidence-based document, the 'Territorial State and Perspectives of the European Union', but also the shorter Territorial Agenda intended as a strategic document with concrete proposals for contributing to the dominant discourse of the 2000s, the Lisbon Strategy. The added value of territorial cohesion was to be the focus on the needs and characteristics, specific geographical challenges and opportunities of regions. The OECD had done the same: pleading, in terms of the subsequent independent report by Barca (2009), for strategies to be 'place-based'.

Having presided over the finalisation of the ESDP, Germany was once more the one to bring the ship of the Territorial Agenda into port. Germans always pay attention to central and eastern Europe, including the EU's neighbours, many of whom were present among the forty-seven delegations at Leipzig in 2007, including one from the Russian Federation due to take over the rotating CEMAT Presidency.

The Territorial Agenda positioned itself as a follow-up to the ESDP. However, other than the ESDP which identified the core of Europe as the 'pentagon' London-Paris-Milan-Munich-Hamburg, it did not conceptualise the shape of Europe. It purposively did not include any maps either. Rather, the Territorial Agenda outlined six challenges and eight priorities. Without repeating all of them, it is worth mentioning that climate change and energy occupied a less prominent position on the list of priorities than of challenges. The evidence-base for relating these new challenges to spatial planning was still shaky. There was much ado, however, about competitiveness in the Territorial Agenda, a topic already present in the ESDP.

The document was addressed to European institutions, as well as to Member States. There was the

hope that under the Slovenian Presidency the European Council would discuss the document, but this only happened in cursory fashion. The greatest achievement was re-energising the Member States, amongst others through their participation in the First Action Programme adopted under the Portuguese Presidency. Out of the blue, but probably not without prior consultation, the German Presidency Conclusions invited the Commission to publish a 'report' on territorial cohesion, eventually to become the Green Paper on Territorial Cohesion.

The ministers also intended to facilitate debates, from a territorial point of view, on a list of EU dossiers, and the Territorial Agenda announced that the Hungarian Presidency of 2011 would overlook its review, a process that is now under way, with the next Ministerial scheduled for 5 May 2011.

Preparing its response to the request from the Member States for a report, rather than making a bid for its own ideas on territorial cohesion policy, the Commission sent out a questionnaire to eliciting the views of Member States. With seventeen replies in, Commissioner Danuta Hübner announced the coming of a Green Paper. When it appeared, it seemed to make no bid for leadership, so why did the Commission forge ahead? Commissioner Danuta Hübner may have seen mileage in the notion of territorial cohesion, and there was probably the idea that DG REGIO had to somehow capitalise on the Lisbon Treaty mentioning territorial cohesion. So when there was a request to Barroso from the mountain regions for a Green Paper, the scope was broadened, putting mountain regions and other areas with geographic specificities occupying a privileged position in cohesion policy into the broader context of territorial cohesion policy.

The Green Paper started with an account of the diversity in the EU underscoring the need for territorial cohesion policy. The emphasis was on enabling territories making optimal use of their assets through cooperation. The argument was for more integrated approaches building bridges between economic, social and environmental policy. Taking a leaf out of the book of the World Bank Report 2009 on the impact of density, distance and division on economic performance, the Green Paper argued for overcoming differences in density, distance and division, the latter through cooperation. It discussed regions with geographic specificities, like the mountain regions, followed by an account of the debate on, and practice of, territorial cohesion policy.

The Green Paper was – this being its purpose – the subject of consultations. Whilst they were going on, the French Presidency held a Ministerial at Marseille where it was on the agenda. Hübner revealed the Commission's road map to a post-2013 regulatory framework. She also presented the EU Strategy for the Baltic Sea Region, to be discussed, and talked about cooperation with EU neighbours and a more strategic role for European Territorial Cooperation.

The debate focused on the concept of territorial cohesion, its relation to cohesion policy and how to deal with the sectors. It was agreed that territorial cohesion aimed at equitable access to infrastructure and services, taking account of territorial diversity, that this was more crucial than redistribution and that, beyond the semantic discussion, territorial cohesion should result in political priorities and 'material projects'. After making reference to the added value of territorial cohesion at the EU level, there was mention of territorial governance. Thus, territorial cohesion policy should improve cohesion by targeting actions more effectively. It concerned all policies with an impact on territory, implying sector coordination at all levels. Concerning the future, Hübner presented 'Regions 2020' identifying four challenges: globalisation, demographic change, climate change and secure, sustainable and competitive energy sources, items that were to return in 'Europe 2020'.

There were close to four-hundred reactions. The renationalisation of cohesion policy could not fail to

be addressed. Naturally, EU institutions were opposed. Beyond this, the European Parliament and the Committee of the Regions both argued for a White Paper on territorial cohesion. All EU institutions reiterated concerns like balanced and sustainable development, the need for a proper regard for regional and local diversity and access to services. Some underlined the importance of solidarity and sustainability. Territorial governance should render policies more effective. The European Parliament saw this as a pillar of cohesion policy. The Economic and Social Committee, too, saw territorial strategies as platforms for good governance, calling also for an EU-wide vision or territorial strategy.

Having coined the term, the Assembly of European Regions was also supportive. It emphasised territorial governance, in particular sector coordination. The oldest regional lobbyist, the Conference of Peripheral Maritime Regions welcomed the reassertion of solidarity and cohesion as enhancing, rather than impeding, Europe's competitiveness. Territorial cohesion was a political concept requiring a Europe-wide debate based on a White Paper. The submission outlined an ambitious proposal for a European Territorial Pact. Naturally, the Association of European Border Regions focused on cross-border cooperation. It, too, rejected the renationalisation of EU cohesion policy.

Member State reactions were diverse, with past attitudes colouring their reactions. Thus, France was positive, Germany sceptical, and the UK, the key advocate of renationalisation, saw little mileage in territorial cohesion. The Dutch reaction was low-key, maybe because this country, once a trailblazer as regards European spatial planning, had become Eurosceptic. Of the new Member States unencumbered by the competence issue and sympathetic to cohesion policy, Hungary, in charge of the review of the Territorial Agenda was enthusiastic, and so was the largest one, Poland. Holding the EU Presidency in 2011, it is significant that Poland expects the Commission to publish a White Paper on territorial cohesion.

The Commission could be satisfied. There was discussion as to how to respond. Eventually, the Sixth Progress Report on Cohesion no more than summarised the discussions with no indication as to Commission intentions. By that time, this was a 'lame duck' Commission, with Commissioners, including the President, eyeing their future.

Meanwhile, the new Commission has taken shape. The Fifth Cohesion Report is expected at the end of 2010, a High Level Group on cohesion policy is meeting and the European Council has adopted Europe 2020 as the successor of the Lisbon Strategy.

PATHS INTO THE FUTURE

Cohesion policy is in heavy weather. The UK, flanked as it has been by a number of other net-contributors, wishes to remove the Commission as an important player, hence 'renationalisation'. Coming to its defense, the Barca Report makes the important point that development policies need to be 'place-based' which smacks of spatial planning/territorial cohesion policy. Finally, the EU Strategy for the Baltic Sea Region holds the promise of a flexible architecture for territorial cohesion policy, will be the argument in this last section.

As originally conceived, cohesion policy had been about 'least favoured regions' being compensated. It came under fire in the Sapir Report for failure to support the Lisbon Strategy's focus on Europe's competitiveness (Sapir et al. 2004). Accepting the principle of solidarity, net-contributors proposed to replace it with transfers to national governments. This went at the jugular vein of Com-

mission-led cohesion policy. The compromise was for the Financial Perspectives 2007-2013 to be cut in size, but for cohesion policy and also the controversial Common Agricultural Policy and the UK budget rebate to continue, but with a commitment to review them in time for the next round, a process that is taking place now.

With the Sapir Report in mind, José Manuel Barroso set his sights on reinvigorating the Lisbon Strategy. DG REGIO scrambled to refocus cohesion policy on 'Growth and Jobs', being the title of the relevant Communication. Cohesion policy is one of the few instruments available. The Commission is responsible for making proposals to the Council of Ministers and for monitoring progress. The Commission thus published and the Council of Ministers eventually agreed to the 'Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007-2013'. They invoked territorial cohesion saying the famous words that 'geography matters'.

Turning to the successor of the Lisbon Strategy, an early draft of 'Europe 2020' leaked even whilst the old Commission was still in office suggested that Barroso saw mileage in focusing on least favoured at the expense of what came to be called the 'richer' regions, but the new Commissioner for Regional Policy, Johannes Hahn from Austria mounted a spirited defence of comprehensive cohesion policy. At the time of writing, the outcome is still up in the air. Europe 2020 is not about the budget, but it goes at least as far as acknowledging the Treaty objective of territorial, alongside with economic and social cohesion. The discussion on the future of cohesion policy is still pending, with the Fifth Cohesion Report expected in December. The Financial Perspectives 2014-2020 scheduled to be adopted in 2011 will be decisive. As indicated, a key issue is whether 'richer' regions ineligible for funds under the Convergence objective of cohesion policy should continue to benefit from the – much less significant – funds under the 'Growth and Employment' objective. As Iain Begg (2009, 12) concludes in 'The Future of Cohesion Policy in Richer Regions', in the end this '[...] will be a political judgement that takes account of, on the one hand, constitutional factors and the realities of a politicised EU, and on the other, of the diverse economic and administrative arguments that bear on the case [...]'. If the Growth and Employment objective were to fall by the wayside, then the argument of the net-contributors to give the funds under the Convergence objective, naturally under conditions, directly to the Member State governments concerned might be more persuasive. Anyhow, cohesion policy would be once more primarily redistributive, with less scope for promoting Europeanisation throughout the EU.

Going by the example of the Financial Perspectives 2007-2013, one can expect that the decision will be about a package of issues and that it may be taken by wary Heads of State and Government in the early hours of the morning somewhen in late-2011.

Why is cohesion policy unpopular with some net-contributors? To get back a fraction of their due to Brussels, they have to get Commission approval for National Strategic Reference Frameworks and Operational Programmes. This is a nuisance, but cohesion policy is also unpopular because, with its architecture being one of multi-level governance, national governments are loosing and subnational authorities and other stakeholders gaining influence. Cohesion policy reverting to Member States would roll back the Commission influence, hence the use of the term 'renationalisation' for this policy. That this would close avenues for Europeanisation seems to be accepted. Maybe this is the purpose.

An asset for the defenders of cohesion policy is the Barca Report. Shortly before resigning, Danuta Hübner received this report by a group chaired by Fabrizio Barca, Director General at the Italian Ministry of Economy and Finance and presently an advisor to Commissioner Hahn. He had been given

a free hand and a team of experts. The idea was to answer the challenge to cohesion policy posed by the renationalisers.

Barca did not address territorial cohesion as such, referring to a 'place-based development approach' instead. Accordingly, development policy must take account of the characteristics of the locations where it is to be implemented, thus a reaffirmation that 'geography matters'. The objective is to reduce inefficiency caused by the underutilisation of resources and to combat social exclusion caused by excessive numbers of disadvantaged people in specific places.

Barca sees places as being defined through political processes, as areas where conditions conducive or perhaps also detrimental to development apply. The EU must thus tailor interventions and economic institutions to local conditions. Somewhat incongruously, in operationalising the place-based approach, Barca relies on Member States and subnational authorities, this representing the only policy model compatible with the EU's hybrid form of government. This perpetuates the ambivalence inherent to the institutional architecture of European spatial planning/territorial cohesion policy: jurisdictions are not necessarily the most relevant frameworks for spatial, but their administrations hold the pursestrings and have legal powers.

Concurrently with discussions on the Green Paper, a new venture gained momentum, the EU Strategy for the Baltic Sea Region. Neither Hübner nor, indeed, the Commission had been the initiators; the inter-Baltic group at the European Parliament and the Swedish government had been. The Council of Baltic Sea States was also involved. There were contacts at ambassadorial level preparing the European Council in late-2007.

Several directorates general were in the market for coordinating what should emphatically be an EU strategy. Eventually, DG REGIO was given the lead. A score of directorates general were contributing. Interested in maritime spatial planning, DG MARE, and also DG TRANS responsible for mobility and transport were seeing opportunities to improve policy making and delivery. DG REGIO itself wanted to increase the visibility of its cooperation programmes. As regards Member States, Sweden was of course taking an active part. Denmark was not centrally involved. Poland was a latecomer, but then the Ministry of Foreign Affairs became interested, an important fact in view of the Polish Presidency of 2011. The German Länder with Baltic coastlines were also partners. The Russian Federation was being updated at steering group meetings of the Northern Dimension, but the Baltic Sea Strategy as such is an internal EU matter.

After some stakeholder conferences and numerous meetings, the outcome was a Communication and an Action Plan specifying responsibilities and clarifying governance of the strategy. It was presented at a meeting of ministers from the Member States concerned: Denmark, Estonia, Finland, Germany, Letland, Lithuania, Poland and Sweden, and adopted by the European Council in October 2009. Follow-ups are scheduled when Member States involved hold the EU Presidency, with Latvia the last one in 2015.

An evaluation of the lessons for the institutional architecture of future macro-regional strategies confirms the promising nature of this strategy (CEC 2009). Meanwhile, the Danube Strategy, too, is nearing completion, and as indicated the Spanish Presidency of 2010 is pushing for a similar one for the Atlantic Arc.

CONCLUSIONS

The owner of the concept of territorial cohesion is of course DG REGIO. Member States had refused to grant it a role in spatial planning. However, geography matters. As the Economic and Social Committee put it in its submission on the Green Paper on Territorial Cohesion, one should thus look at the map before implementing policies. This implies the need to understand the wider spatial context. So conceived, European territorial cohesion policy promises to ensure more coherence, and thus more effectiveness and efficiency of policies. This is the message also of Barca and his concept of a place-based strategy.

So, territorial cohesion is not about more resources for specific regions. Such demands must be based on other arguments. Rather, territorial cohesion is about the governance of the EU territory. This is the chief consequence of territorial cohesion as an objective of the Union.

It would be wrong to see this as power shifting from the Member States to Brussels. It would be wrong because of the thinking in terms of hierarchies underlying. These days territories and their governance should indeed not be conceptualised as nested sets of containers. The containers, established jurisdictions with their powers of taxation and regulation exercised by democratically legitimated assemblies, of course continue to exist, but there is a new reality of criss-crossing relations beyond the containers. The added value of territorial cohesion policy is to address issues transgressing their boundaries for which there needs to be cooperation. Of such issues there are many, from the cross-border to the transnational, European and even global level. Rearranging boundaries through amalgamation and so forth, although perhaps appropriate in some cases, will never be the whole answer, nor will the centralisation of powers, for instance at the level of the EU. The world is messy, and territorial cohesion needs to deal with it as it is.

The EU Strategy for the Baltic Sea Area is an example of flexible arrangements tailor-made for the purpose of formulating territorially integrated strategies. Resistance may come from the sectors. They could deem such strategies counterproductive, at best a nuisance. This is why giving anything more than a roadmap for the future of territorial cohesion would be in vain. As always, much depends, not only on the new Commissioner and whether he gains the ear of Barroso, but also on the constellation of forces between Eurosceptics and the increasingly bedazzled troop of enthusiasts. In all this, there is one fixture: the need to have a new Financial Framework in place for after 2014, at which point the future of cohesion policy, and with it of European spatial planning/territorial cohesion policy should be settled.

Based on the EU Strategy for the Baltic Sea Region, what could the institutional architecture of European spatial planning/territorial cohesion policy look like? With a Commission discussion paper offered at the Kiruna Conference on Cohesion Policy and Territorial Development under the Swedish Presidency (CEC 2009b) I argue that the lessons of the Baltic Sea Strategy are relevant to other macro-regional strategies, but there is more: The strategy is an exemplar of what I call soft planning for soft spaces. Thus, it is nothing like a binding scheme and it relates, not to a neatly defined space but to a series of overlapping spaces, each delineated according to the reach of the issue at hand, all of them loosely grouped around the Baltic Sea.

Soft planning for soft spaces as exemplified there could be a way of sustaining cohesion policy as such, but there is more. It will be remembered that Barca suggested a place-based approach. He referred to all developmental policies, not just cohesion policy. It thus seems logical to suggest

that territorial cohesion policy pursuing territorially integrated strategies like the Baltic Sea Strategy should become a vehicle, not only for the delivery of cohesion policy, but of EU policy generally.

So this is why the Baltic Sea Strategy is significant. As indicated, it has been formulated by a score and more directorates-general, with DG REGIO the moderator. This architecture applies wherever challenges cut across boundaries; wherever there are soft spaces demanding joint action. This requires no new funds, legislative measures or new formal institutions, which is why the architecture is 'soft', respecting the responsibilities of those that take action under the strategy, including existing jurisdictions, but creating feedback mechanisms, with the Commission the moderator.

The architecture can be applied in any configuration of territories affected by, and thus in need of responding to, common problems. The only 'investment' needed is the will to cooperate. Cross-border regions recommend themselves for invoking the same architecture, and there are all manner of other soft spaces criss-crossing jurisdictional boundaries. Where this is the case, though, it is crucial for the Commission to be involved, identifying whatever EU actions are needed.

Over time, the pursuit of soft planning for soft spaces may bring the overall shape of the EU territory into focus, the issue which the ESDP has, albeit timidly, raised. The outcome can never be an authoritative strategy, though. There is no Archimedean Point in European integration, but the pursuit of an overall strategy should lead to a better understanding of the ever changing, fascinating reality of the EU in its wider context.

So conceived, territorial cohesion policy is about the coherence of policies taking account of where they take effect and the opportunities and constraints there. Such a policy does not cost any extra money but holds the promise of funds being spent more wisely. And, although it sprung from cohesion policy, it is not necessarily wedded to it. Rather, it relates to all EU policies with a spatial or territorial impact. Conceivably, it could exist even outside, or altogether without, cohesion policy in its present form.

REFERENCES

- Barca, F. 2009. An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations (Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy). http://www.interact-eu.net/news/barca_report/7/2647.
- Begg, I. 2009. The Future of Cohesion Policy in Richer Regions: Working Paper no. 03/2009. European Union – Regional Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2009_03_richer.pdf.
- CEC – Commission of the European Communities. 2009a. Macro-regional strategies in the European Union. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf.
- CEC – Commission of the European Communities. 2009b. Territorial cohesion: Unleashing the territorial potential. Background document. Kiruna, 10-11 December 2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf.
- Council of Europe. 1968. Regional Planning a European Problem. Report of a Working Party set up under Resolution 289 (1964). Strasbourg.
- Council of Europe. 1984. Charte Européenne de l'aménagement du territoire –European Regional/Spatial Planning Charter/. Strasbourg. http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf
- Drevet, J.-F. 2008. Histoire de la politique régionale de l'Union européenne. Paris. Edition Berlin.
- European Communities – European Parliament. 1983. Report Drawn Up on Behalf of the Committee on Regional Policy and Regional Planning on a European Regional Planning Scheme (Rapporteur: Mr. Paul-Henry Gendebien) Document 1-1026/83. http://aei.pitt.edu/5250/01/001765_1.pdf.
- Faludi, A., Waterhout, B. 2002. The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan. Routledge. London.
- Guellec, A. 2009. Préface: Aménagement du territoire et cohésion territoriale dans l'Union européenne. In: Y. Jean, G. Baudelle, eds. L'Europe: Aménager les Territoires. Paris: Armand Collin. pp 7-10.

- Hooghe, L., Marks, G. 2001. Multi-Level Governance and European Integration. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham. Boulder, New York, Oxford.
- Husson, C. 2002. L'Europe sans territoire: Essai sur le concept de cohésion territoriale. DATAR/éditions de l'aube. Paris.
- OECD. 2001. Territorial outlook. Paris: OECD.
- Pierret, G. 1984. Vivre l'europe...autrement: Les régions entrent en scène (Perspectives 2001). Éditions Jean Picollec. Paris.
- Richardson, K. 2009. Rethinking EU regional policy: the case for radical reform and a new role for real economic areas. Urban Research & Practice. 2(3) pp. 344 - 352
- Sapir A. et al. 2004. An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report. Oxford: Oxford University Press.
- *Spaak Report. 1956. Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères.*
- Vanhove, N., Klaassen, L. 1987. Regional Policy: A European Approach. Saxon House. Westmead, Farnborough.

TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN ESPAÑA, 1978-2008 Y PERSPECTIVAS 2015.

Antonio Serrano

Presidente de FUNDICOT



1. INTRODUCCIÓN

Esta conferencia se centra en la presentación y resumen de la investigación “Informe de prospectiva sobre las transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española”, realizada para el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM) cuya dirección, redacción y síntesis, que se acompaña en el CD incluido en la presente publicación, he tenido el honor de desarrollar, desde la Universidad Politécnica de Valencia (UPV), en Convenio con FUNDICOT, por contrato de TRAGSATEC.

La investigación recoge el trabajo de un amplio grupo de profesionales (véase CD) y ha sido desarrollada a lo largo de dos años. Sus resultados han sido siete documentos, con un total de más de mil setecientas páginas, que se estructuran en:

1. **Documento de síntesis** que es un resumen del conjunto del proceso de transformación del Modelo territorial español, entre 1978 y 2008, y de los Escenarios prospectivos elaborados en el curso de la Investigación para el Modelo territorial España 2015. (Se acompaña en el CD adjunto a esta publicación).
2. **Tomo I.** Recoge la evolución del Modelo territorial del conjunto de España y sus provincias entre 1940 y 2006-2008, analizando las transformaciones territoriales en España transcurridos 30 años desde la aprobación de la Constitución Española.
3. **Tomo II.** Recoge la particularización del proceso anterior desde la consideración de los ámbitos geográficos definidos por a) Las Islas Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla; b) El eje Cantábrico: Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco; c) El eje del Ebro: Cataluña, Aragón, Navarra y La Rioja; d) El eje Mediterráneo Sur: Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía; e) las Regiones interiores: Castilla y León, Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura.
4. **Tomo III.** Recoge los Escenarios prospectivos realizados para el Modelo territorial español en el horizonte del 2015.
5. **Tomo IV.** Recoge los objetivos y modelos territoriales definidos en la planificación territorial, así como el grado de avance hacia los mismos producidos en cada Comunidad Autónoma española.
6. **Fichas temáticas.** Un conjunto de 103 fichas temáticas que analizan las fuentes, defini-

ciones y datos que han servido para la elaboración de una parte muy significativa de la investigación.

- 7. Anexos de la investigación.-** Centrados en la delimitación municipal de las áreas metropolitanas (1981), huella ecológica energética, valoración socio-ambiental de los paisajes, cambios en los paisajes provinciales y prospectiva demográfica a 2015.

Dado que el objeto de la investigación era el análisis de las transformaciones, objetivos de desarrollo territorial y evolución en los niveles de bienestar y sostenibilidad ambiental registrados en España y en cada uno de sus ámbitos territoriales significativos a lo largo de los 30 años transcurridos desde la aprobación de la Constitución Española, con especial referencia a las consecuencias de la incorporación a la Unión Europea y a la asunción de los objetivos de la Agenda de Lisboa, la misma se ha centrado en la consideración de la evolución de las principales variables socioeconómicas y ambientales en el ámbito provincial, con referencias específicas a las conurbaciones supramunicipales (regiones funcionales urbanas, áreas metropolitanas y áreas urbanas) definibles en el territorio español y a su evolución en el período 1940-2008, pero con especial particularización en el período 1978-2008.

Los elementos fundamentales considerados han sido, en primer lugar, los ligados a la productividad-competitividad nacional y su comparación con el marco internacional, considerando la evolución relativa de los principales factores que influyen en esa competitividad (I+D+i, capital humano, capital físico, etc.), así como el proceso similar a escala provincial, con particular detalle en el VAB, la especialización productiva, tasa de actividad, tasa de paro y población potencialmente activa por sectores, con su productividad relativa asociada.

El segundo grupo de aspectos ha estado ligado a la consideración del modelo territorial y a su evolución en el período 1978-2008. Se inicia con la definición de los ejes potenciales de desarrollo en España a principios de la década de los ochenta, a partir de la evolución de los condicionantes físicos, demográficos e infraestructurales (con particular referencia al sistema de transporte) que han venido influyendo en los mismos; se sigue con la evolución de los condicionantes y potenciales productivos; de los ligados a la investigación y desarrollo (I+D); y de la evolución de la estructura urbana española y de su correspondiente sistema de ciudades, así como de la evolución del parque inmobiliario y del conjunto de ventajas comparativas provinciales definibles.

El tercer grupo de aspectos considerados ha sido el relativo a la evolución del bienestar de la población en el citado período 1978-2008, con el análisis de la evolución del Índice de Desarrollo Humano provincial, la evolución de la cualificación y formación de la población, la evolución de la renta y su distribución social (paro, niveles de pobreza y de exclusión social), la consideración del acceso a los bienes públicos básicos (educación, salud, cultura, equipamiento de ocio y deporte), las condiciones del medio en que reside (población metropolitana, urbana, rural y en áreas desfavorecidas) y la calidad del medio ambiente para el bienestar.

El cuarto grupo se ha centrado sobre la sostenibilidad ambiental del modelo de transformación española 1978-2008, con la evolución de la huella ecológica provincial y el análisis de la transformación del paisaje en España 1978-2008. Se ha realizado una breve caracterización homogeneizada de los paisajes provinciales, una aproximación, también homogeneizada, a la valoración socio-ambiental de los tipos de paisaje provinciales, un análisis de las modificaciones generales de los usos del suelo con influencia sobre el paisaje y la consideración específica de la transformación del paisaje rural, de los cambios en los usos agrícolas y forestales, y de la transformación del paisaje litoral.

El último grupo de aspectos ha sido el relativo a la evolución del gobierno territorial, con una consideración de la evolución de las competencias y niveles de planificación, gestión y disciplina territorial, 1978-2008, tanto en lo relativo a la planificación territorial y de los espacios protegidos, como a la urbana para las áreas metropolitanas-urbanas definidas.

En la segunda fase de la investigación se incorporó la definición de los Escenarios previsibles en el horizonte del 2015 para el desarrollo territorial de España, tras la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa, con la consideración de la cohesión territorial como objetivo. Esta prospectiva se ha centrado en la definición de Escenarios asociados, en primer lugar, a los condicionantes internacionales que pueden influir sobre la evolución territorial española a medio plazo (horizonte 2015). En base a ellos se han establecido los Escenarios de producción, productividad y empleo que, conjuntamente con los Escenarios demográficos han permitido establecer los primeros indicadores básicos de la posible evolución del Modelo territorial en el período 2008-2015. El segundo grupo de Escenarios se han centrado en los aspectos que constituyen el capital productivo básico de un territorio (infraestructuras, con particular consideración del sistema de transportes, vivienda, I+D+i, etc.) y en los sectores (fundamentalmente energía) que pueden condicionar de una manera más significativa los procesos de transformación de los próximos años. El tercer grupo de Escenarios, directamente ligados a los anteriores, se ha centrado en la sostenibilidad del modelo desde una perspectiva ambiental, con particular consideración de la incidencia del mismo sobre la huella ecológica, el paisaje y el cambio climático.

Todos estos contenidos se han recogido partiendo de la información accesible en la Administración General del Estado y que se ha puesto a disposición del equipo. Esta información tiene, indudablemente, limitaciones de calidad y de homogeneidad, que se han intentado paliar a lo largo de la elaboración de la Investigación, pero siempre dentro de los márgenes que los plazos y recursos financieros aplicados posibilitaban. Por ello, la importancia que ha tenido su presentación a las Comunidades Autónomas para que pudieran proponer indicaciones, correcciones, rectificaciones o mejora de la precisión de datos respecto a la información recogida en los documentos iniciales; estas aportaciones autonómicas, siempre en el marco de la necesaria homogeneidad provincial para toda España, han permitido mejorar las cuantificaciones de indicadores y las conclusiones de la investigación. No se puede olvidar que no se ha incorporado información que no pudiera generalizarse para todas las provincias españolas en niveles de detalle o de escala, ya que el objetivo fundamental de la investigación era establecer un marco comparativo homogéneo desde la perspectiva territorial provincial.

2. FACTORES MÁS SIGNIFICATIVOS EN LA EVOLUCIÓN TERRITORIAL ESPAÑOLA 1940-1978

Tras la Guerra Civil, España registra territorialmente las consecuencias de ésta, con muchas de sus ciudades e infraestructuras dañadas, con una importante parte de su población físicamente afectada o desplazada, y con graves problemas internacionales por el triunfo del fascismo. Desde la terminación de la Guerra Civil al Plan de Estabilización de 1959, se puede destacar que el aislamiento de la sociedad internacional y una economía que hacía de la autarquía y el nacionalismo su principal virtud, producen un progresivo retraso de las empresas españolas, un fuerte proceso inflacionista y un claro deterioro del tipo de cambio que, junto con la relativa reducida productividad, van a convertirse en dos de los problemas tradicionales de la economía española. Los principales motivos de esta dinámica se pueden sintetizar en la protección arancelaria y en el excesivo papel

de la intervención estatal, que limitaban el desarrollo de la industria a un mercado interior que, además, estaba cercenado en sus posibilidades por las anquilosadas estructuras agrarias del país, que limitaban la demanda e impedían la expansión del mercado de los productos industriales. Eran la exportación de productos agrícolas y de minerales los que posibilitaban la importación de materias primas y bienes de equipo para la industria, que tenía su principal ventaja comparativa en una mano de obra barata.

Este proceso venía acompañado, desde una perspectiva territorial, por la concentración de la actividad productiva en Madrid y Barcelona, fundamentalmente, y por unos flujos migratorios del medio rural al medio urbano, de una población que busca la supervivencia en unas difíciles condiciones económicas, sociales y políticas¹. En este período, el empeoramiento de las condiciones urbanísticas de las principales ciudades explica la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, en la que se integran figuras de planeamiento urbanístico y territorial de escasa y desigual fortuna en su aplicación y gestión². En todo caso, los tres rasgos que distintos historiadores han utilizado para caracterizar el fin del período 1940-1960, en España, han sido los de atraso económico, discriminación social y altos niveles de incultura en la población.

El Plan de Estabilización de 1959 supone el inicio de una nueva época en la economía española, con la apertura al exterior y la aparición del turismo³, cuyos efectos sobre el crecimiento de la economía pronto se dejan sentir de una manera muy sensible. No obstante, el crecimiento de la producción industrial va a exigir fuertes tasas de incremento de las importaciones y de la dependencia de la tecnología, capital y multinacionales extranjeras, que se ve reforzada por la adaptación que se produce del marco legal para posibilitar tal crecimiento (la entrada de capitales extranjeros, en la década de los sesenta, supera incluso a los ingresos por turismo). Simultáneamente, también crecen las exportaciones de este país, aunque a un ritmo mucho menor que las importaciones, generando un creciente saldo negativo en la balanza de pagos. La apertura al exterior también posibilita la exportación de mano de obra, que permite bajar los niveles de paro y elevar la productividad general del trabajo en España, a la vez que las remesas de emigrantes se convierten en la partida de más fuerte incremento en la década de los sesenta (tasas superiores al 5% anual).

En paralelo se ponen en marcha los Planes de Desarrollo, que supusieron un impulso desde la perspectiva de la industrialización de determinadas áreas, al concentrar la inversión pública y canalizar hacia las mismas a la inversión privada. Tampoco puede olvidarse la incidencia de Planes Sectoriales como los de carreteras, ferrocarriles, los planes provinciales de obras y servicios, los planes de electrificación rural, etc.; o la creación de las Grandes Áreas de Expansión Industrial

1 Si en 1940 el porcentaje de población en ciudades de más de 10.000 habitantes era del 49%, dicho porcentaje había pasado al 57% en 1960. Las migraciones están muy ligadas a los cambios en la localización y especialización productiva, que producen la fuerte concentración de las actividades industriales en Barcelona y de la de servicios en Madrid, seguidas a notable distancia de las provincias de Valencia, Alicante, Sevilla, Asturias, Vizcaya y Guipúzcoa. Entre Madrid y Barcelona suman cerca del 27% del VAB total producido en 1955, y, tras ellas, son las provincias del eje cantábrico (Asturias, Cantabria, Vizcaya y Guipúzcoa) más León, Segovia y Las Palmas las que concentran la mayor parte de la actividad industrial. En 1960 un tercio de la población había emigrado de su lugar de nacimiento, y en las zonas urbanas el 55% había nacido fuera de éstas.

2 Desde la perspectiva urbanístico-territorial, la aprobación de la Ley del suelo de 1956 y la actividad desarrollada en el campo del planeamiento urbanístico en este período, se concreta en que, entre 1955 y 1960 se aprueba un plan general en 59 municipios, que, en conjunto, afectan a unos 658.000 habitantes, y 5 Normas Subsidiarias que afectan a unos 51.000 habitantes. En total se puede señalar que se dispone de un instrumento de planeamiento municipal en las principales áreas metropolitanas (planes comarcales, de alfoz, provinciales o similares), en las capitales de provincia y en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, si bien la gestión y la disciplina urbanística aplicada con base a este planeamiento no va a ser precisamente ejemplar. El planeamiento urbano es desbordado e incumplido. El planeamiento territorial generalmente ignorado por actuaciones que tienen en la eficiencia sectorial su foco exclusivo de referencia.

3 En el sector turístico se produce una verdadera revolución tras la apertura al exterior. De 1960 a 1970 se cuadruplica la entrada de turistas extranjeros (de 6,1 millones, en 1960, a 24,1 millones, en 1970) y se multiplican por más de cuatro los ingresos debidos a este concepto, posibilitando no sólo compensar el saldo negativo de las restantes partidas de la Balanza de Servicios, sino cubrir gran parte del importante y progresivo déficit de la balanza comercial.

(GAEI) y de las Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI), que van sustituyendo e integrando, en la década de los setenta, a los polos de desarrollo puestos en marcha por los Planes de Desarrollo.

El incremento de población⁴, la demanda turística⁵ y la nueva localización y ampliación de actividades productivas industriales y de servicios, generadoras todas ellas de fuertes movimientos migratorios y de nuevas demandas de infraestructuras, edificios y viviendas, dan lugar a un fuerte auge del sector de la construcción (ocupaba al 6,7% de la población activa en 1960, mientras que, en 1970, el porcentaje había aumentado hasta el 10,4%) definiendo dos claras tendencias contrapuestas: la de una minería en declive y la de una industria de materiales de la construcción en franca expansión.

Figura 1: Evolución del paro en España desde 1960 hasta 1980.



Los anteriores procesos se producen en una era en que el petróleo, junto a la industria del automóvil, se convierten en dos de los principales elementos condicionantes de la dinámica de transformación de la sociedad, ya que los bajos precios internacionales del petróleo marcan un fuerte proceso de cambio en la estructura energética española, impidiendo la evolución del sistema energético hacia una composición más equilibrada entre las distintas fuentes de suministro. Este incremento del consumo del petróleo (se multiplica por 6,7 veces en el período) se basa casi exclusivamente

4 En 1970, la población española había aumentado en más de tres millones de habitantes respecto a 1960, alcanzando la cifra de 34.041.482 habitantes de hecho, con una población mayoritariamente joven (el 8,2% de la población tenía más de 65 años frente al 27,3% que era menor de 15 años).

5 El crecimiento del número de turistas extranjeros continúa a lo largo de toda la década de los setenta (1970: 24,1 millones; 1980: 38,0 millones) pasando a representar el turismo del orden del 10% de la economía española, en 1980, aunque ya empiezan a aparecer motivos de insatisfacción en un turismo que, además de "sol y playa", empieza a demandar mayores equipamientos, lo que dará lugar a nuevos procesos inversores en las provincias litorales y, en particular en los archipiélagos y en las provincias mediterráneas.

en importaciones, contraponiéndose al carácter de producción interna del carbón o de la energía hidráulica, e iba a representar un grave problema para España en la sucesivas crisis energéticas, incluida la primera de 1973, tal y como se aprecia en la evolución de las variables socioeconómicas básicas españolas en el período 1960-1980, que son muy positivas hasta 1970, pero sobre las que la crisis energética en España, en el período 1975-1980, va a llevar a una situación de muy alto paro para el final del período. El conjunto de transformaciones señaladas, la baja tasa de actividad y su reducción en el periodo, y el práctico mantenimiento de la población potencialmente activa, entre 1960 y 1980, explican la evolución del PIB per cápita español y su estancamiento en el período final, así como la positiva evolución de la productividad.

Territorialmente se genera una clara división en España desde el punto de vista del PIB per cápita provincial y de su valor relativo respecto a la media española, apreciándose la existencia de una diagonal, desde Asturias a Murcia, a cuyo norte se sitúan las provincias con mayores niveles de renta per cápita, y, a cuyo sur, con la excepción de A Coruña y Huelva, las provincias de menor nivel de renta per cápita. El proceso de concentración de la producción no deja de agudizarse, pasando Madrid y Barcelona de representar un 22% del VAB de España, en 1940, a un 32%, en 1979, sobre todo como consecuencia del fuerte proceso de concentración que se registra en Madrid. El segundo grupo de provincias con una participación destacada en el VAB de 1979 van a ser Valencia, Vizcaya, Sevilla, Asturias y Alicante, si bien a mucha distancia de las anteriores, y concentrando en su conjunto un 18% adicional del VAB; lo que nos lleva a que siete provincias españolas concentraban la mitad del VAB producido en España, en 1979, mientras que las siete con menor participación llegaban en su conjunto al 2,5%, con una diferencia de 20 a 1 entre las primeras y las últimas. Considerando conjuntamente la participación provincial en el VAB y su dinámica, los niveles provinciales de renta per cápita, de especialización funcional y de productividad, cabe establecer ocho Niveles de potencial de desarrollo provincial, en 1979.

También se constata la intensidad del crecimiento de los principales municipios generadores de áreas metropolitanas⁶ a lo largo del período 1940-1981, pudiéndose apreciar, en particular, la intensidad de dicho crecimiento para el caso concreto de Madrid y Barcelona. Esta dinámica vino acompañada de crecientes problemas para las ciudades, para el acceso a la vivienda y los equipamientos, y para la ordenación de unos procesos especulativos y de desorden urbano, que ni la Ley del Suelo aprobada en 1956, ni su desarrollo, ni el planeamiento derivado habían logrado atajar.

Figura 2: PIB y PIB per cápita provincial en 1980 y niveles provinciales de potenciales productivos provinciales en 1979.



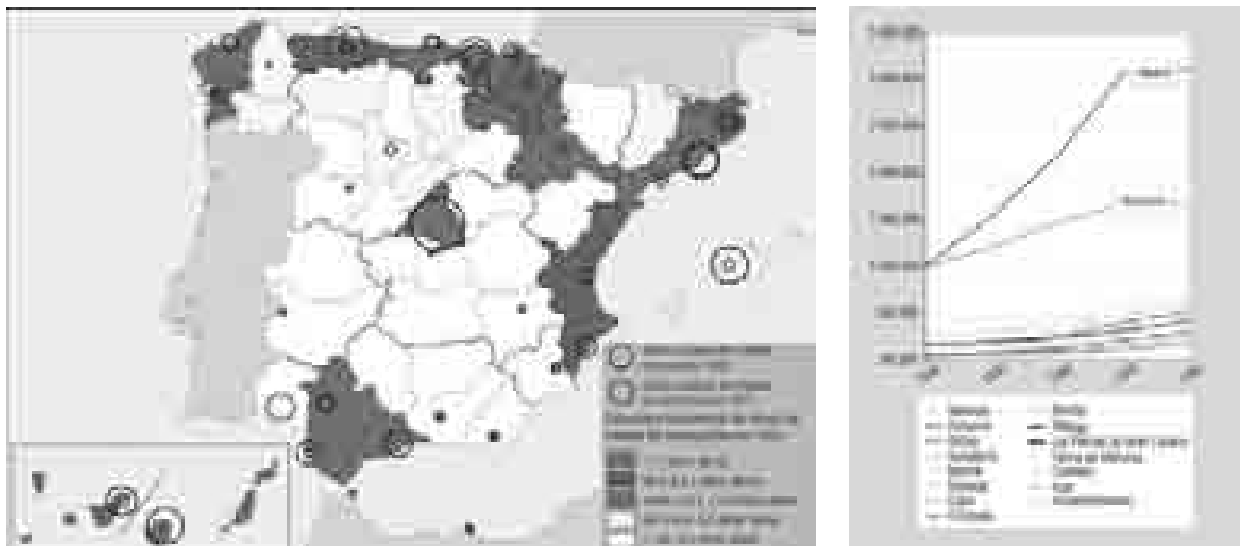
⁶ Históricamente, en España sólo se han definido cuatro Áreas Metropolitanas desde el punto de vista administrativo y legislativo: Bilbao (1946), Valencia (1949), Madrid (1963) y Barcelona (1974). Creadas en momentos y circunstancias distintas, sus objetivos se asociaban a la coordinación y gestión del planeamiento municipal y territorial correspondientes, e implicaban una modificación en la política de anexión municipal que se había seguido hasta aquel momento.

Además, existen una serie de factores que llevan a un progresivo descrédito de la planificación urbanística y territorial, que va siendo progresivamente sustituida por la planificación sectorial, que se manifiesta mucho más útil para los objetivos imperantes de primar sobre todo el crecimiento, tal y como habían establecido las recomendaciones del Banco Mundial al respecto.

El resultado es que las provincias más destacadas en potenciales económicos⁷, nivel de urbanización y existencia de áreas metropolitanas son las que presentaban un mayor dinamismo y relevancia en el Modelo territorial de 1981, en parte también consolidado por el volumen de inversiones públicas desarrolladas. Fruto de estas inversiones se obtiene una distribución provincial del stock de capital en infraestructuras de transporte, en 1981, que muestra la evolución producida desde la primacía de un ferrocarril en fuerte retroceso, a unas carreteras y un transporte aéreo de creciente influencia, convirtiéndose la carretera en el elemento motor de la transformación territorial española de inicios de la democracia. Además, existía una clara centralidad en Madrid de las ventajas de estas infraestructuras, seguida de Barcelona, Vizcaya y Valencia y, a más distancia, de Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria y Tenerife (con buenos puertos y aeropuertos) y de Zaragoza, Miranda de Ebro-Vitoria, Burgos y Córdoba, convertidas en encrucijadas de infraestructuras de calidad en las provincias españolas.

Como conclusión, es posible establecer una síntesis territorial de los distintos “potenciales”, “limitaciones” y “dinámicas” de los distintos ámbitos espaciales considerados, que nos llevan a definir el

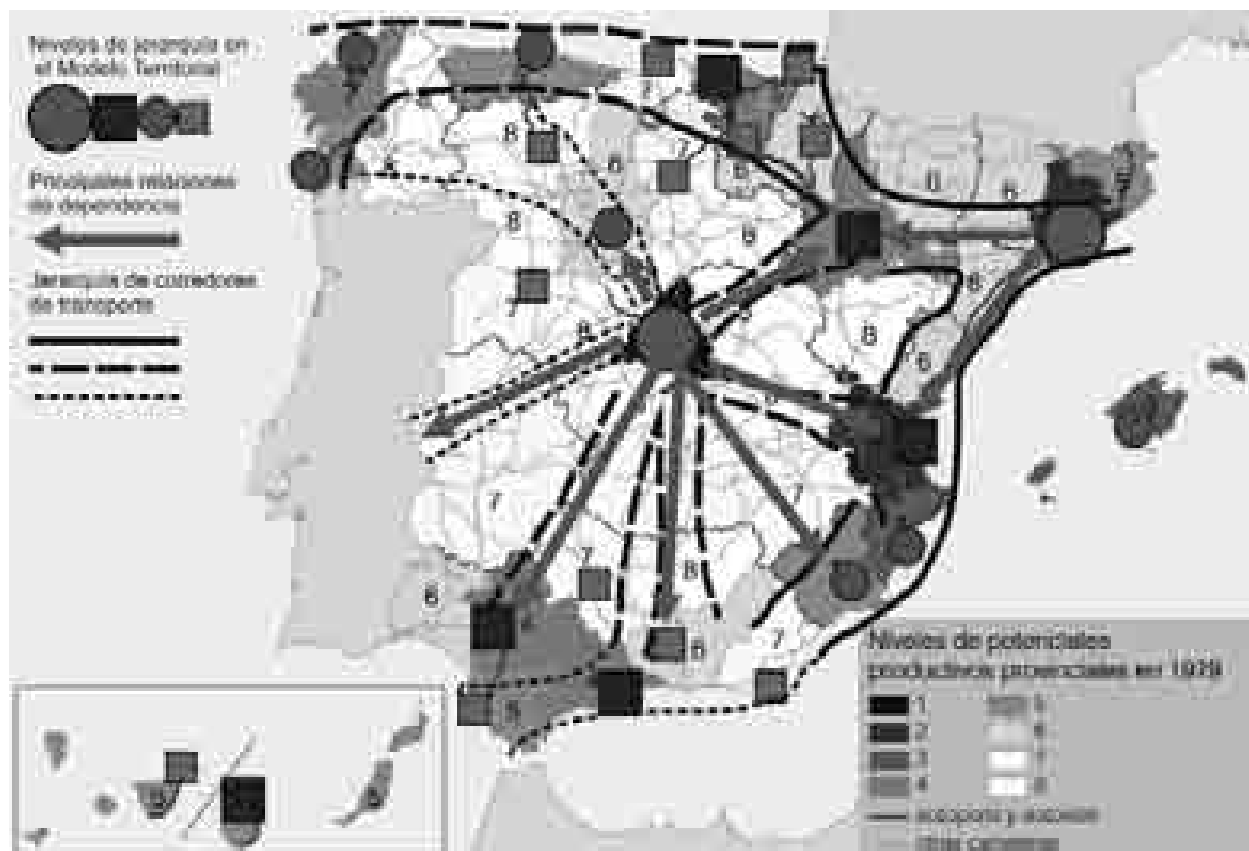
Figura 3: Stock provincial de capital en el sector transportes, en 1981, y evolución de la población, 1940-1981, para municipios de más de 200.000 Habitantes (1981).



Modelo territorial que podemos considerar característico de la España de inicios de la democracia. Un modelo todavía dual, en el que Madrid y Barcelona juegan un papel claramente polarizador del crecimiento económico y de la concentración de población, actividad económica y poder, pero en el que se adivinan una serie de espacios (arcos, ejes o corredores del Cantábrico, Ebro, Mediterráneo, Isleños y área central) de influencia creciente en el territorio y sobre la que el Estado de las Autonomías, creado en la Constitución de 1978, iba a jugar un papel trascendental en su evolución.

⁷ Las provincias de las dos grandes Áreas metropolitanas concentran el 32% del PIB nacional, las de las Áreas metropolitanas nacionales-regionales, el 18%, y las de las Áreas en período de metropolitanización, el 16%. Entre las 15 provincias anteriores (30% del total) concentran el 66% del PIB nacional.

Figura 4: Modelo Territorial de 1979



3. DE LA DEMOCRACIA A LA ACTUALIDAD

De una manera sintética se han definido tres grandes etapas diferenciadas en el proceso de transformación territorial analizado, la primera de las cuales (1978-1986) recoge desde la stagflación por la crisis del petróleo y la inestabilidad social, a la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE); la segunda (1986- 1989/91) recoge desde la consolidación democrática y autonómica al cambio global (internet y caída de la URSS), caracterizado por una creciente importancia de la productividad y de la competitividad internacional; y, la tercera (1991-2008) caracterizada por la creciente mundialización y el predominio de la economía financiero-especulativa con crisis sucesivas y en la que, para España, va a tener una gran importancia la Unión Monetaria (1999).

El conjunto de los treinta años se caracteriza por una transformación radical de la sociedad española, con una significativa mejora de la cohesión socioeconómica y territorial, pero acompañada, desde 1998, por una fuerte promoción de la especulación urbanística y de la burbuja inmobiliaria que, junto a unos transportes dependientes del petróleo y a una baja eficiencia en el uso de la energía, nos han llevado a una creciente insostenibilidad ambiental.

En todo caso, desde una perspectiva económica, si entre 1960 y 1980 se duplicaba la renta per cápita, este proceso se reitera prácticamente de nuevo entre 1980 y 2008. Sin embargo, el fuerte

crecimiento de la productividad que se produce entre 1960 y 1980 por el paso de una sociedad rural a una sociedad urbana, industrial y de servicios, no tiene paralelo en el período 1980-2008; fundamentalmente porque el crecimiento se apoya en el sector constructor y en un sector servicios de baja cualificación, con un incremento muy reducido de la industria de alta tecnología y de los servicios ligados al conocimiento. La importancia del sector constructor y de los servicios de baja cualificación se asocia a los vaivenes en el problema del paro; un problema estructural de la economía española desde 1960, que se incrementa con las crisis y sus efectos en el citado sector constructor-inmobiliario (1980-1986; 1990-1993; 2008-2012?).

El aumento de la población potencialmente activa es consecuencia de la creciente integración de la población del “boom” de los sesenta en el correspondiente intervalo de edad y del paso de una saldo migratorio básicamente emigrante a uno inmigrante, fundamentalmente en el siglo XXI. En paralelo, hay una agudización de la concentración de la población (áreas metropolitanas que se van transformando en regiones funcionales urbanas) en los grandes centros urbanos como Madrid y Barcelona, el litoral y las islas, tal y como se aprecia en la figura siguiente.

Figura 5: Evolución 1980-2008 en las principales variables socioeconómicas españolas.

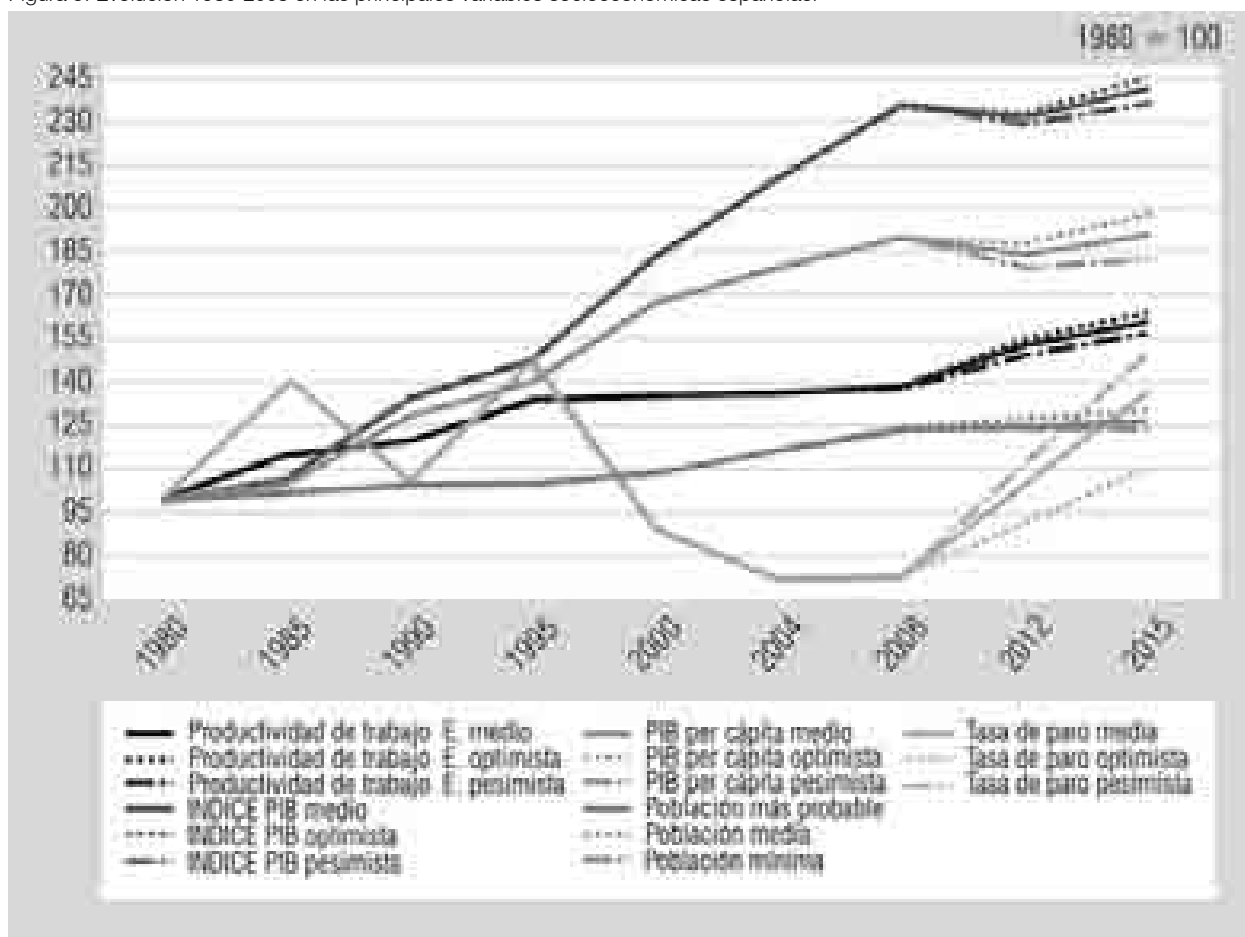


Figura 6: Densidad y localización de la población en 2008

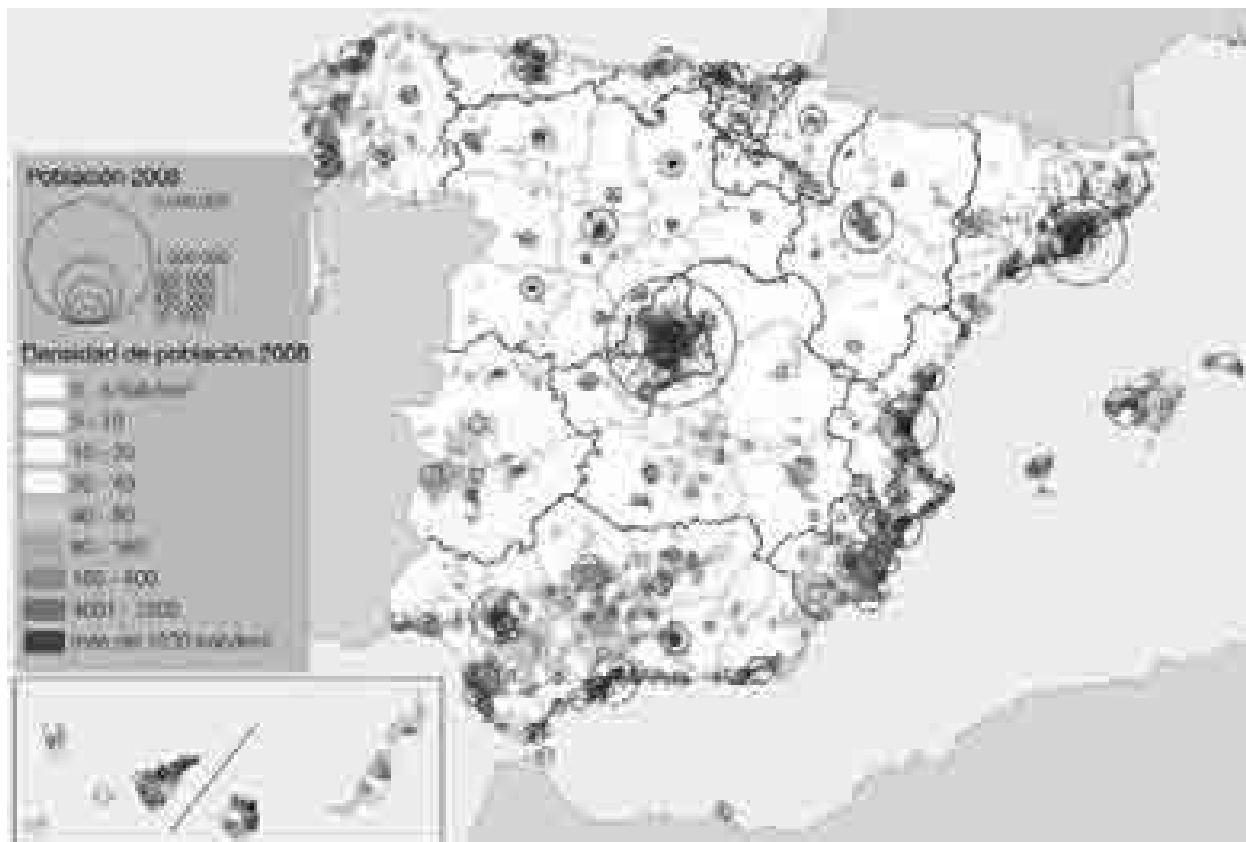


Figura 7: PIB per cápita provincial y niveles provinciales de potenciales productivos provinciales en 2006.



Desde la perspectiva económica, en los treinta años se produce una clara convergencia en el Producto Interior Bruto per cápita, en paridad de poder de compra, entre España y la Eurozona, situándose España, hasta 2007, en tasas de crecimiento de este indicador y del PIB, por encima de la media de la misma. Pero, como se ha señalado, siempre con una productividad por persona empleada muy por debajo de la UE15, Alemania, Francia, Italia o EEUU.

A nivel provincial persisten las diferencias de las provincias del norte-noreste con respecto a las del sur-noreste en cuanto a potenciales económicos si bien hay que señalar que se alcanza una mayor cohesión territorial desde la perspectiva socioeconómica al disminuirse las diferencias en los

correspondientes potenciales. Así, en 2006 habían pasado de 12 a 4 el número de provincias que en 1979 tenían un peor nivel de potencial económico (nivel 8), si bien se mantenían las diferencias entre el máximo y el mínimo en los indicadores correspondientes.

En esta evolución ha tenido un papel fundamental la entrada de España en la CEE, en 1986, y la participación de las distintas regiones españolas en los Fondos Estructurales y de Cohesión de la actual Unión Europea, que han permitido una transformación radical del capital productivo del país, llegando en los últimos años a un exceso de inversión en infraestructuras de discutible rentabilidad. Las áreas más beneficiadas se destacan en las elipses de la figura siguiente, siendo importante destacar la importancia que en este capital presenta las viviendas y las infraestructuras de transporte.

Figura 8: Capital productivo nominal provincial. Total 2006 y evolución 1978-2006

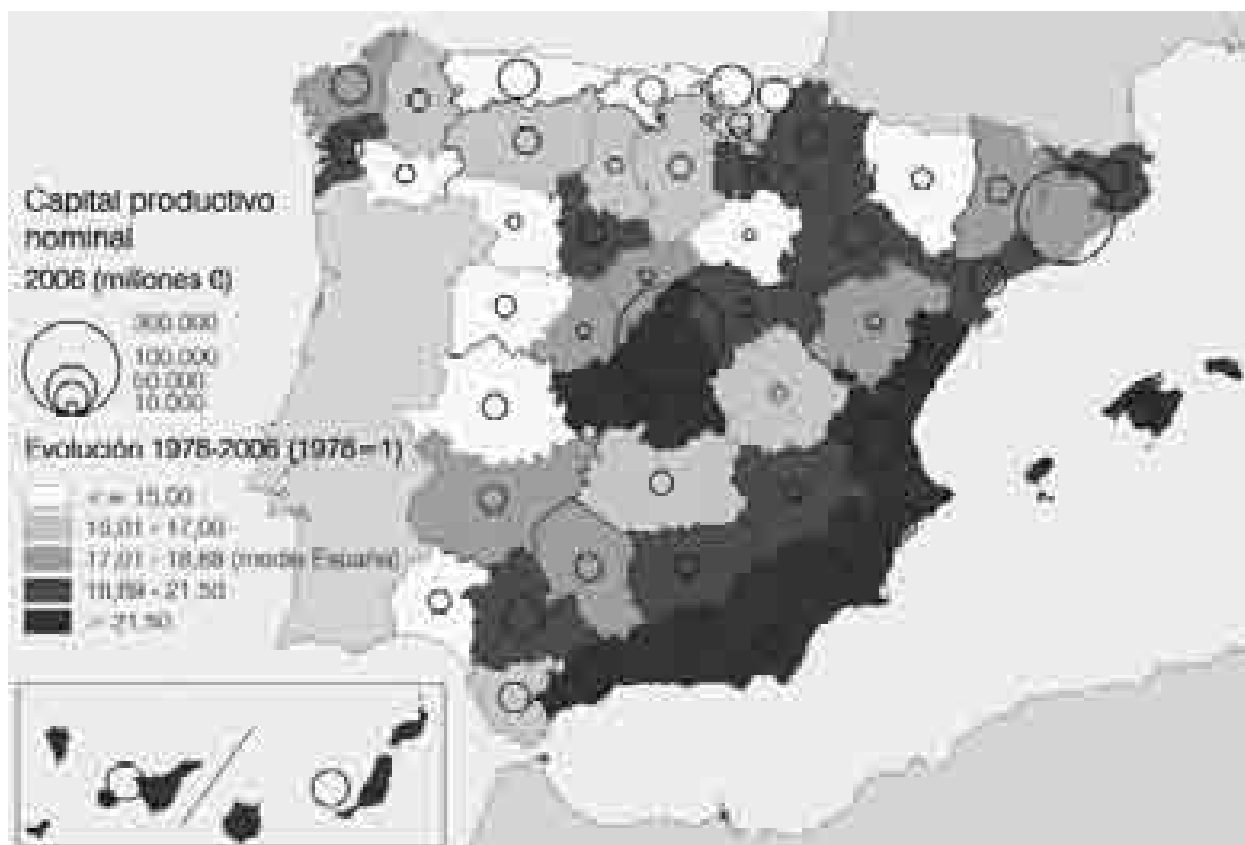


Figura 9: Capital productivo real en carreteras y red de carreteras de alta capacidad. Situación 2007/08 y evolución desde 1978/85

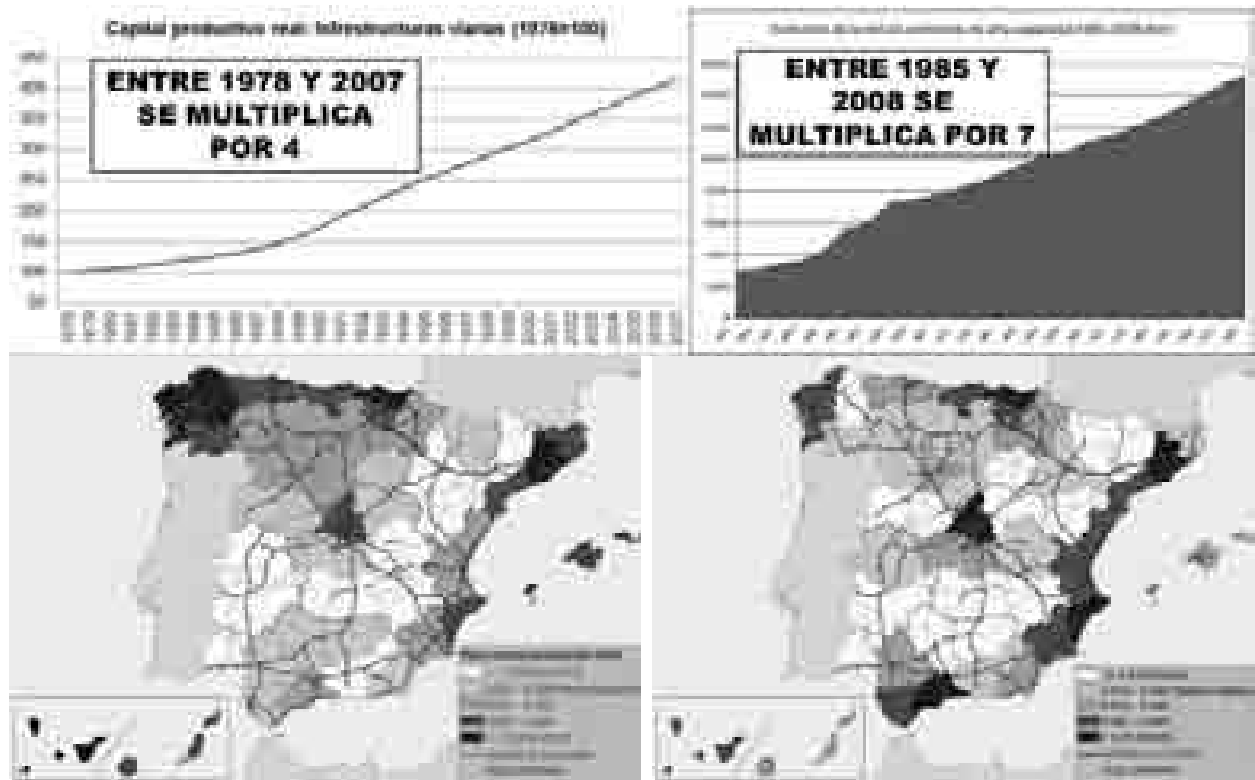


Figura 10: Capital productivo real en ferrocarriles y red y dotación provincial ferroviaria en 2008. Desde 1978/85

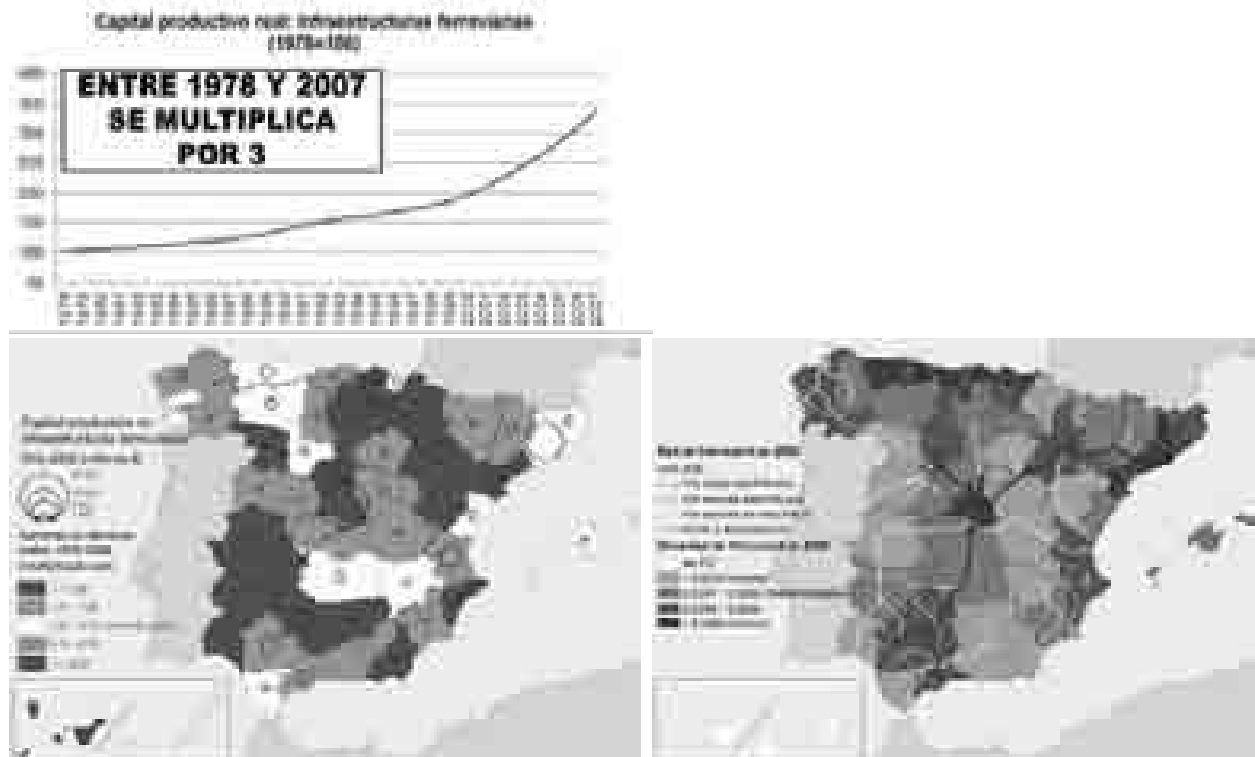
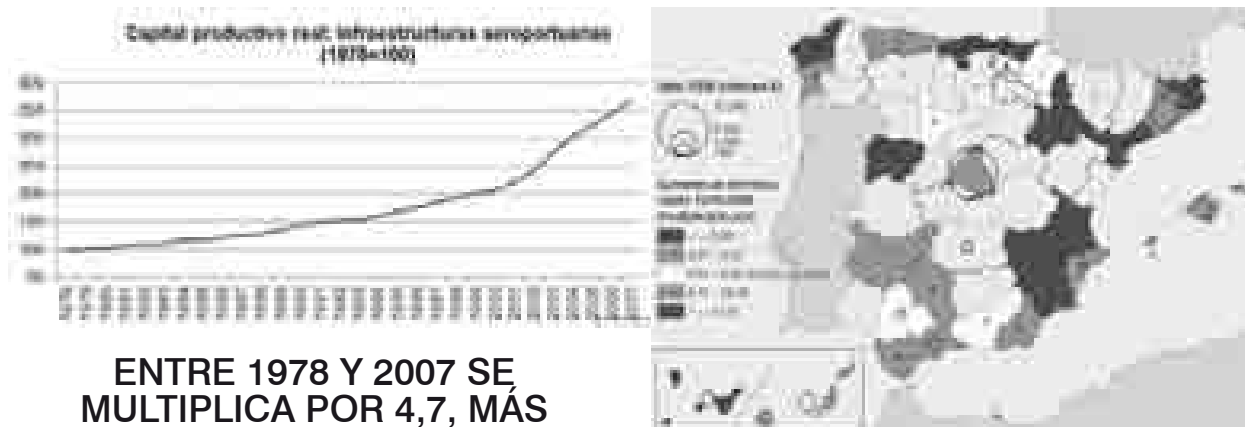


Figura 11: Capital productivo real en infraestructuras aeroportuarias 1978-2006.



ENTRE 1978 Y 2007 SE MULTIPLICA POR 4,7, MÁS QUE EN CARRETERAS O FERROCARRIL

EL STOCK DE CAPITAL AEROPORTUARIO ES MAYOR Y CRECE MÁS DE LO JUSTIFICABLE EN MUCHAS PROVINCIAS

Figura 12: Capital productivo real en infraestructuras portuarias 1978-2006



ENTRE 1978 Y 2007 SE MULTIPLICA POR 2,6, MENOS QUE EN LOS OTROS SISTEMAS DE TRANSPORTE

EN 2000 DESTACA LA SUPERFICIE EN HUELVA-CÁDIZ-SEVILLA

INCREMENTO DESPROPORCIONADO DE LA SUPERFICIE TERRESTRE EN 2000-2007 INJUSTIFICADO POR EL TRÁFICO

EL STOCK DE CAPITAL PORTUARIO ES MAYOR Y CRECE MÁS DE LO JUSTIFICABLE EN MUCHAS PROVINCIAS LÍMITROFES

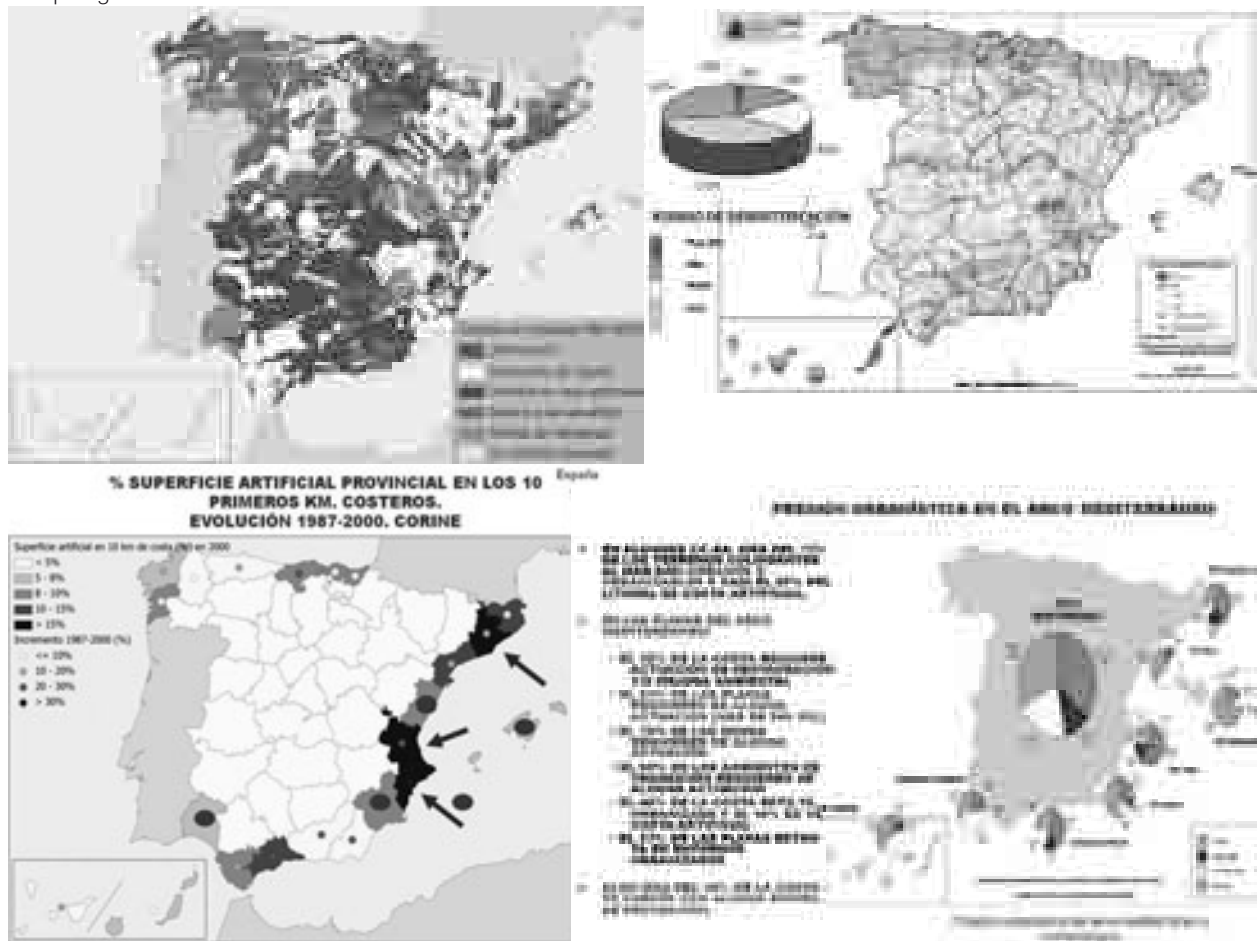
Como síntesis de esta evolución es importante señalar que España ha llegado a situarse, ilógicamente, como el país europeo con más kilómetros de autovías y autopistas y el que más kilómetros tiene también por número de habitantes y parque automovilístico. Sólo EE UU y China tienen más kilómetros de autovías y autopistas que España. La UE-27 tiene 61.600 km de autovías y autopistas, de los que el 22% se encuentran en España. Igualmente, con las líneas proyectadas para alta velocidad ferroviaria, este 2010 seremos el primer país europeo y el segundo del mundo, tras China, en longitud de red de alta velocidad. En 2010 tendremos 2.230 km de líneas AVE en servicio, pero con una demanda muy reducida (20% de viajeros en alta velocidad con respecto a Francia) que cuestiona la racionalidad de las inversiones desde el punto de vista de la rentabilidad socioeconómica. Adicionalmente, esta fuerte inversión en infraestructuras terrestres se ve acompañada de una todavía mucho mayor inversión en infraestructuras aeroportuarias, con actuaciones provinciales injustificables desde la perspectiva de la demanda. Incluso la fuerte expansión de la oferta de vuelos "low cost" con fuertes subvenciones provinciales o autonómicas, deja en evidencia la irracionalidad de muchas de estas inversiones desde la perspectiva de la eficiencia socioeconómica. Y similar situación nos encontramos en el campo de las inversiones portuarias, donde la concentración y cooperación entre puertos para atender a lo que sería la demanda potencial y los hinterland y foreland lógicos de un territorio como España, se ve sustituida por inversiones competitivas y duplicadas entre puertos cuya rentabilidad socioeconómica es inviable incluso en el largo plazo. De hecho, la evolución del tráfico portuario entre 1979 y 2007 demuestra que sólo en algunos puertos (Bilbao, Barcelona, Valencia y Algeciras) es significativa y presenta una cierta correlación entre incremento de la demanda y de las inversiones.

Complementariamente a la transformación asociada a las infraestructuras de transporte es también fundamental la consideración de las transformaciones producidas en los usos del suelo y en el paisaje en España para el período considerado (1978-2008). Para ello se ha realizado una caracterización homogeneizada de los paisajes provinciales, una aproximación, también homogeneizada, a la valoración socio-ambiental de los tipos de paisaje provinciales, un análisis de las modificaciones generales de usos del suelo con influencia sobre el paisaje 1987-2000, utilizando la información CORINE disponible, y la consideración de la evolución global de los ochenta a la actualidad, teniendo en cuenta la transformación del paisaje rural, los cambios en los usos agrícolas y forestales y la transformación del paisaje litoral.

Con respecto a la evolución global de los grandes usos del suelo, se destaca que, desde los datos de 1973 a los de 2007, la superficie cultivada ha descendido un 17%, representando en 2007 del orden del 17,4% del total nacional, y también ha descendido (-11%) hasta representar un 6,8% del total nacional la superficie de prados y pastizales. Estos descensos han ido a parar al incremento de superficie forestal (+23%) siendo este uso el que ocupaba en 2007 la mayor superficie del territorio español (17,9%), y al resto de usos (urbanos, artificiales, etc.) que se incrementan en un 15% y pasan a representar el 8,4% del territorio español.

Las conclusiones en este grupo de aspectos señalan la importancia, en algunas provincias, de los fuertes procesos de transformación por las infraestructuras y la urbanización, que son los dos aspectos, junto al abandono del cultivo de tierras, que claramente inciden en mayor medida sobre el medio físico, el ambiente y el paisaje. El litoral mediterráneo y las zonas de influencia de las grandes regiones funcionales urbanas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, etc.) sufren graves y fuertes procesos de deterioro ambiental y paisajístico por la urbanización, que también afectan –por motivos distintos– a otras áreas del territorio, como consecuencia de la extensión de la agricultura forzada bajo plástico, o de la pérdida de diversidad del paisaje y de los ecosistemas por la homogeneización de cultivos.

Figura 13: Cambios en el paisaje, riesgo de desertificación, transformación costera y presión urbanística en el arco mediterráneo y archipiélagos.



Íntimamente ligado a este proceso hay que situar la evolución del gobierno territorial en el período 1978-2008, teniendo en cuenta tanto los cambios en las competencias, como los niveles de planificación, gestión y disciplina territorial, urbana, para las áreas metropolitanas-urbanas y para los espacios protegidos.

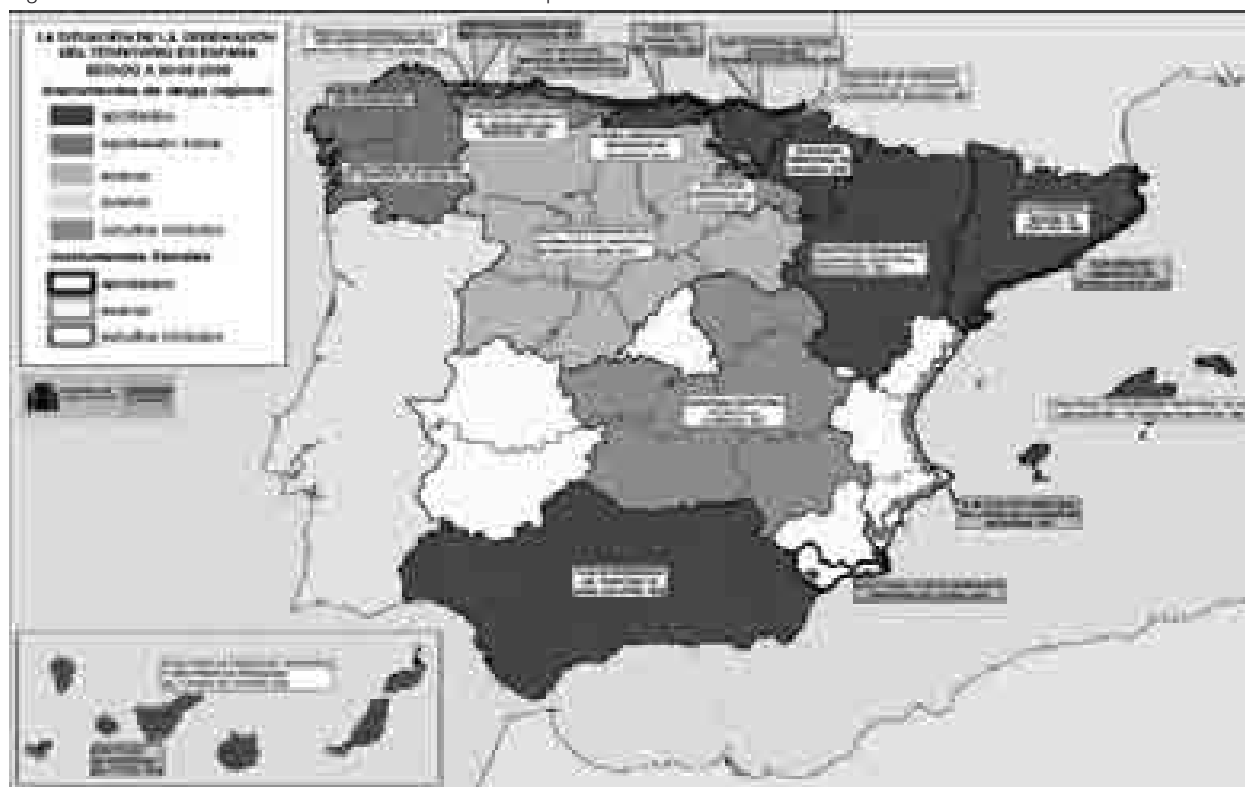
Desde la primera perspectiva es necesario considerar la evolución de la normativa autonómica en materia de ordenación del territorio, sobre la que las conclusiones no pueden ser positivas, por los siguientes motivos:

1. Se tardan 18 años en completar el marco normativo, desde que se aprueba la primera ley (Cataluña, en 1983), hasta que lo hace la última (Extremadura, en 2001).
 - En el período 1983-1990, se aprueban seis leyes (Cataluña, Madrid, Navarra, Asturias, Baleares y C. Valenciana) cuyo contenido es exclusivamente de ordenación del territorio.
 - En el período 1990-1995 se aprueban otras seis leyes, de las cuales cuatro son exclusivas de ordenación del territorio (Cantabria, País Vasco, Aragón y Andalucía) y dos son leyes mixtas, territoriales y urbanísticas (Murcia y Galicia).
 - En el período 1995-2000: se aprueban otras cuatro leyes, de las cuales una es exclusiva de ordenación del territorio (Baleares), dos son mixtas, territoriales y urbanísticas (Castilla-La Mancha y La Rioja) y una última es mixta de ordenación del territorio y espacios naturales (Canarias).

- En el período 2000-2007 aprueba su legislación Extremadura (año 2001).
- 2. Se producen numerosos cambios, modificaciones y derogaciones en la normativa autonómica, en parte obligados también por las sentencias constitucionales y las modificaciones legislativas estatales, y en parte asociados a los numerosos cambios en la estructura departamental de las comunidades autónomas, a veces autónomos y a veces asociados a los cambios departamentales producidos en la administración general del estado.
- 3. El largo y cambiante proceso normativo lleva a una escasa aprobación de instrumentos de ordenación del territorio en España, existiendo todavía comunidades autónomas que carecen de este tipo de instrumentos.

La conclusión ha sido que el desarrollo de la ordenación del territorio efectuada por las Comunida-

Figura 14: Instrumentos de Ordenación del Territorio en España



O.T. APROBADA:
41% DE LA SUPERFICIE
48% DE LA POBLACIÓN 2008

APROBADOS EN 25 AÑOS:
1991: ASTURIAS
1995: CATALUÑA
1997: PAÍS VASCO
1998: ARAGÓN
1999: BALEARES
1999(2006): ANDALUCÍA
2003: CANARIAS
2005: NAVARRA

des Autónomas ha sido tardío y muy insuficiente, salvo excepciones, con los casos más graves de Madrid y la Comunidad Valenciana, donde pese a las tensiones urbanísticas y territoriales, no se ha llevado a cabo ningún proceso de ordenación del territorio⁸. Así, en la figura siguiente se recoge la situación del planeamiento regional y litoral aprobado o en tramitación oficial, en 2008.

Como se aprecia, sólo el 41% de la superficie española contaba con planes regionales aprobados que afectaban al 48% de la población tras 25 años de competencia autonómica para la aprobación

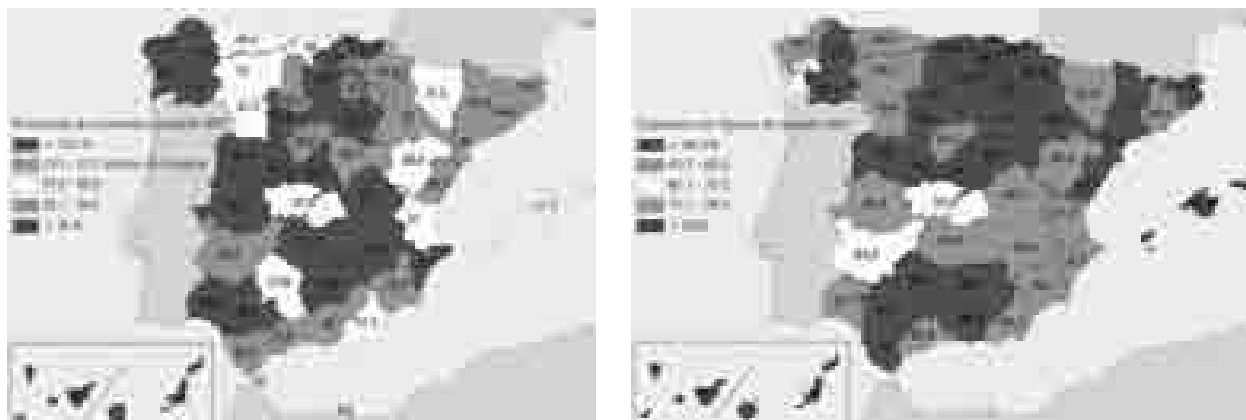
⁸ Finalmente, en enero de 2011, en la Comunidad Valenciana se ha acabado por aprobar una Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana que recoge "recomendaciones" –NO OBLIGACIONES- para el desarrollo municipal y sectorial de incidencia territorial.

de estos planes. Y, a nivel subregional, la situación era todavía peor, con sólo un 11% del territorio con planes aprobados y un 21% adicional con planes en tramitación. Y si el análisis lo centramos en el planeamiento urbanístico de las áreas metropolitanas y urbanas, nos encontramos que todavía el 40% de los municipios que las integran poseen normas subsidiarias de planeamiento en vez de planes generales como instrumento vigente. El resultado sólo puede considerarse muy negativo, conclusión que además viene reforzada por los siguientes hechos:

- Se formulan planes o directrices que en escasas ocasiones son aprobados y ejecutados; muchos, sobre todo los supramunicipales, se convierten en estudios o en documentos propagandísticos.
- Muchos documentos aprobados carecen de la imprescindible viabilidad económico-financiera, competencial y de gestión que posibiliten su desarrollo.
- Existe una carencia real de instrumentos para la concertación interadministrativa y para la participación pública.
 - los documentos territoriales elaborados se entienden por los ayuntamientos más como control urbanístico y político que como instrumentos para el desarrollo territorial.
 - no hay garantías, por falta de concertación, de la ejecución de las propuestas de intervención que se formulan, sobre todo a nivel municipal, que normalmente corresponden a la administración central o a la autonómica sectorial.
- el proceso de formulación y aprobación de los planes es lento y complejo, con lo que se producen cambios políticos antes de su aprobación, volviéndose a reiterar la tramitación.
- aunque ya resuelto en alguna normativa, el plan o las directrices territoriales no pueden clasificar y ejecutar actuaciones (con la excepción en las actuaciones declaradas de interés regional) lo que obliga a que los municipios modifiquen su planeamiento cuando se requieren cambios en la clasificación o calificación del suelo; y a que sólo se ejecuten, en la práctica, actuaciones justificadas por intereses supramunicipales y desarrolladas por la intervención sectorial autonómica. Esto ralentiza y dificulta la ejecución de las actuaciones previstas en los planes territoriales e impide la consecución de los objetivos buscados.
- En las áreas con tensiones (zonas metropolitanas y litoral) la ausencia de planes supramunicipales da lugar a problemas crecientes, y a veces irreversibles, por la superposición de planeamientos municipales no coordinados.

Desde otra perspectiva con amplia incidencia territorial, hay que señalar que la superficie de interés natural con un aceptable grado de protección se sitúa en el entorno del 28%, tras la aprobación de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007, de 13 de diciembre) que ha integrado la Red Natura 2000 en el conjunto de Espacios Naturales Protegidos (ENP) con una protección significativa frente a la transformación territorial. En este 28% se incluyen no sólo los 1434 Lugares de Interés Comunitario (LIC) y las 562 Zonas Especiales de Protección de las Aves (ZEPA), sino también –aunque en muchos casos son coincidentes, el 12% del territorio declarado por las Comunidades Autónomas Espacios Naturales Protegidos, bajo distintas tipologías y denominaciones. Esta delimitación de espacios protegidos no ha tenido un paralelismo adecuado en su planificación y gestión, que sigue siendo uno de los puntos débiles de la gestión de ecosistemas y del paisaje en España, ya que la delimitación de un ENP no ha impedido, en algunas ocasiones, la aprobación de transformaciones territoriales claramente agresivas con los ecosistemas que se pretendían proteger; sobre todo en las áreas de influencia de las grandes ciudades y en las áreas litorales, donde la administración general del estado, después de casi 20 años desde la aprobación de la Ley de Costas, tampoco ha terminado la delimitación del dominio público marítimo terrestre, siendo provincias tan conflictivas como Alicante, Málaga, Huelva y Las Palmas las más retrasadas en esta labor.

Figura 15: Porcentaje provincial de sup. protegida y de espacios protegidos con planes reguladores del uso y gestión (PRUGS) aprobados en 2007.



Como síntesis de la consideración de todos los indicadores tenidos en cuenta en la investigación se puede señalar que, aunque las políticas autonómicas y las grandes infraestructuras de transportes desarrolladas en el período 1978-2008 han ayudado a un desarrollo territorial más homogéneo, disminuyendo el fuerte peso que tenían los grandes ejes (Cantábrico, Mediterráneo, Ebro) en esos potenciales, lo cierto es que las grandes infraestructuras y las grandes áreas urbanas siguen siendo determinantes en la configuración del Modelo Territorial de finales de la primera década del siglo XXI. Modelo territorial que nos muestra unas regiones funcionales urbanas (RFU) y áreas metropolitanas (AM) en expansión, y con centros de las mismas que aumentan su afección a distintas provincias limítrofes: Madrid respecto a Toledo, Guadalajara, Segovia y Ávila; Barcelona respecto a

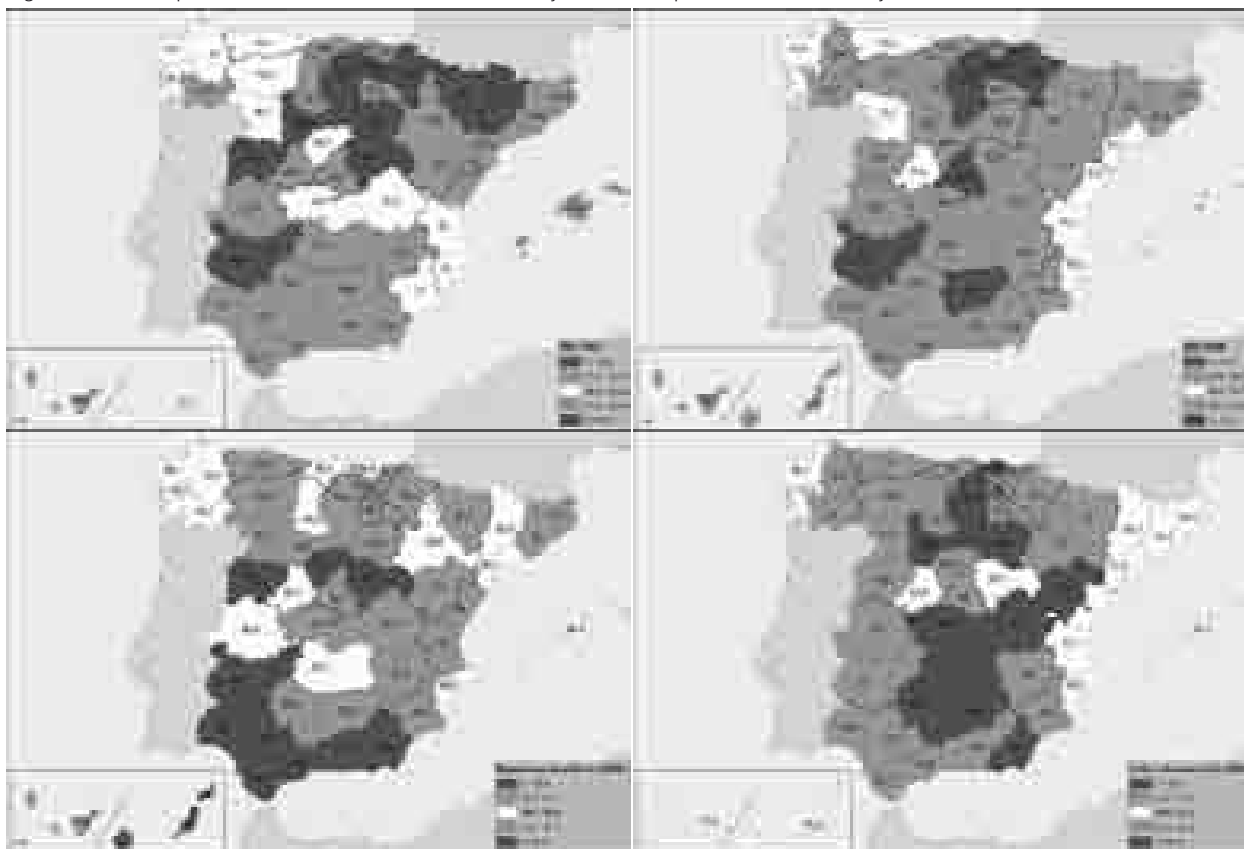
Figura 16: Modelo territorial 2008



Girona y Tarragona; Valencia respecto a Castellón; Alicante con Murcia; Vizcaya a Cantabria, Álava y Guipúzcoa; A Coruña con Pontevedra y el norte de Portugal; Zaragoza a Huesca; Álava a Burgos; la conurbación Málaga-Almería-Granada-Cádiz; Sevilla respecto a Cádiz; o Valladolid respecto a Palencia.

Esta realidad y evolución territorial en el citado período 1978-2008 ha incidido de manera clara en la mejora del bienestar y de la igualdad de oportunidades de la población residente en los distintos territorios, tal y como nos muestran indicadores como a) el Índice de Desarrollo Humano; b) la evolución de la cualificación y formación de la población; c) la evolución de la renta y su distribución social (paro, niveles de pobreza y de exclusión social); d) la consideración del acceso a los bienes públicos básicos (educación, salud, cultura, equipamiento de ocio y deporte); e) las condiciones del medio en que reside (población metropolitana, urbana, rural y en áreas desfavorecidas) y f) la calidad del medio ambiente para el bienestar.

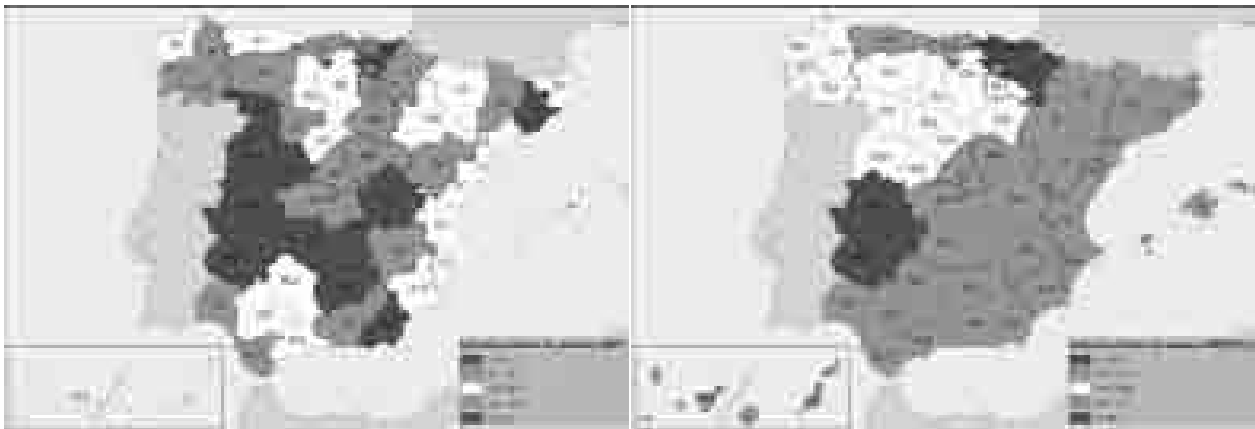
Figura 17: índices provinciales de desarrollo humano 1981 y 2006, de esperanza de vida 2006 y de educación 2001.



La conclusión es que las desigualdades territoriales han disminuido en el período y que se ha producido una mejora en los niveles de bienestar y en la igualdad de oportunidades relativas entre las provincias españolas desde 1978 a 2008, aunque Madrid se haya distanciado relativamente del conjunto del resto de España en muchos de los indicadores utilizados, tal y como también nos muestra la evolución de los niveles provinciales de pobreza entre 1981 y los correspondientes a las comunidades autónomas en 2006⁹.

⁹ Es importante destacar aquí que el desarrollo del Estado de las Autonomías ha producido, incomprensiblemente, una pérdida de información a nivel provincial que se ha visto además magnificada por la privatización de empresas de servicios públicos. Ello ha hecho que informaciones provinciales disponibles para 1978 y 1981, no existan o sean de muy difícil obtención para el segundo lustro del siglo XXI.

Figura 18: Índices de niveles de pobreza 1981 y 2006.



EL INDICADOR DE POBREZA ESTÁ MUY CORRELACIONADO CON LOS PENSIONISTAS Y CON EL NIVEL DE PARO. NO TIENE EL MISMO SIGNIFICADO EN EL MEDIO URBANO QUE EN EL MEDIO RURAL.

ENTRE 2008 Y 2010 EL INDICADOR DE POBREZA HA EMPEORADO EN ESPAÑA, SITUÁNDOSE POR ENCIMA DEL 20% Y DE LA MEDIA EUROPEA. PARA EL 2015 LA TENDENCIA SOLO REVIERTE EN EL ESCENARIO OPTIMISTA.

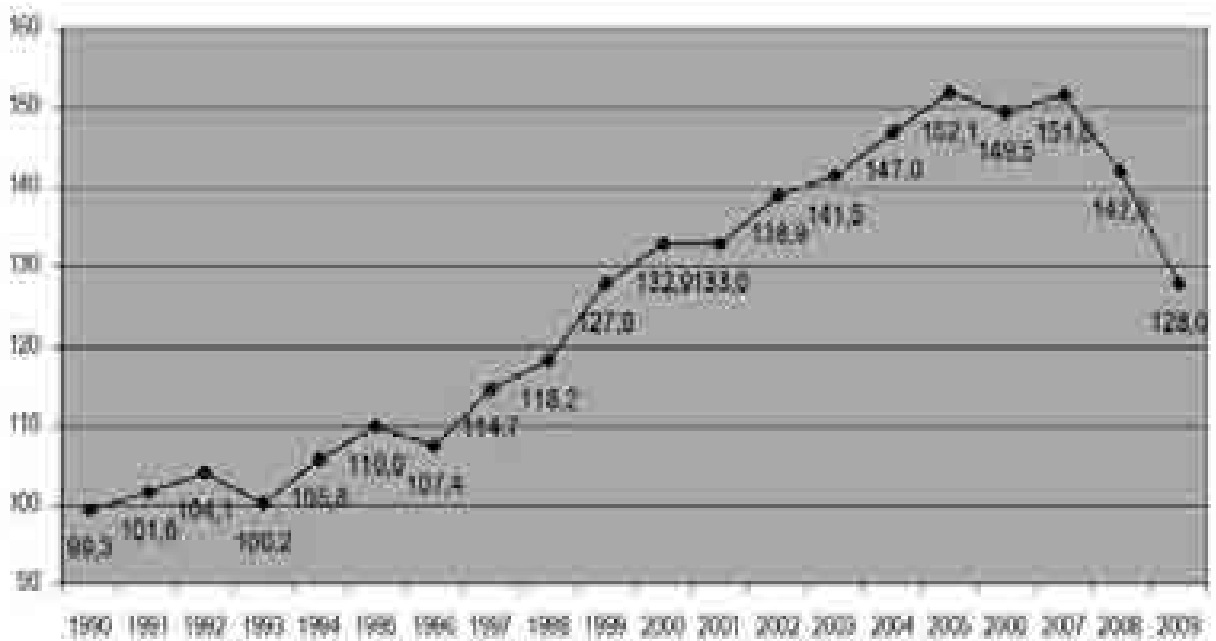
En síntesis, en los treinta años transcurridos entre 1978 y 2008, la evolución territorial de España ha sido tremendamente amplia en distintos aspectos y las infraestructuras han jugado un papel muy importante (aunque decreciente y terminando por situarse en niveles que podemos considerar de despilfarro para algunas de ellas) en la mejora del bienestar de la población: la población ha mejorado su esperanza de vida y ha avanzado hacia elevados niveles de formación y cualificación, nivel de renta, de empleo y de actividad, llegando a pautas similares a las medias europeas; los niveles de equipamiento y dotación accesibles (lo que podemos denominar renta social) también han mejorado sensiblemente y, aunque todavía alejados de la media de los países más desarrollados, su incidencia sobre la población era mucho mejor en 2008 que en 1978; por lo que, en general, se puede decir que, desde el punto de vista socioeconómico, ha habido un proceso global positivo para la población española. Sin embargo, esta evolución tiene sus claro-oscuros, desde el punto de vista territorial y no puede ser valorada como positiva desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental.

En efecto, desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, el modelo de transformación española 1978-2008, presenta una evolución de la huella ecológica regional y provincial entre 1990 y 2005, claramente negativa, fundamentalmente por el fuerte incremento en los consumos energéticos asociados a los principales elementos implicados en esta transformación (actividad económica y edificaciones de bajas eficiencias energéticas, modelo territorial propiciador de la ciudad dispersa, con alta necesidad de movilidad en automóvil, y predominio total del transporte por carretera). Ello explica la evolución de las emisiones de CO₂ equivalente y cómo la adopción de medidas, desde 2004, y las energías renovables, junto a la crisis, han cambiado la tendencia. Por otro lado, la localización de los focos de emisión de gases de efecto invernadero muestra perfectamente la incidencia de las grandes ciudades sobre la insostenibilidad del modelo, a las que se unen las emisiones asociadas a la producción de energía eléctrica (básicamente en las centrales térmicas de carbón).

Figura 19: Emisión de gases de efecto invernadero y evolución del índice de emisiones de CO2



EVOLUCIÓN ÍNDICE EMISIONES CO2 EQUIV ESPAÑA



Comunidad Autónoma	Huella Ecológica		Biocapacidad		Relación huella/ Biocapacidad		Variación 1995/2005
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	
Andalucía	4,81	5,63	2,16	2,02	2,2	2,8	25
Aragón	6,06	7,25	6,67	6,60	0,9	1,1	21
Asturias (Principado de)	5,70	6,74	2,23	2,93	2,6	2,3	-10
Baleares (Illes)	4,78	5,91	1,30	1,04	3,7	5,7	55
Canarias	4,21	5,11	0,59	0,49	7,1	10,4	46
Cantabria	6,08	7,02	2,99	4,44	2,0	1,6	*22
Castilla y León	4,84	5,75	6,97	7,87	0,7	0,7	5
Castilla-La Mancha	5,26	6,45	8,74	8,21	0,6	0,8	31
Cataluña	5,49	6,43	1,12	1,05	4,9	6,1	25
Comunitat Valenciana	5,56	5,94	0,96	0,82	5,8	7,2	25
Extremadura	4,81	5,50	6,74	7,10	0,7	0,8	9
Galicia	5,49	6,64	3,72	4,40	1,5	1,5	2
Madrid (Comunidad de)	5,58	6,75	0,37	0,34	15,1	19,9	32
Murcia (Región de)	5,73	6,05	1,84	1,55	3,1	3,9	25
Navarra (Comunidad Foral de)	6,27	6,96	4,73	4,37	1,3	1,6	20
País Vasco	6,38	6,48	1,18	1,20	5,4	5,4	0
La Rioja	6,54	6,54	3,86	4,00	1,7	1,6	-4
Ceuta	4,98	5,87	0,14	0,14	35,6	41,9	18
Melilla	4,92	5,80	0,16	0,15	30,8	38,7	26
ESPAÑA	5,37	6,40	2,73	2,43	2,0	2,6	34

Las conclusiones son claras y nos señalan la insostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo del conjunto de España y, sobre todo, de algunas de sus provincias más urbanizadas y transformadas por las infraestructuras y la edificación, que son los dos aspectos, que junto al abandono del cultivo de tierras, claramente inciden en mayor medida sobre el medio físico, el ambiente y el paisaje. El litoral mediterráneo y las zonas de influencia de las grandes regiones funcionales urbanas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, etc.) presentan los mayores niveles de insostenibilidad y sufren graves y fuertes procesos de deterioro ambiental y paisajístico por la urbanización. Este deterioro también se produce en otras áreas significativas del territorio como consecuencia de la extensión de la agricultura forzada bajo plástico, o de la pérdida de diversidad del paisaje y de los ecosistemas a que lleva la homogeneización de cultivos, pero en estos casos, sin cuestionar la sostenibilidad ambiental por el mucho menor peso de la población de estas provincias.

4. ESCENARIOS PREVISIBLES PARA EL 2015

4.1. MARCO GENERAL.

Aunque la investigación se centraba en el período 1978-2008, los acontecimientos acaecidos hasta la culminación de la misma, en septiembre de 2010, y la trascendencia de los mismos para la consideración de una prospectiva al 2015, obligaron a definir una cuarta etapa: 2007-2010, caracterizada por la crisis financiero-especulativa promovida desde EEUU, pero con alcance global, y en particular en la UE, con grave afección a España, en la que la burbuja inmobiliaria y el apalancamiento de las empresas habían llevado a un muy alto endeudamiento privado que se transforma también en público ante las actuaciones puestas en práctica para combatir la crisis. El resultado ha sido la imposición de planes de ajuste a este país, a partir de mayo de 2010, que necesariamente se han tenido que considerar en la prospectiva al 2015. Mientras tanto, entre 2008 y 2010 la crisis ha llevado a una situación de recesión y de reducción de la renta per cápita española, a un fuertísimo incremento del desempleo y al freno de la inmigración con un saldo migratorio en el que empiezan a dominar la emigración sobre la inmigración; a un fuerte cierre de empresas pequeñas y medianas (sobre todo de las ligadas directa o indirectamente al sector inmobiliario), a la deslocalización de grandes empresas y a la pérdida de cohesión territorial a la vez que las consecuencias del cambio climático empiezan a ser más evidentes (pese a lo cual la problemática ambiental está pasando a un segundo plano). En síntesis, las principales implicaciones de la crisis sobre los Escenarios definidos para España en el horizonte del 2015, serían:

- ALTO ENDEUDAMIENTO Y APALANCAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO Y HOGARES (asociado a hipotecas baratas y concedidas con reducidas restricciones, a la adquisición de bienes de consumo por encima de sus posibilidades corrientes de pago, y a unos tipos de interés muy reducidos y con una inflación también muy reducida por las importaciones deflacionistas asiáticas).
- CRISIS DEL SECTOR BANCARIO (alto endeudamiento exterior, riesgos excesivos –hipotecas y derivados-que conducen a alta morosidad)
- FUERTE DÉFICIT EXTERIOR: EXPORTACIONES-IMPORTACIONES (baja competitividad por altos costes producción, baja productividad y elevada inflación diferencial)
- REDUCCIÓN DEL PIB E INCREMENTO DEL DESEMPLEO.
- PROBLEMAS ASOCIADOS A LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS POR ALTO DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO PRODUCIDO POR:
 - la fuerte reducción de los ingresos de las administraciones públicas derivadas de la caída de la demanda y de la actividad en el sector de la construcción-vivienda,
 - el fuerte incremento de los gastos derivados del crecimiento del desempleo.
- SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL (PENSIONES) EN CUESTIÓN.
- REDUCCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS.
- AFECCIÓN A TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

4.2. ESCENARIOS MACROECONÓMICOS Y DE INVERSIÓN.

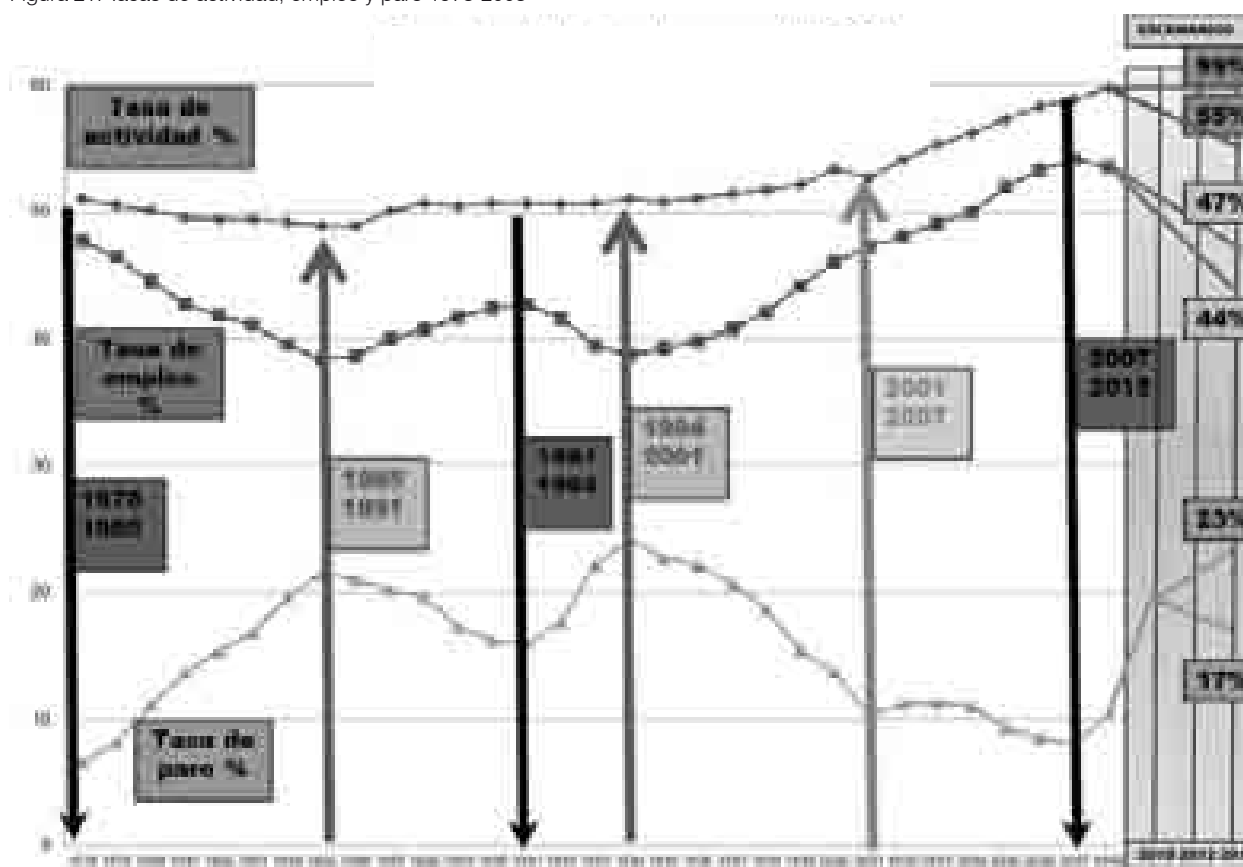
En este marco, los Escenarios macroeconómicos diseñados para España en un procedimiento de feedback con el resto de aspectos que se consideran en la prospectiva, son los siguientes:

Figura 20: Evolución del PIB 2004-2008 y proyecciones 2010-2015

	Datos FMI							Proyecciones propias					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
PIB Real													
Zona Euro	2,2	1,7	3,0	2,8	0,6	-4,1	1,1	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	
España MEDIO	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,6	-0,3	0,8	1,0	1,2	1,4	1,7	
España SUPERIOR	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,6	-0,2	1,0	1,2	1,5	1,8	2,1	
España INFERIOR	3,3	3,6	4,0	3,6	0,9	-3,6	-0,4	0,6	0,8	0,9	1,0	1,3	

La evolución del PIB tiene una importancia fundamental y se retroalimenta con variables de fuerte incidencia territorial como son la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de paro. La evolución de estas magnitudes en las distintas crisis del período 1978-2008 y las previsiones para los Escenarios pesimistas y optimistas que se consideran, son las siguientes:

Figura 21: Tasas de actividad, empleo y paro 1978-2008



Es importante señalar algunos de los condicionantes principales que se han tenido en cuenta en la definición de los correspondientes Escenarios. Así, desde la perspectiva del Control Económico y Presupuestario esperable en el seno de la UE, los supuestos han sido:

- Escenario optimista: la recuperación económica global y europea permite relajar las medidas de ajuste fiscal e invertir y mantener la sociedad del bienestar.
- Escenario pesimista: se ha considerado el más probable al horizonte 2015, suponiendo que el ajuste fiscal va a reducir la capacidad de inversión y de mantenimiento de los bienes y servicios públicos, va a exigir la introducción de medidas como el copago sanitario y educativo,

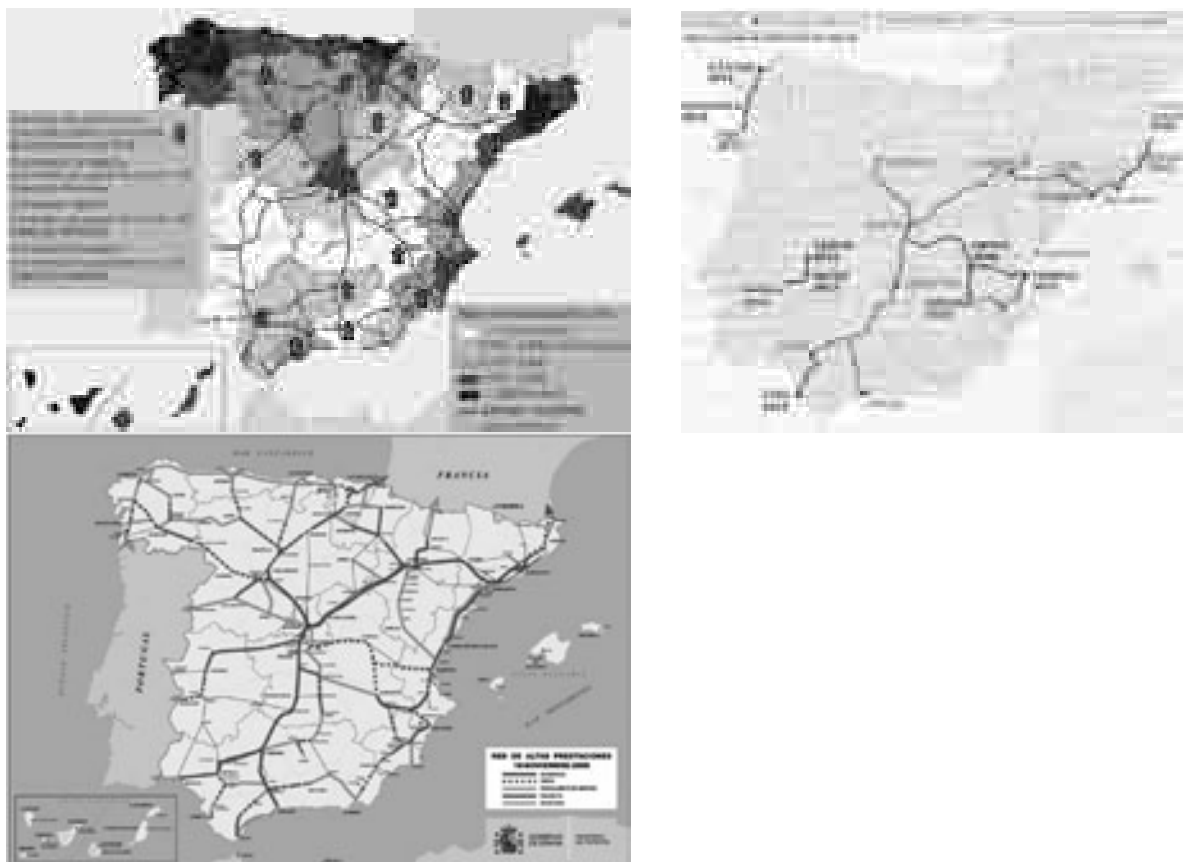
y va a significar pérdidas significativas en la sociedad del bienestar y el empleo asociado.

Desde la perspectiva, fundamental para la definición de los Escenarios, del papel de la I+D+i y el avance hacia la sociedad del conocimiento.

- Escenario optimista: mantenimiento del peso de la I+D+i en la economía (1,3% del PIB, en 2015) y avance hacia la sociedad del conocimiento en el sector servicios y hacia la industria de alta tecnología, con innovación propia, lo que implica fuerte incremento de la productividad.
- Escenario pesimista, considerado más probable al horizonte 2015: el paro y las necesidades financieras públicas empujan la reiteración del modelo del ladrillo y de la restauración. Disminuye significativamente el peso de la I+D+i en la economía (al 1,1% del PIB, en 2015) y de los sectores en los que existen ventajas comparativas (renovables, desalación-ósmosis inversa, alta velocidad, ...) por disminución de la participación privada en dicha I+D+i hasta un 45% de la financiación del gasto total, como consecuencia de la crisis.

Desde la perspectiva de las inversiones previstas en 2010 para las distintas infraestructuras de transporte, los Escenarios previsibles para el 2015 delimitan un ámbito de provincias beneficiadas desde la perspectiva de la mejora relativa de su accesibilidad con respecto al conjunto, que varía de una manera muy sensible según el Escenario que se considere. El Escenario optimista se refiere a que todas las infraestructuras previstas en los distintos planes estatales o autonómicos vigentes en 2010 se desarrollen en los plazos previstos en los mismos. El pesimista incide en una fuerte

Figura 22: Infraestructuras viarias y ferroviarias.

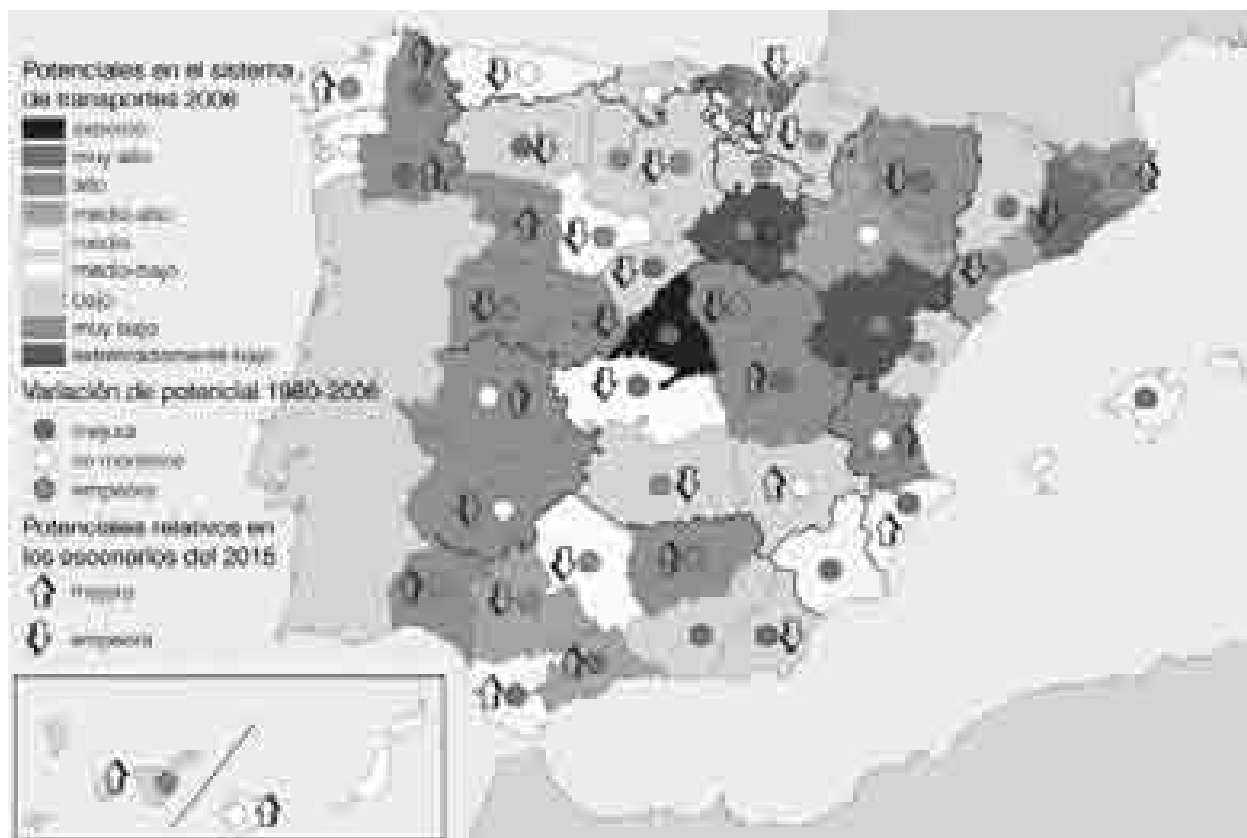


reducción de las inversiones como consecuencia de las exigencias de reducción del déficit público para España y de las dificultades de conseguir financiación por las empresas que permitan alternativas de cofinanciación público-privada. El Escenario medio, como siempre, dibuja una situación intermedia entre el optimista y el pesimista. Para las infraestructuras viarias y ferroviarias las dos figuras siguientes resumen las alternativas.

Desde el punto de vista de los aeropuertos el objetivo de la planificación vigente pretende duplicar la capacidad aeroportuaria existente en 2004 para el año 2020; objetivo difícilmente viable en un marco de fuerte restricción de las inversiones y en el que los 16 aeropuertos caracterizados como regionales y los 3 turísticos de bajo tráfico son fuertemente deficitarios y difícilmente pueden ser viables económicamente. Y eso por no hablar de los incomprensibles nuevos aeropuertos, como Ciudad Real, Lleida y Castellón. Desde el punto de vista de la red de puertos, el objetivo para el 2020 era incrementar en un 75% la capacidad del sistema; objetivo sobre el que cabe reiterar lo señalado para los aeropuertos.

En síntesis, el Escenario optimista (materialización de las inversiones previstas en los planes vigentes en 2010) se considera muy poco probable, considerando conveniente centrarse en el Escenario medio, en el mejor de los casos. Considerando los potenciales previsible para el 2015 en el sistema de transporte desde la perspectiva de una puesta en funcionamiento de las inversiones previstas en este Escenario medio, y comparando los resultados con la situación del 2006 y la evolución 1980-2006, obtenemos una serie de provincias en las que los potenciales relativos mejoran respecto a la media, y un amplio grupo de ellas en los que los mismos empeoran, tal y como se aprecia en la figura siguiente.

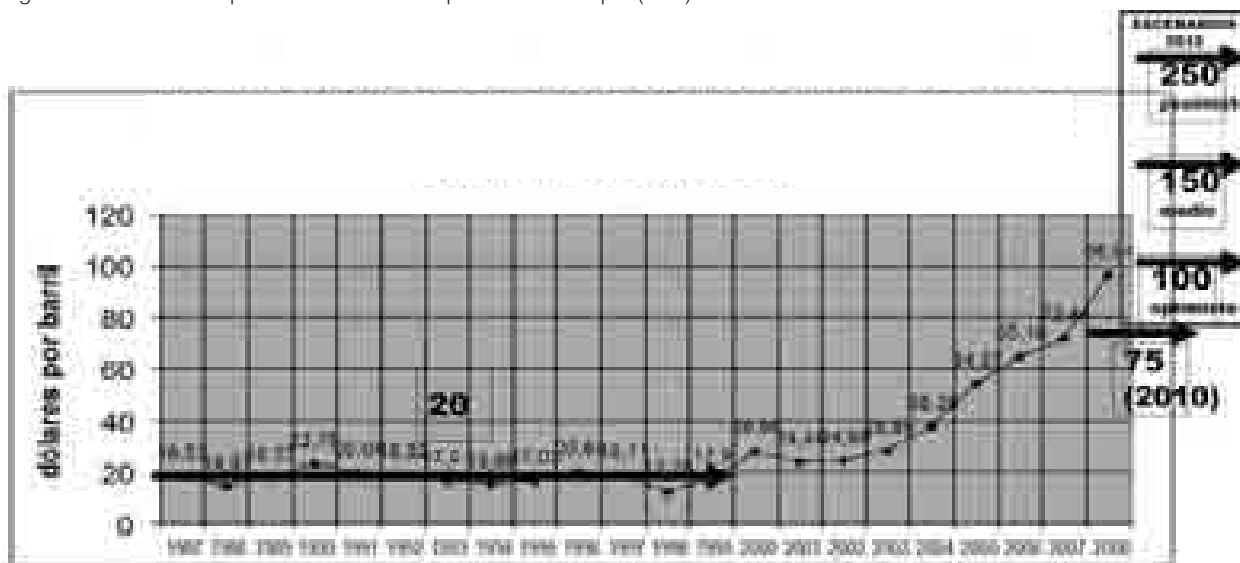
Figura 23: Potenciales relativos en 2006 y variaciones de los mismos entre 1980 y 2006.



4.3. ESCENARIOS ENERGÉTICOS.

Otro de los aspectos fundamentales considerados en el análisis va a ser el relacionado con los Escenarios energéticos, cuya influencia en España es tremendamente elevada dado el hecho de que España depende casi al 100% de sus importaciones de petróleo, gas natural y uranio, y cerca de un 80% de las de carbón. Y ello en unos mercados mundiales donde el crecimiento de los países BRIC, tanto demográfico como en renta, está llevando a fuertes incrementos de la demanda en un marco de recursos decrecientes y muy sensibles a los conflictos políticos y sociales. El resultado es que se espera que la actual tendencia al incremento de los precios de la energía, y en particular del petróleo, se mantenga. En el Escenario optimista se supone que los precios del petróleo en 2015 se situarán sobre los 100 \$ el barril Brent spot (fob) y para España se estima una reducción de la dependencia energética por la vía de la mejora de la eficiencia en el uso de la energía (intensidad energética), del ahorro y de la potenciación de las energías renovables, en las que el potencial de España es muy elevado. El Escenario medio asume unos precios de 150 \$/barril y el pesimista 250 \$/barril.

Figura 24: Evolución del precio medio anual del petróleo. Brent Spot (FOB)



4.4 ESCENARIOS SOBRE COHESIÓN TERRITORIAL, TURISMO Y VIVIENDA.

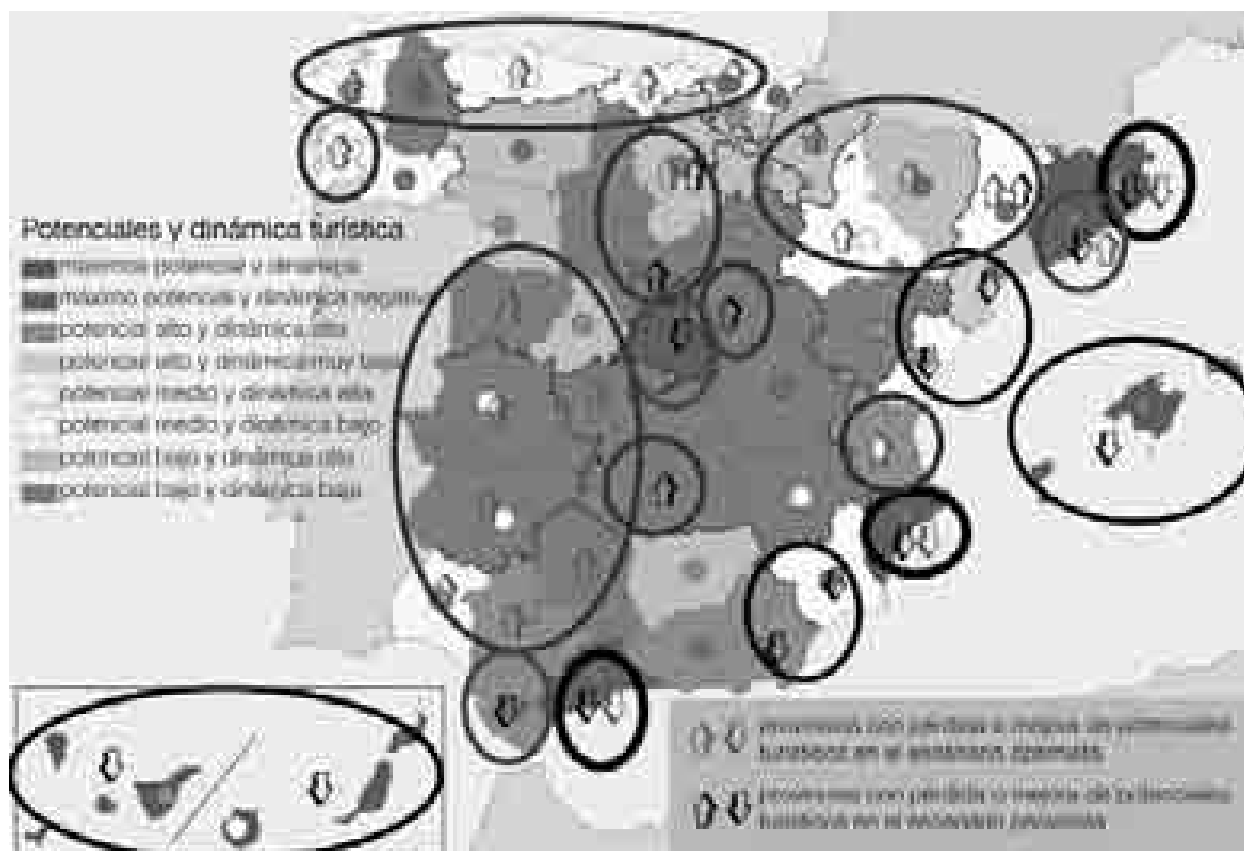
En cuanto a los objetivos de la Unión Europea en materia de cohesión, de integración urbano-rural y de regeneración urbana y su incidencia en la financiación de las respectivas actuaciones en España, los supuestos han sido:

- Escenario optimista, considerado más probable al horizonte 2015: cierta sustitución de la nueva construcción de viviendas e infraestructuras por la rehabilitación y regeneración de viviendas y de servicios y de equipamientos urbanos y turísticos. Los espacios degradados y obsoletos y el stock de viviendas existentes con necesidad de adaptarse a las nuevas normas serían los principales objetivos de las nuevas actuaciones, junto al mantenimiento de lo existente.
- Escenario pesimista: el paro y las necesidades financieras públicas empujan la reiteración del modelo del ladrillo, infraestructuras sobredimensionadas y apoyo al turismo y la restauración

de bajo valor añadido.

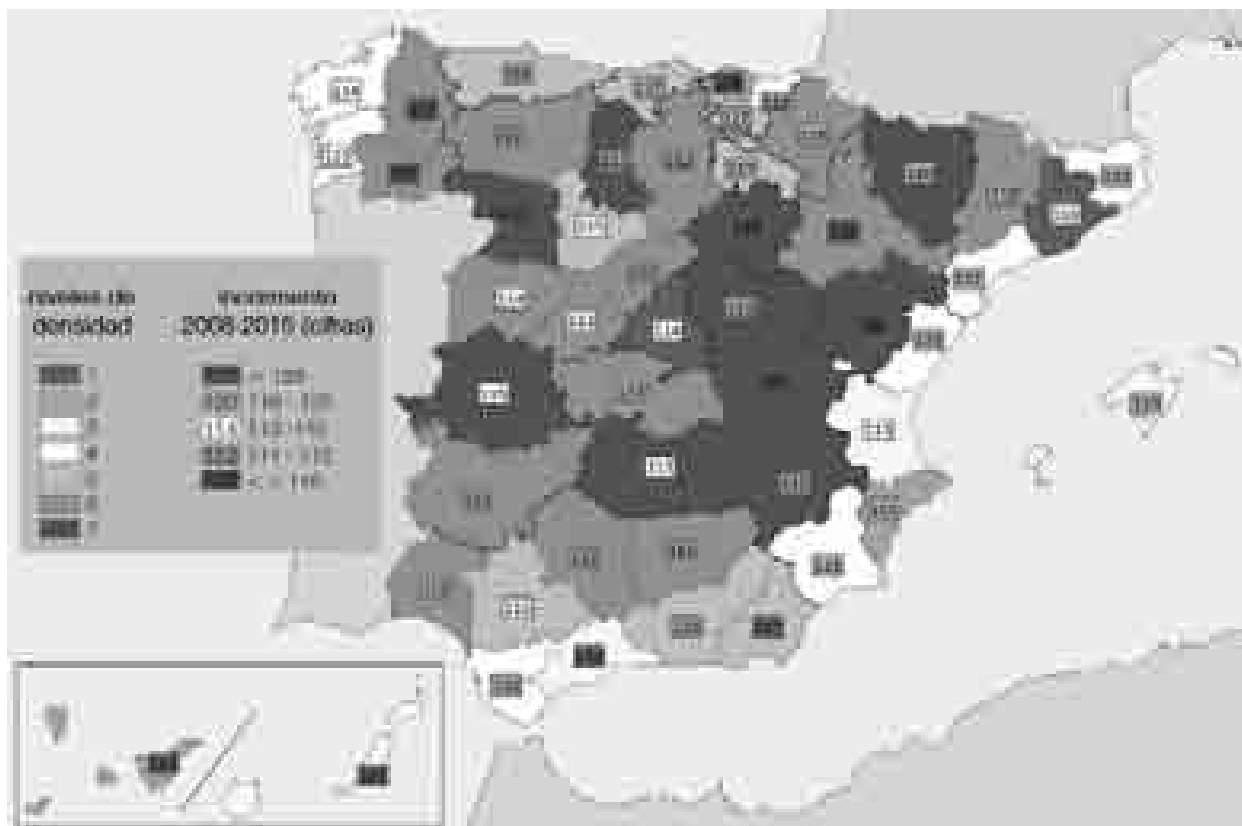
En un marco de fuerte inestabilidad de los países competidores de España en materia turística (particularmente el norte y este del Mediterráneo) las perspectivas para nuestro país en esta materia parecen optimistas en cuanto al número de visitantes, pero no tanto en cuanto a la regeneración de áreas obsoletas y la mejora de la calidad para un turismo de mayor valor añadido. Desde esta perspectiva, se ha considerado un Escenario optimista que implique conjuntamente diversificación, regeneración y mejora del valor añadido en el sector, incluso con pérdida de demanda en las áreas más degradadas que tienen un turismo numeroso pero de saldo nulo o negativo para la economía española, con reconversión parcial del parque de segunda residencia y de uso turístico-inmobiliario. Y un Escenario pesimista que implica la continuación del proceso de sobreoferta, sobreurbanización, disminución de precios y pérdida de calidad y de valor añadido unitario que, aunque con aspectos positivos a corto plazo, su balance a medio plazo es necesariamente negativo en términos económicos, urbanísticos y ambientales. Los resultados provinciales de cada modelo se aprecian en la Figura 25. La ausencia de flecha significa que no hay variación significativa en el correspondiente Escenario respecto a la situación actual.

Figura 25: Escenarios de variación de los potenciales provinciales turísticos 2008-2015



Desde la perspectiva inmobiliaria, cuya importancia en la generación de la crisis actual está fuera de toda duda, los Escenarios, además de considerar los aspectos antes señalados (políticas europeas, disponibilidades de inversión, peso de la segunda residencia en el sector turístico, energía, etc.), son muy dependientes de los Escenarios demográficos considerados y, a su vez, inciden en ellos a través de la generación de empleo y renta. En síntesis, los resultados para el parque de viviendas en 2015 y los incrementos medios previsibles en el período 2008-2015 se pueden ver en la Figura 26.

Figura 26: Niveles provinciales de densidad de viviendas en los escenarios 2015 y de incremento 2008-2015



4.5. ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS Y DEL SISTEMA DE CIUDADES.

Desde la perspectiva demográfica los Escenarios consideran la reversión del ciclo de saldo inmigratorio producido en España debido al fuerte aumento del paro y a las facilidades que la apertura de fronteras suponen para la emigración al resto de la UE. Desde esta perspectiva, para el horizonte del 2015 se considera Escenario optimista la previsión mínima de población, que implica una pérdida de población respecto al 1 de enero de 2010. El Escenario pesimista considera el mantenimiento de las tendencias medias, con incremento de la población hasta el entorno de los 49 millones de habitantes. El Escenario medio se ha ligado al más probable en las previsiones estadísticas, con unos 47,5 millones de habitantes para 2015 distribuidos según se aprecia en la figura siguiente. El incremento de población se centraría en el área central: Toledo y Guadalajara; Vizcaya, Guipúzcoa y La Rioja; todo el litoral mediterráneo salvo Barcelona, Granada y Cádiz; y los archipiélagos. El resto de provincias permanecerían estables o perderían población, siendo esta pérdida máxima en Burgos y el eje Lugo-Asturias-Orense-León-Zamora-Palencia-Salamanca.

Desde la perspectiva urbana, esta población, en cualquiera de los Escenarios, se sigue concentrando en las principales RFU, AM y AU, pasando a residir en éstas el 71% de la población total de España frente al 68% que lo hacía en 2008, con el Escenario más probable (medio). Varias RFU afectan a más de una provincia y, algunas, a más de una comunidad autónoma en su funcionamiento cotidiano. Con mayor detalle para este Escenario la evolución total y urbana serían:

Figura 27: Población relativa provincial. Variación 2010-2016

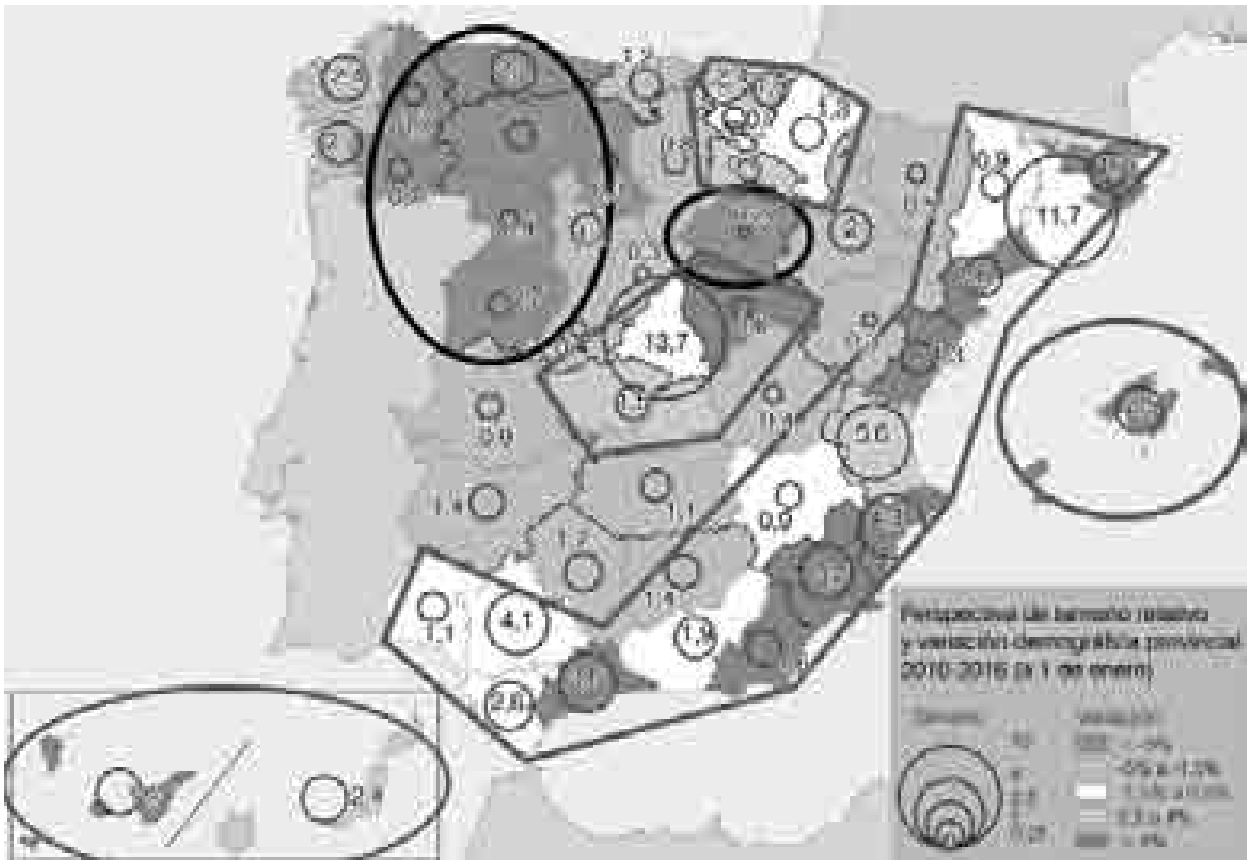
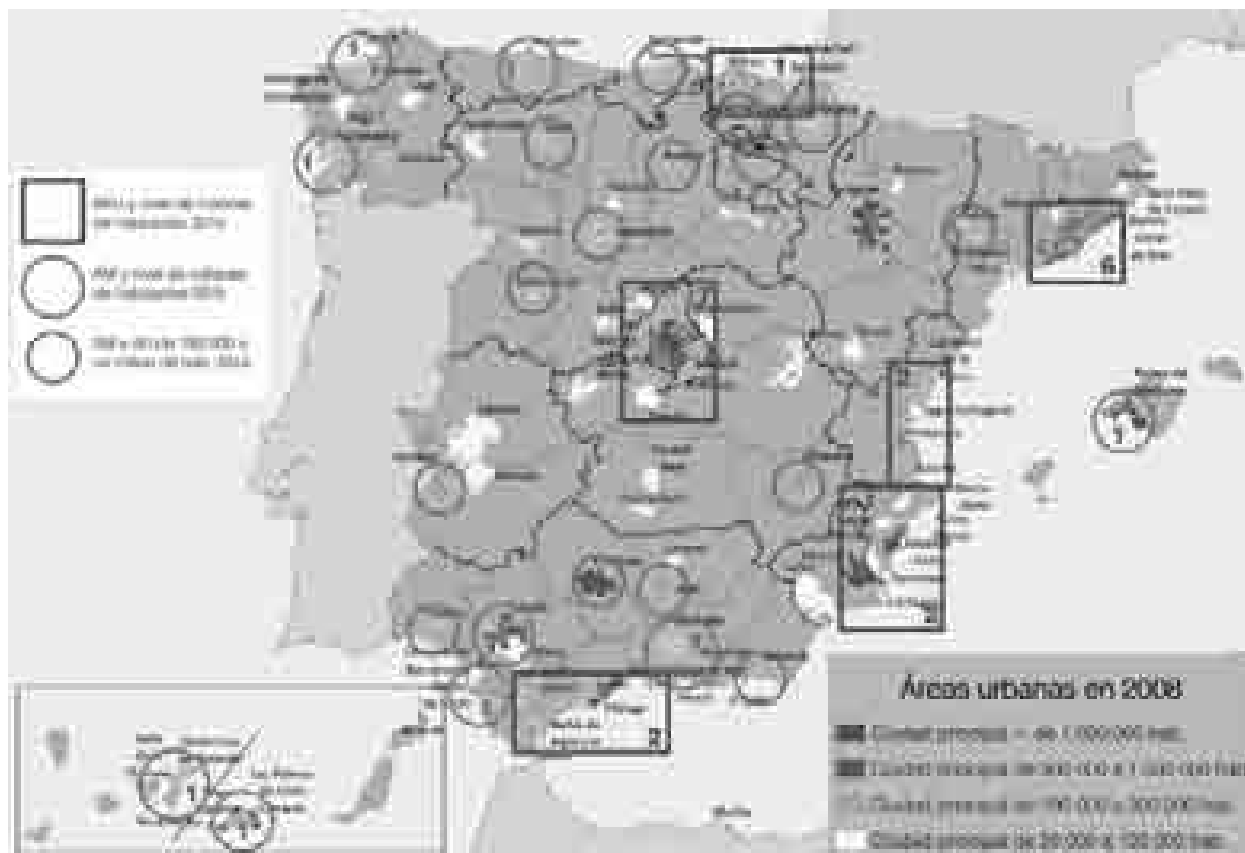


Figura 28: Escenarios de evolución de población total y población urbana

Total población áreas urbanas

Ámbito 2008	nº de municipios	población más probable 2005	población 2008	% Incremento 2015-2008	población provincial más probable 2015	% población ámbito/provincia 2015
Total RFU	468	21.015.405,9	19.624.302	7	29.158.265	67
TOTAL AM	190	8.507.079	8.004.610	6	13.476.834	59
TOTAL AU	92	4.017.115	3.707.127	8	14.806.218	25
TOTAL	750	33.539.599,9	31.336.039	7	57.438.317	58
ESPAÑA	8.112	46.157.822	46.157.822	6		
% ÁMBITOS ESPAÑA	9	71	68	243		

Figura 29: Población relativa provincial. Variación 2010-1016



Este marco, en un país en el que incomprensiblemente las Comunidades Autónomas no reducen el número total de municipios, adaptándolos a la evolución de la población, sino que éste sigue incrementándose año tras año, dificultando y cuestionando la viabilidad de una gestión y disciplina territorial adecuada así como la racionalización de la financiación municipal, obliga a considerar hipótesis diferenciadas sobre el número de municipios, la financiación municipal y la consideración de los ámbitos supramunicipales. Las hipótesis han sido:

- Escenario optimista: reducción del número de municipios actuales y establecimiento del impuesto de bienes inmuebles como principal fuente de financiación municipal. Prohibición de convenios urbanísticos y desaparición de las tasas por licencias. Planificación territorial de ámbitos supramunicipales con gestión autónoma.
- Escenario pesimista, más probable al horizonte 2015: continuación del goteo de nuevos municipios sin resolver la incapacidad de gestión del 80% de los existentes. Se mantiene el negativo papel del urbanismo en la financiación municipal. Continúa la ausencia mayoritaria de planificación territorial de ámbitos supramunicipales y de su gestión autónoma.

4.6. SÍNTESIS GENERAL, MODELO TERRITORIAL Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

Como síntesis de todos los aspectos contemplados en los tres Escenarios tenidos en cuenta, las figuras siguientes resumen la evolución y previsiones de las principales macromagnitudes, su incidencia provincial y el Modelo territorial más probable previsto para el 2015.

Figura 30: Escenarios de evolución 2008-2015

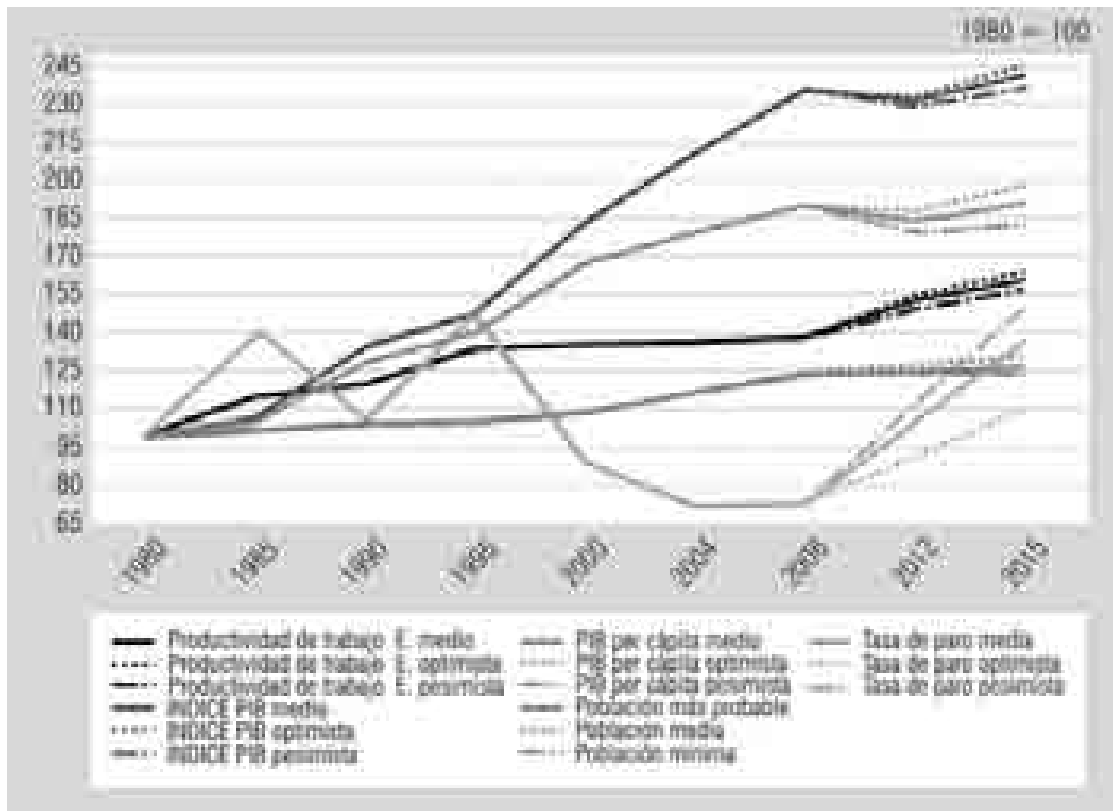
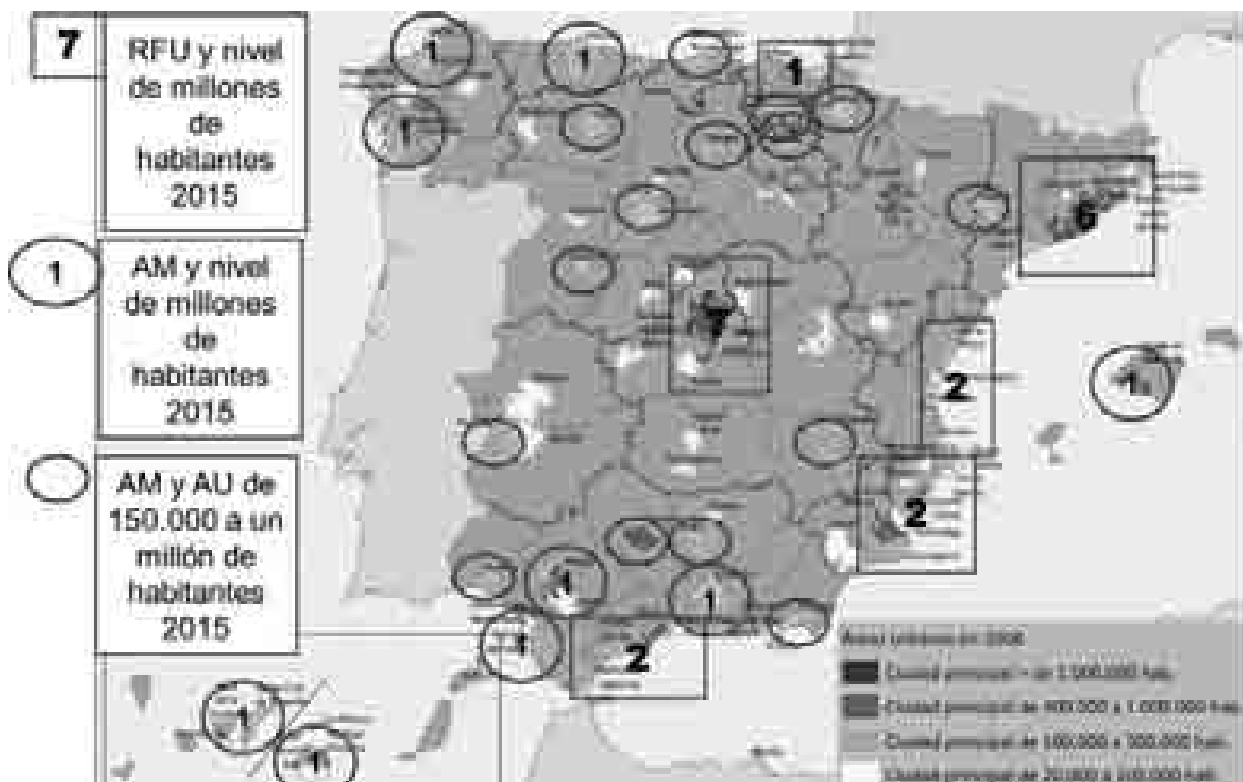


Figura 31: Potenciales productivos 2015 y variaciones de producción, empleo y productividad 2006-2015



Figura 32: Modelo territorial 2015



En síntesis, las previsiones para 2015, muestran una evolución territorial que continúa las pautas históricas de transformación del espacio en España en los últimos decenios, con la concentración relativa de población y actividad en las zonas más favorecidas en cualquiera de los Escenarios. En el optimista porque la mejora es más sustancial en estas áreas que en las relativamente deprimidas. En el pesimista porque el empeoramiento relativo de las áreas más favorecidas no cambia sensiblemente su peso relativo en el total. Los cambios son cuantitativamente menos significativos que en el período 1978-2008 y el sobredimensionamiento de las infraestructuras existentes hace que las nuevas infraestructuras jueguen un papel mucho menos importante en la transformación socioeconómica, aunque muchas veces con fuertes efectos ambientales negativos, y en la mejora del bienestar de la población. La crisis, en el peor de los Escenarios, puede afectar muy negativamente a toda la población, a sus niveles de formación y de cualificación, y a sus niveles de renta, de empleo y de actividad, llevando a un alejamiento de las pautas medias europeas; igualmente, los niveles de equipamiento y dotación accesibles (lo que podemos denominar renta social) pueden deteriorarse y alejarse de la todavía no alcanzada media de los países más desarrollados.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, las previsiones para el período 2008-2015 dependen mucho de los Escenarios. El optimista desde el punto de vista socioeconómico es el más sostenible porque implica actuaciones en el campo de la energía, turismo y edificación con clara incidencia positiva en la huella ecológica, además de asociarse a la pérdida de población total como consecuencia de un saldo global emigratorio. El resultado es una huella ecológica y una mejora de la sostenibilidad del orden del 20% para 2015.

El Escenario pesimista tiene aspectos correctores de la insostenibilidad por la pérdida de actividad relativa que implica (menor empleo, PIB y tasa de actividad) pero el mantenimiento de un turismo y urbanización expansivos como incentivo para la salida de la crisis (intento de reproducir mode-

los históricos, aunque la situación actual es cualitativamente muy diferente) y la no adopción de medidas significativas para la mejora de la dependencia energética (freno a las renovables, mantenimiento de una actividad económica y de edificaciones de bajas eficiencias energéticas, modelo territorial propiciador de la ciudad dispersa con alta necesidad de movilidad en automóvil, y predominio total del transporte por carretera) llevarían a un aumento de la insostenibilidad para el 2015 en gran parte del territorio español. En el peor Escenario, la insostenibilidad y la huella ecológica empeorarían en del orden del 15% para 2015.

Por último, el Escenario medio, para el 2015, reproduciría la situación del 2005.

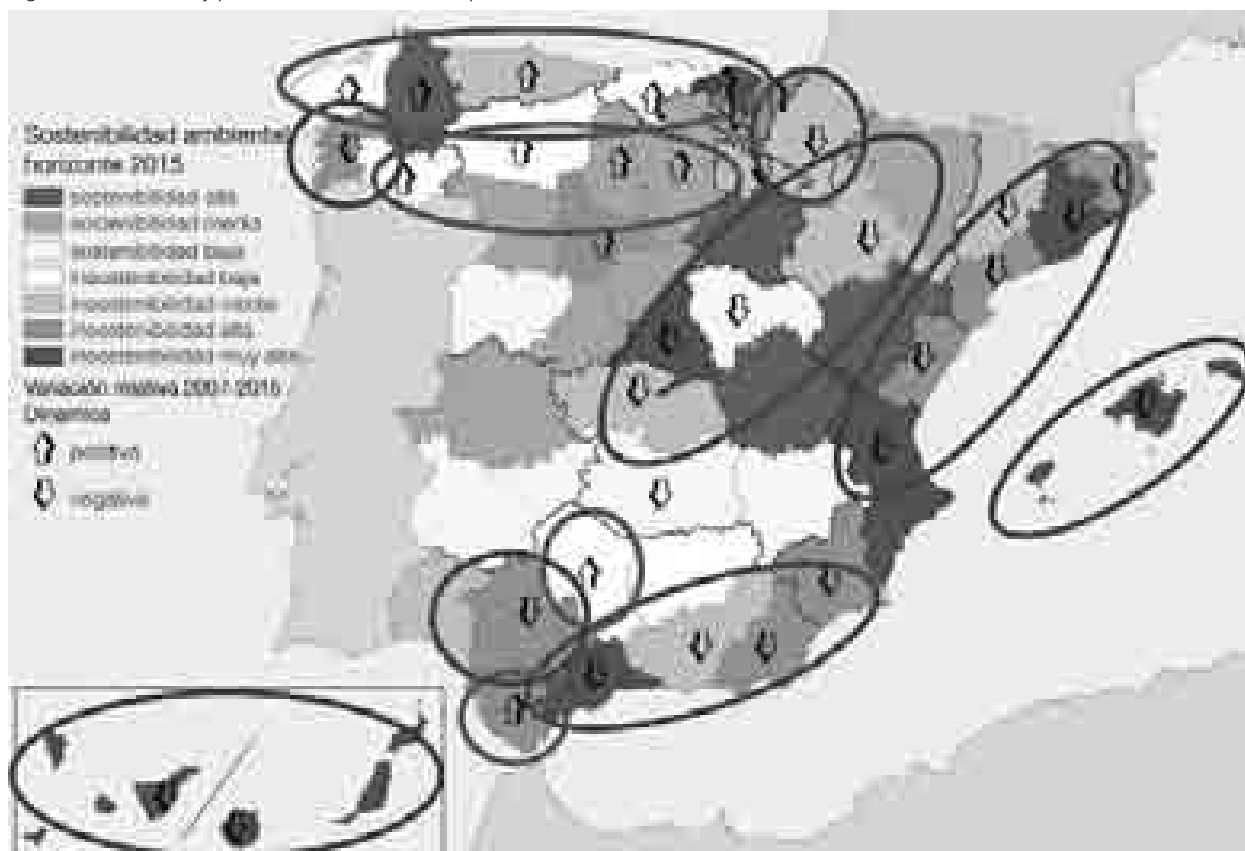
Figura 33: Escenario medio para 2015



Desde la perspectiva provincial, la figura siguiente muestra cual es la evolución más probable (Escenario medio) de los niveles de sostenibilidad entre 2007 y 2015, en base a la evolución del conjunto de las variables consideradas y, muy en particular, de la población más probable provincial, de los niveles de renta y estructura urbana considerada, de las pautas de consumo asociados a los correspondientes niveles de renta y tipo de estructura urbana, sobre todo desde la perspectiva energética y, finalmente, desde la consideración de las previsiones de transformación en los usos del suelo y su incidencia en la biocapacidad y en la propia huella ecológica. Como puede apreciarse, gran parte del territorio español –el más poblado, urbanizado y con perspectivas de mayores transformaciones territoriales- empeora su sostenibilidad (Eje del Ebro, desde Álava a Tarragona, Eje Mediterráneo, salvo Cádiz, Archipiélagos y Área central, junto a Ciudad Real y Pontevedra). Por el contrario, el Eje Cantábrico, Ourense, León, Palencia, Valladolid, Burgos y La Rioja mejoran su sostenibilidad, al igual que Córdoba y Cádiz. El resto de provincias mantienen niveles similares a los de 2007.

Para terminar es preciso reiterar la importancia y la idoneidad de los procesos de planificación territorial para avanzar en la mejora del bienestar social, de la competitividad, de la sostenibilidad ambiental y de la cohesión territorial. Hasta ahora sólo algunas Comunidades Autónomas han sido eficientes en la utilización de esos procesos y la diferencia en la evolución seguida en las mismas muestran el coste de la ausencia de una adecuada planificación territorial y del uso de pautas de buen gobierno (gobernanza) en materia de ordenación del territorio.

Figura 34: Evolución y previsión de sostenibilidad provincial 2015



UN MODELLO EUROPEO DI METROPOLI

Francesco Indovina

Geógrafo

Facultad de Arquitectura de Venecia



1. QUANTITÀ E QUALITÀ

Se fosse necessario individuare una tendenza della popolazione mondiale questa potrebbe ben essere colta nel processo di urbanizzazione. È stato calcolato che a metà di questo secolo il 75% della popolazione mondiale vivrà in città, in città sempre più grandi, molte saranno metropoli.

La città non ha finito di attrarre, le opportunità che offre in termini economici, sociali, culturali e di servizi costituiscono la calamita di questo grande processo di inurbamento.

È la grande città, possiamo dire la metropoli, quella che più attrae. Si può dire con grande sicurezza che la città è più attraente del villaggio, la grande città più della città, la metropoli più della grande città.

Vale la pena di tessere le lodi della metropoli, dove la quantità si coniuga con qualità. Essa si caratterizza per servizi, privati e pubblici, sempre più sofisticati, che in quanto tali hanno bisogno di un grande potenziale di mercato e di utenti; per la possibilità di efficienti trasporti collettivi, che necessitano di flussi concentrati e crescenti di utenti; per le opportunità di lavoro stabile e meno stabile che offrono, compresi quelli disponibili negli "interstizi" della società; per i gradi di libertà individuali non immaginabili altrove; per le opportunità di socializzazione ampie e molto differenziate; per l'offerta culturale senza limiti; per le occasioni di svago ampissimi; ecc. Ci sono anche gli effetti negativi: la solitudine degli individui; la mancanza di solidarietà; l'inquinamento e gli effetti negativi sul clima (Mariani e Sovrano Sangallo, 2005); la congestione del traffico; forme di specifiche povertà; la violenza; ecc. Ma va detto che in generale, nel passato e nel presente, con le differenze su cui tornerò, la forza all'agglomerazione di persone e capitali è stata ed è fortissima. Attività economiche, famiglie e individui si sono agglomerati, sempre più agglomerati perché da questo processo ricavano vantaggi di diversa natura (economici, culturali, sociali, tecnologici, ecc.). Non si deve sottacere che una componente di questo fenomeno era determinata da costrizioni, dalla necessità di sfuggire a condizioni di vita insostenibili.

In concreto questo fenomeno può essere misurato con qualche dato quantitativo. All'inizio dell'ottocento la popolazione urbana mondiale era circa il 3,5% del totale, cento anni dopo era

passata al 14% circa, da questo periodo il processo dell'inurbamento aumenta: nel 1955 siamo già al 30% circa, oggi si è raggiunto il 50% circa dell'intera popolazione mondiale.

Non tutta questa popolazione vive in grandi città; le città con più di 2 milioni di abitanti risultano essere circa 130 in tutto il mondo¹; di queste solo 10 sono in Europa (Istanbul, Mosca, Londra, San Pietroburgo, Ankara, Berlino, Madrid, Roma, Smirne e Kiev). L'unica che sta alla pari con le più grandi è Istanbul (13 milioni circa di abitanti).

Le aree metropolitane (qui la definizione diventa sempre più complessa per ragionevoli paragoni) con più di 3 milioni di abitanti nel mondo sono circa 140 e tra queste quelle che appartengono all'Europa sono 18². Per quanto riguarda la dimensione, queste aree metropolitane europee sono: 1 con una popolazione intorno ai 14 milioni, 4 sono intorno ai 12 milioni, 2 con una popolazione compresa tra 8 e 6 milioni di abitanti, mentre 11 presentano una popolazione inferiore compresa tra 5 e 3 milioni di abitanti. La prima delle aree metropolitane europee ha una popolazione pari a poco più di 1/3 della più grande area metropolitana mondiale.

Considerato che la popolazione europea rappresenta il 12% della popolazione mondiale, osservando la popolazione insediata nelle aree metropolitane (a livello mondiale pari a 944 milioni circa, e quella europea pari a 124 milioni) quella europea risulta il 13% della popolazione mondiale insediata nelle aree metropolitane³. Rispetto alle rispettive aree la popolazione metropolitana europea è pari al 17% della popolazione della stessa area, mentre la stessa percentuale a livello mondiale è del 16%.

Si vorrebbe richiamare un dato statistico, importante per il ragionamento che si svilupperà appresso: in Europa la popolazione urbana è pari a circa l'80% (la più alta percentuale di popolazione urbanizzata del mondo), mentre quella che vive in aree metropolitane nel vecchio continente è solo il 17%; questo vuol dire che in Europa si ha un 63% circa della popolazione che risulta urbana ma non metropolitana. A Livello mondiale la popolazione urbana che non vive in aree metropolitane è il 34% (dato che comprende anche quello europeo quindi nel resto del mondo la popolazione urbana ma non metropolitana è ancora meno).

Si consideri, inoltre, che le previsioni prospettano una diminuzione della popolazione europea sia in valore assoluto che in percentuale rispetto a quella mondiale, e che la crescita delle metropoli soprattutto in oriente e nei paesi dell'America latina e dell'Africa appare esplosiva.

2. UN MODELLO EUROPEO

Sulla base dei dati precedenti pare si possa sostenere l'esistenza di una situazione europea che, per ragioni storiche e di lungo periodo di sviluppo, si differenzia dal resto del mondo. L'Europa, infatti, presenta un altissimo tasso di urbanizzazione ma un relativo scarso peso delle aree metropolitane⁴. Al contrario la situazione del resto del mondo tende ad un processo di urbanizzazione che

¹ È chiaro che siccome si tratta di popolazione insediata all'interno dei confini amministrativi della città, la dimensione di questi confini influisce, ma per il ragionamento che si vuole fare in questa sede questa questione può essere tralasciata.

² In ordine di dimensione, dalla più grande alla più piccola, sono: Mosca, Londra, Istanbul, Reno-Ruhr, Parigi, Milano, Madrid, Napoli, Randstad, Barcellona, San Pietroburgo, Roma, Manchester-Liverpool, Berlino, Atene, Ankara, Amburgo, Rhein-Main.

³ Tralasciamo in questa sede tutte le questioni definitorie, ma l'utilizzo di una sola fonte dovrebbe fare giustizia almeno sul piano statistico delle differenti parametri usati nei diversi contesti per definire città, metropoli, aree metropolitane, ecc.

⁴ Per esempio in Italia i comuni sono più di 8.000; in Francia circa 30.000; in Belgio 600; in Portogallo 301; in Germania 438; in Spagna 8.108. Nei diversi paesi le prerogative dei "comuni" sono diversi, così come pure il loro ordinamento (province, dipartimenti, ecc.)

sembra preferire la creazione di grandi metropoli⁵.

Se questa descrizione fosse corrispondente alla realtà, e tenuto conto dell'ipotesi precedentemente avanzata secondo la quale alla maggiore concentrazione di quantità di popolazione e capitale corrisponde una migliore qualità, si potrebbe concludere che l'Europa, proprio in ragione della sua specifica forma di urbanizzazione, corre il rischio di non riuscire a utilizzare le grandi opportunità costituite dalla realizzazione di grandi metropoli.

Dalle analisi condotte pare si possa affermare, al contrario, l'esistenza di un modello europeo metropolitano in grado di cogliere le opportunità offerte dalla concentrazione quantitativa senza giungere alle mostruose conurbazioni di decine di milioni di abitanti e dei relativi effetti negativi.

Esiste un punto della curva della crescita urbana quantitativa oltre il quale tale crescita deprime la qualità, i fenomeni negativi della grande dimensione finiscono cioè per sopravanzare quelli positivi. Ovviamente non si tratta di un punto di flessione uguale in ogni tempo e in ogni luogo, esso infatti varia a secondo delle caratteristiche del governo stesso della crescita urbana, varia a secondo delle alternative che sono disponibili, varia in ragione degli obiettivi di qualità che si vogliono raggiungere.

Detto in altro modo, si deve constatare che mentre nel resto del mondo la forza dell'agglomerazione esercita tutta la sua valenza, in Europa, tranne casi eccezionali⁶, essa ha perso molto della sua capacità di muovere verso poche città capitali e popolazione. Pur consapevoli delle notevoli differenze che caratterizzano i singoli paesi in Europa, di seguito si avanzano alcune "ragioni" per così dire, di ordine generale del fenomeno prima indicato:

1. senza assecondare mitiche ipotesi di deindustrializzazione (mai nel mondo il capitale industriale e l'occupazione industriale hanno assunto la dimensione attuale), bisogna convenire che per ragioni storiche il ciclo di industrializzazione nel continente europeo appare stagnante, se non proprio in declino;
2. le nuove tecnologie applicate alle attività economiche, in senso lato, permettono, in linea generale, che le opportunità prodotte dell'agglomerazione possono essere utilizzate senza la necessità di agglomerarsi;
3. data l'alta percentuale di popolazione urbana europea il processo di inurbamento muove quote modeste di popolazione, che, al contrario, sono enormi nel resto del mondo e in particolare in alcuni paesi. L'immigrazione extra europea, è ancora di dimensione modeste e si indirizza prevalentemente dove maggiore è la domanda di lavoro, che non necessariamente, tranne pochi casi, si concentra nelle città più grandi. In molti paesi europei, per esempio, questo tipo d'immigrazione è occupata in agricoltura e nella pesca;
4. il contesto della struttura urbana europea risulta molto articolato e ricco (grandi città, città medie e piccole, borghi ecc.), mentre in molte altre parti del mondo manca questa rete di insediamenti e la popolazione per inurbarsi sé obbligata a indirizzarsi verso pochi centri;
5. per la popolazione che si inurba nelle grandi metropoli, per lo più provenienti dalla "campagna" la condizione urbana (di cui non percepiscono molto spesso la dimensione) appare ricca di promesse e di opportunità, mentre per una popolazione di antica urbanizzazione il giudizio sulla condizione urbana appare più attento e critico;
6. in Europa si sono diffusi modelli culturali dell'abitare in parte nuovi e in parte antagonisti alla condizione urbana storica e che prefigurano nuove possibilità di organizzazione del territorio⁷.

⁵ Va anche detto che quando si parla di "grandissime città o metropoli" si tende a parlare di qualcosa che appare "unitaria", in realtà tanto più grande è una metropoli tanto più alta e la sua "parcellizzazione", si vive solo in parti di queste città. A cena da un collega a Città del Messico, questo ha dichiarato che saranno stati 15 anni che non andava al centro storico.

⁶ Tra questi vanno annoverate sicuramente Londra e Parigi che per la loro storia sembrano ripetere il modello della grande metropoli.

⁷ Per esempio lo sviluppo dei centri commerciali e centri di vendita specializzati come è noto costituiscono un fatto di concorrenza con i

L'insieme di questi aspetti ha determinato in Europa i seguenti fenomeni:

1. le grandi città, in linea generale, non hanno continuato a crescere, ma al contrario, molto spesso, hanno perso popolazione e attività economiche in senso lato;
2. la riorganizzazione delle attività produttive sempre più svincolate dalla necessità di stare vicino ad altre attività produttive e attraverso l'aumento di produttività con meno necessità di grandi spazi, ha permesso di utilizzare la rendita cristallizzata in molte aree industriali diventate con la crescita della città meno periferiche, per rinnovare l'attività e spostarla all'esterno della città concentrata;
3. sono cresciuti i servizi alle imprese (anche per esternalizzazione degli stessi dalle imprese) che per raggiungere buoni livelli di efficienza e di redditività necessitano servire un mercato ampio e spesso diffuso sul territorio;
4. è enormemente cresciuta la capacità di mobilità degli individui, grazie alla diffusione dei mezzi di locomozione privati (auto, moto, ecc.) ed è risultata sempre più svincolato l'insediamento delle famiglie e degli individui rispetto ai "poli obbligatori" (lavoro e scuola);
5. l'organizzazione familiare è risultata sempre più flessibile e duttile in ragione anche alle nuove tecnologie domestiche e allo sviluppo dei servizi alle persone;
6. si è diffusa una cultura dell'abitare, detta a "dimensione umana", qualsiasi cosa questo significhi, che ha comportato, in ragione anche dell'accresciuta libertà di scelta, che le famiglie e gli individui, in ragione delle proprie possibilità economiche, scegliessero di insediarsi in città medie o piccole, in case sparse, in borghi "nuovi", ecc.

L'insieme di questi fenomeni ha determinato quella che è stata chiamata l'esplosione urbana (Font, Indovina, Portas, 2004), cioè la disseminazione nel territorio di quello che prima stava tutto "dentro" la città concentrata, dando luogo alla dispersione urbana, come, con altra terminologia, si è chiamato questo fenomeno.

A molti studiosi questo nuovo assetto della distribuzione in territori vasti sia dell'insediamento delle famiglie e individui, sia la localizzazione delle attività economiche, è sembrato esprimesse una sorta di rifiuto della città, e come tale giudicato negativo proprio per le valenze positive che la città, da sempre, ha offerto all'evoluzione sociale, economica, culturale e politica della specie umana. La città è stata il luogo del cambiamento, il polo del dinamismo, il centro di costruzione del "nuovo" in ogni campo. In realtà il nuovo fenomeno non esprime il rifiuto della città, ma piuttosto cerca di utilizzare la possibilità di ricostruire la "condizione urbana" in un nuovo contesto fisico-morfologico diverso da quello tradizionale; la dispersione urbana è la ricerca inconsapevole di una nuova e migliore città. Nella nuova fenomenologia il territorio viene "usato" come se fosse una "città dilatata", non più densa, intensa e senza soluzioni di continuità, e in questa realtà si ricostruisce una nuova condizione urbana che recupera gli elementi della tradizione e ne aggiunge di nuovi.

Questo è stato possibile anche perché molti servizi privati e concentrati (centri commerciali, ipermercati, negozi specializzati, centri di divertimento, ecc.) si sono localizzati in questi territori, al servizio di una popolazione crescente. A questo fenomeno è stato dato il nome di "città diffusa" (Indovina, 1990, 1999), riconoscendola come condizione urbana in un contesto nuovo.

Il fenomeno, tuttavia, non si è arrestato: la dimensione crescente della città diffusa che integrava sempre nuovi territori, popolazione e attività economiche, da una parte, e l'insediamento nel territorio diffuso di "poli di eccellenza" e di "centri di governo" (banche, ospedali, università, uffici

"tradizionali" centri commerciali delle città tradizionali costituiti dai negozi che si affacciano sulla strada, meglio se su una strada porticata, ma contemporaneamente prefigurano la possibilità di servizi una popolazione sparsa nel territorio.

amministrativi, centri finanziari, radio, televisioni, ecc.), dall'altra parte, ha finito per arricchire questo territorio fino a dotarlo di servizi di qualità metropolitana (Indovina 2009). Dalla campagna urbanizzata, si passa prima alla città diffusa e poi all'arcipelago metropolitano o, detto forse meglio, alla metropoli territoriale.

Emerge, così, il modello europeo che non rinuncia alle opportunità create dalla grande dimensione, ma evita di questa gli aspetti negativi. Un modello che è stato possibile realizzare a partire dalla struttura urbana preesistente, dal reticolo di città che caratterizza i territori europei, che nella nuova fenomenologia si declina in un tessuto metropolitano fatto di città grandi (relativamente grandi), di città medie e piccole, di borghi, di case sparse, di insediamenti produttivi anch'essi sparsi o allocati in aree specifiche (aree industriali), di servizi alle persone sparsi, di centri di eccellenza e centri di governo, ecc. e nel quale ogni punto di questo territorio "serve", per così dire, la popolazione e le attività sparse in tutto il territorio. In sostanza una metropoli che si dilata e si distende nello spazio, che rifiuta la prossimità coatta, a preferenza di scelte più razionali e rispettose delle scelte individuali e che nello stesso tempo crea opportunità sia di crescita economica che di sviluppo sociale e culturale.

Si può affermare che in questa tendenza, riscontrata in buona parte dell'Europa (fatti salve alcune poche polarità che rispondono ad altre logiche), è possibile individuare il modello europeo verso la metropoli.

Non si intende sostenere che ci si trova di fronte ad un modello già realizzato, ad un modello senza contraddizioni, ad un modello "perfetto"; il modello territoriale perfetto, ci insegna la storia, non esiste, quella che si è voluto identificare è una tendenza, di cui esistono significativi reperti, che appare molto interessante, soprattutto se confrontata con quanto avviene nel resto del mondo (per ragioni diverse), ed è meritevole di cure particolari.

3. I GUAI DI UN PROCESSO NON GOVERNATO

Non si vorrebbe aver dato l'impressione che il processo appena descritto debba considerarsi senza contraddizioni e senza effetti negativi. Ogni processo di trasformazione dello spazio produce anche scorie; questo, di cui ci si occupa, in modo particolare perché si presenta, in generale, come non governato, esito di processi di auto organizzazione, o detto in modo diverso come la somma di scelte individuali e parziali.

Si sa che la buona organizzazione del territorio e della città non sono mai una somma di scelte individuali, ma piuttosto costituiscono l'espressione di un disegno collettivo, di un'intenzione politica, e spesso neanche così si riesce ad ottenere buoni risultati. Le situazioni in Europa non sono tutte uguali, ma si ha la sensazione che questo processo ha trovato, in generale, distratti e impreparati gli organi di governo del territorio.

Il fatto che questa forma di riorganizzazione del territorio risulti come esito di scelte autonome e non coordinate di singoli (imprese, famiglie e centri di decisione pubblici, ecc.) che intendono realizzare loro specifici obiettivi determina degli esiti negativi su diversi fronti:

- quello del consumo del suolo, la bassa densità viene realizzata con gradi sprechi;
- quello dell'ambiente e della sua qualità: riscaldamenti autonomi, uso dei mezzi di locomozio-

- ne privata, uso eccessivo di acqua per i prati, ecc. determinano effetti negativi sull'ambiente;
- costi crescenti per i servizi pubblici;
- spreco di tempo degli individui;
- scarsa considerazione degli spazi pubblici;
-

Perché il modello europeo possa esprimere tutte le sue potenzialità il processo andrà governato e pianificato. La pianificazione non può essere considerata un ostacolo alla realizzazione delle potenzialità di un territorio, ma al contrario essa deve creare nuove opportunità ed esaltare le potenzialità di un territorio.

L'auto organizzazione, da una parte, presenta una faccia positiva, combacia, per così dire, con le necessità e volontà individuali, ma, dall'altra parte, la faccia negativa nega l'interesse generale e comune. La pianificazione deve "armonizzare", non mediare, tra questi contrapposti interessi, deve cioè sulla base di un obiettivo strategico individuato e condiviso, dare spazio, fino a premiarle, a quelle decisioni individuali che si muovono coerentemente con l'obiettivo, ostacolare fino a proibire quelle decisioni che si contrappongono, ritardano o sono incoerenti con l'obiettivo strategico. Ma nello stesso tempo, si deve sottolineare, essa deve costruire nuove opportunità.

Si può provare a individuare le caratteristiche di questa pianificazione, a partire dalla considerazione che il modello europeo di metropoli, come si è chiamato, ha necessità e bisogno di una maggiore attenzione di governo e di maggiore pianificazione, anche perché sperimenta strade nuove rispetto al resto del mondo e rispetto alla propria tradizione fatta di città concentrate.

4. DEL GOVERNO DELLE TRASFORMAZIONI

In Europa è possibile affermare che il processo di metropolizzazione del territorio (Indovina 2004) è in cammino; con ciò si intende evidenziare che pur in presenza di una struttura urbana articolata si sta realizzando un processo di integrazione allo scopo di "sfruttare" i vantaggi della metropoli al riparo dalla concentrazione eccessiva. L'attenzione degli studiosi sulla "città di città" (Nel.lo, 2001) o sulla città a bassa densità (Indovina, 2007) mette in chiaro come una fenomenologia che era stata interpretata come "diffusione", in realtà portava il segno della costruzione metropolitana. Un processo in atto, da diversi anni, che si presenta articolato nella forma ma omogeneo nella sua logica di funzionamento e che assume caratteristiche diverse a secondo della situazione territoriale e del livello di sviluppo economico. Il processo non solo non si può considerare compiuto, ma risulta come in attesa; la metropolizzazione, fondata sull'auto organizzazione non riesce ad avere la forza di trasformarsi in metropoli; perché si possa realizzare la metropoli territoriale è necessaria un'azione consapevole, un governo e una pianificazione.

Non sembri una sottigliezza sostenere che un processo di metropolizzazione è già in atto, affermare questo significa sottolineare che non si tratta di costruire ex-novo la metropoli, ma piuttosto governare le trasformazioni in atto verso la metropoli territoriale. Aspetto questo che influenza l'atteggiamento politico, la strumentazione da utilizzare, i problemi sui quali porre maggiore attenzione. Il punto focale è quello di passare dall'auto organizzazione all'organizzazione, cioè la messa a sistema di quanto già esiste, anche con notevoli correzioni e innovazioni, come la ridefinizione dei ruoli delle singole zone, l'individuazione di regole di trasformazione coerenti con l'obiettivo metropolitano, l'integrazione di nuove funzioni e dei servizi, la costruzione di un "nuovo" paesaggio. Si

tratta, nella sostanza, di assumere un punto di vista che consideri la situazione in attesa di essere governata per realizzare le sue molte potenzialità.

Di seguito si cercherà di indicare quelli che sembrano gli elementi che dovrebbero caratterizzare il governo delle trasformazioni e le politiche relative, nella direzione di rafforzare la tendenza verso la formazione della metropoli territoriale.

4.1. LIVELLO DI GOVERNO E DI PIANO

La tendenza verso la metropoli territoriale non può essere assunto come un processo pacifico, infatti ogni entità locale (che nei diversi paesi prende nomi diversi) se da una parte tende a vedere nella possibile realizzazione di una metropoli territoriale dei vantaggi specifici, dall'altra appare poco disponibile a cedere proprie prerogative di potere decisionale. In molti paesi l'articolazione dei "poteri territoriali" è assestata su una situazione di assoluta autonomia, di fatto oltre che di diritto, nelle quali le relazioni con l'esterno, di ogni comune, sono solo di natura "opportunistica", la metropoli territoriale presuppone, al contrario, relazioni "sinergiche", un passaggio non pacifico e facile. A questo scopo appare indispensabile attivare un governo unitario dell'intera area, in grado di superare, in una visione di maggior respiro, gli interessi puntuali e, nello stesso tempo, a questi ultimi offrire una prospettiva migliore.

La possibilità di utilizzare al meglio le opportunità generate dal processo di metropolizzazione del territorio impone la individuazione di un livello di governo che sfugga agli interessi localizzati in un'ottica d'insieme. Un governo che abbia forza per coordinare l'articolazione delle decisioni autonome, che abbia il potere di determinare le scelte dei diversi operatori pubblici che operano in un qualche regime di autonomia e che sappia guidare le scelte private.

Non pare plausibile, per la vischiosità della politica, che sia possibile nel breve periodo una ristrutturazione dei poteri locali che si assesti sulla metropoli territoriale. Inoltre bisogna convenire che una soluzione di questo tipo rischia di configurarsi di "conservazione", non facendo i conti con la dinamica stessa della metropoli e quindi con l'instabilità dei suoi confini.

In questa situazione il riferimento non può che essere la governance, un riferimento che non deve essere assunto come una soluzione facile. Nell'organizzazione del territorio, bisogna avere consapevolezza, i "portatori di interessi" che si manifestano sono sia di ordine territoriale (enti locali) ma anche economici e sociali, in una geografia quanto mai complessa, in cui ciascuno cercando di utilizzare a proprio fine il processo di governance finisce per determinare punti di attrito fino a vere situazioni di stallo.

La governance, per raggiungere livelli adeguati di efficienza ed efficacia, deve essere ben regolata, definita nei suoi meccanismi, assegnare ruoli e funzioni precisi ai diversi passaggi e ai diversi soggetti, e sposarsi con un'azione di governo.

Il livello di pianificazione adeguato a questa realtà, come è evidente, non potrà che essere la pianificazione di area vasta; si può avanzare l'ipotesi che contrariamente che nel passato, nel quale la rilevanza assoluta era al piano comunale, oggi, per tutti i territori metropolizzati, il livello di pianificazione prioritario ed indispensabile sia quello, appunto, di area vasta. Un livello di pianificazione che deve calarsi nel reticolo delle relazioni economiche, sociali e culturale dell'intera area, che dovrà assumere le aspettative, le innovazioni e anche le resistenze e gli ostacoli, che si presentassero

nel processo descritto, in grado di elaborare un progetto strategico di interesse generale e comune, di garantire efficienza ed efficacia all'organizzazione del territorio, che favorisca i singoli interessi, coerenti con l'obiettivo strategico, a realizzare i propri parziali obiettivi, che sappia creare nuove opportunità, ma che, nello stesso tempo, e tenendo da conto gli obiettivi strategici e gli interessi generali, ponga delle regole e, ove necessario, dei vincoli ai processi di trasformazione e riorganizzazione del territorio. La pianificazione non è, e non può essere, un "ostacolo" ma la condizione che permette ai singoli di realizzare propri obiettivi, che garantisce equilibrio ed equità sociale, che promuove la crescita economica, l'innovazione tecnologica e culturale, e che si sforza di mitigare, nell'ambito dell'organizzazione del territorio, le storture prodotte dal nostro sistema sociale.

Non pare si possa affermare, pur dovendosi segnalare diverse esperienze di pianificazione di area vasta, che si sia attrezzati, sul piano teorico e su quello disciplinare a questi compiti; inoltre le esperienze fatte non pare possano essere tutte giudicate di successo.

La pianificazione di area vasta, nella nuova situazione, per una parte assume il ruolo di pianificazione urbana del "nuovo" modello di città (la metropoli territoriale), ma, dall'altra parte, non può espropriare gli enti locali dal dovere e diritto di pianificare, si tratta di una divisione di compiti e di aree di competenze, anche in questo caso, di non pacifica individuazione.

4.2. POLITICHE DI COMPENSAZIONE

Le scelte che la pianificazione di area vasta compierà non potranno essere, come dire, paritetiche. Per ragioni ovvie, di morfologia del territorio, per storia, organizzazione pre-esistente, alcune aree saranno gravate di oneri i cui benefici finiranno per ricadere in altre aree; si pensi, per esempio, alla costruzione di una infrastruttura viaria. Proprio assumendo questo esempio la popolazione di certe aree, sulla base di un interesse legittimo, ma locale, si potranno opporre a che sul loro territorio passi la infrastruttura (su questo esiste un'ampia casistica anche catalana, Nel-lo, 2003). Contemporaneamente esiste un interesse, anch'esso legittimo, ma di livello generale, perché quella infrastruttura si realizzi. Il confronto tra due interessi, ambedue legittimi, è di difficile soluzione: esiste la soluzione di imperio, che spesso non è una vera e propria soluzione per gli strascichi che si lascia dietro; più facile, ma non sempre risolutiva, è una soluzione che si basa su politiche di compensazione, non necessariamente monetarie. In questo caso la realizzazione dell'opera è accompagnata da una compensazione, che può essere un'altra opera accettata dalla comunità in opposizione, o una qualsiasi altra forma di compensazione.

Si tenga conto che politiche di compensazione possono essere utili nei casi nei quali una comunità si fa carico di una limitazione di sfruttamento di parte di un territorio (come per esempio un "parco") o nei casi in cui sopporta un vincolo al processo di trasformazione del territorio.

In Italia, ma credo anche in altri paesi, gli enti locali (i comuni) hanno una entrata di bilancio anche rilevante dai processi di trasformazione del territorio, cioè dai processi di urbanizzazione. A prevalente fini di bilancio, così, si pianificano nuove "aree industriali", perché da tali urbanizzazioni il comune ricaverà i relativi oneri monetari. La conseguenza è una eccessiva e non giustificata crescita di "aree industriali", magari di piccola dimensione, che poi vengono solo parzialmente utilizzate. In alcuni "piani di area vasta" (per esempio quello della provincia di Bologna) si è introdotto il criterio di contrastare la disseminazione di aree industriali, preferendo la concentrazione in pochi punti del territorio di aree industriali vaste e attrezzate, con benefici di efficienza e di efficacia della stessa struttura. Tale scelta è accompagnata dall'accordo tra i diversi enti locali che i ricavi degli oneri di

urbanizzazione sarebbero stati divisi tra i comuni che rinunziavano alla realizzazione di tante piccole aree industriali a favore di una di maggiore dimensione in un territorio comunale diverso. Si tratta di una soluzione vantaggiosa per l'efficienza produttiva, risparmiatrice degli investimenti per le necessarie infrastrutture (viarie, dei servizi di rete, ecc.) ed anche con ricadute notevoli per il rispetto del territorio.

Le politiche di compensazioni, in sostanza, possono essere uno strumento, nell'ambito della pianificazione di area vasta, per realizzare, con un accordo condiviso, obiettivi di razionalizzazione dell'organizzazione del territorio e della sua salvaguardia, migliori livelli di efficienza ed efficacia, nonché risparmi in termini di investimenti infrastrutturali.

4.3. POLITICA INFRASTRUTTURALE

Le politiche per le infrastrutture costituiscono un elemento importante per la realizzazione e il governo della metropoli territoriale. Esse, da una parte, sono indispensabile per connettere le diverse parti del territorio, in modo efficiente ed efficace, in un'ottica metropolitana e, dall'altra parte, dovrebbe avere l'obiettivo di rendere, per quanto possibile, identiche le opportunità dei singoli punti del territorio. Non si tratta di promuovere l'omologazione del territorio, ma piuttosto di ridurre le differenze di ogni punto del territorio, rispetto all'insediamento delle famiglie e degli individui e guidare la localizzazione delle attività economiche e dei servizi. Non si intende dire di rendere ogni localizzazione e insediamento indifferente ad ogni altro, ma al contrario esaltarne la "specificità" attraverso l'accessibilità e trasformandola in una opportunità per tutti. Non un obiettivo assoluto, la mappa del territorio non sarà mai piana, ma le sue rugosità (le diverse specificità) dovrebbero costituire i nodi delle reti e la condizione base della metropoli territoriale.

La rottura delle gerarchie territoriali, e il passaggio da una gerarchia hard ad una gerarchia soft, comporta che siano molti i punti del territorio che possano diventare luoghi di insediamento e di localizzazione di funzioni per l'intera area. Tanto più questi si connettono, si moltiplicano e assumono una propria specificità, tanto più la metropoli territoriale risulterà realizzata e aumenteranno le opportunità di sviluppo economico, sociale e culturale.

È ovvio che il punto di vista prima esposto presuppone che i singoli luoghi siano accessibili nelle diverse sue forme, fisiche, telematiche, ecc. La rete infrastrutturale, in tutte le possibili sue forme, moltiplicando le accessibilità, costituisce uno degli strumenti fondamentali per passare dall'auto-organizzazione all'organizzazione. Le reti da una parte dovrebbero "rispondere alla domanda" esistente ma, dall'altra parte, dovrebbero creare nuove opportunità territoriali, guidare l'insediamento e, se del caso, contribuire a modificare la domanda preesistente.

La mobilità di merci e persone costituisce un elemento fondativo della metropoli; da questo punto di vista l'infrastruttura per la mobilità delle persone (stradale, ferroviaria, metropolitane, bus, ecc) deve essere estesa e multi direzionale. L'efficienza dell'organizzazione della mobilità delle persone diventa problematica se la metropoli territoriale si caratterizza per il massimo di dispersione, dall'altra parte la rete costituisce una modalità di indirizzo per correggere una dispersione eccessiva. È noto che tanto più la popolazione è dispersa tanto più difficoltà si manifesta nella organizzazione di mezzi di trasporto collettivo; ma nella metropoli territoriale (ma anche in quelle concentrate) sempre più ci si indirizza nella utilizzazione di molteplici mezzi (per esempio auto più treno), si tratta allora di pianificare adeguati punti di interscambio. In molte situazioni questo avviene attraverso il processo di auto organizzazione, ma come al solito si tratta di passare all'organizzazione.

Per quanto riguarda le merci è chiaro che il problema si risolve con l'attrezzare una logistica in grado di rispondere alle esigenze dell'area. La metropoli territoriale costituisce, proprio perché a suo fondamento si colloca lo sviluppo delle reti, un contributo notevole alla realizzazione di impegnativi e innovativi programmi di sviluppo della logistica; contemporaneamente, la realizzazione di una logistica avanzata ed efficiente costituisce un apporto rilevante per il consolidarsi della struttura economica della zona.

Il ruolo assegnato alla rete infrastrutturale di trasporto nella costruzione della metropoli territoriale vale anche per le altre strutture pubbliche (ospedali, università, scuole, musei, ecc.), si tratta di interventi, ove necessari, che hanno un gran peso nel determinare le modalità organizzative dell'area. Essi costituiscono "punti guida" nella strutturazione dei rapporti tra le diverse parti dello stesso territorio, nei rapporti con l'esterno, nella qualificazione delle diverse zone. Mentre i "servizi privati" utilizzano l'organizzazione esistente e la "domanda" che tale organizzazione esprime, le "funzioni pubbliche", al contrario, possono essere utilizzate per strutturare l'organizzazione del territorio, i flussi e nuove domande.

L'attenzione, quindi, nel processo di pianificazione non va posta soltanto sulle esigenze dell'utente, sia per quanto attiene al tipo di servizio, alla sua quantità e alla sua localizzazione, ma piuttosto anche alla possibilità che con la realizzazione di quel servizio in quella data localizzazione si può contribuire all'organizzazione o riorganizzazione del territorio.

4.4. L'INNOVAZIONE

La città è stata sempre il centro dell'innovazione e il luogo dove le innovazioni stesse hanno potuto essere utilizzate a fini economici o a fini di vita quotidiana. Nella storia della città questa funzione non era collocata in un qualche servizio (pubblico o privato non importa) ma piuttosto era il "clima" della città che permetteva il trasferimento della conoscenza e l'applicazione pratica delle nuove conoscenze e delle nuove tecniche. Nella fase attuale, anche in ragione della velocità con cui avvengono le innovazioni, sembra che il trasferimento dell'innovazione stessa debba essere organizzato. Su questo terreno si continuano a fare esperimenti di centri ed enti che questo trasferimento, dalla produzione di nuovi saperi e nuove tecniche alla loro utilizzazione a fini produttivi, o di vita, dovrebbero realizzare. Ma, si può dire, non sempre con brillanti risultati.

Dall'altra parte oggi la produzione vive di continue innovazioni di prodotto e di processo, quindi un processo diffusivo delle nuove conoscenze sembra necessario.

Mentre nulla osta al fatto che si dia corpo a centri di innovazione e di diffusione dell'innovazione effettivamente operanti, organizzati nei modi suggeriti dall'esperienza e dalla creatività, pare che sia indispensabile la costruzione di un "clima" culturale in grado di determinare una particolare attenzione all'innovazione. La realizzazione di tale clima è possibile attraverso la combinazione di diversi elementi: centri di ricerche, buone università, reti di comunicazione efficienti, musei della scienza e della tecnica, visite guidate, ecc.

La metropoli territoriale, per la sua dimensione bene si presta a ripristinare un clima favorevole all'innovazione e la sua realizzazione può correggere una sorta di diffidenza, che tende a diffondersi, tra la popolazione nei riguardi della scienza e dell'innovazione. Si intende dire che se nei modi con i quali la metropoli territoriale si realizzasse, fosse utilizzata un di più di innovazione e tecnologia, questo costituirebbe un fattore importante per la costruzione di un clima favorevole.

Due esempi per rendere esplicito cosa si intende.

Le reti telematiche possono essere incardinate nell'organizzazione dei servizi collettivi in modo da rendere questi più efficienti ed efficaci mostrando che le nuove tecnologie, oltre che essere usate nella produzione e nel tempo libero possono essere fondamentali per migliorare la vita quotidiana di ciascuno. Uno sforzo in questa direzione è presente nelle nostre città, ma lo strumento tecnologico diventa fondamentale nella metropoli territoriale proprio per l'assenza di concentrazione e di prossimità.

Il secondo esempio riguarda le energie da fonti rinnovabili; la utilizzazione delle tecniche per produrle nelle città consolidate appaiono di non semplice attuazione, mentre la metropoli territoriale sembra la più adatta per sperimentazioni e realizzazioni anche le più ardite.

La realizzazione del processo di strutturazione di una "nuova economia" può trovare un ulteriore punto di forza in un innalzamento della professionalità delle energie umane già impegnate nei processi produttivi e in una sempre maggiore qualificazione delle nuove generazioni. È inutile far riferimento a processi di innovazione se le strutture di formazione non corrispondono a questo obiettivo. Là dove la scuola, in ogni ordine e grado, è considerata un fattore fondamentale di sviluppo, si ottengono i migliori e maggiori risultati anche in termini di attivazione di nuove iniziative economiche.

4.5. DI ALCUNE QUALITÀ DELLA METROPOLI TERRITORIALE

Si vorrebbero, a questo punto, esplicitare alcune qualità che la metropoli territoriale possiede, cercando di individuare quali potrebbero essere gli strumenti per la sua valorizzazione civile (non solo economica) e quali sono le cose che potrebbero completarla.

La metropoli territoriale, in ragione del suo processo di formazione, appare, in linea generale, iperdotata di strutture private e ipodotate di quelle pubbliche.

Una delle carenze più macroscopiche è quella degli spazi pubblici. Quegli spazi che oltre che essere fattore di socializzazione contribuiscono a fornire agli abitanti di una determinata zona un senso di appartenenza. In epoca recente, anche per la crescita di "spazi privati di uso pubblico", come quelli dei centri commerciali, delle multisala cinematografica integrate con ristoranti, sale giochi, bar, pizzerie, ecc., hanno perso il loro senso storico, soprattutto perché ad essi sono attribuiti funzioni improprie (come quello di parcheggio). L'esperienza insegna, tuttavia, che spazi pubblici tradizionali, non occupati da usi impropri, svolgono, anche se in un modo non tradizionale, ruolo di luogo di socializzazione.

Restano, tuttavia, da "inventare" i nuovi spazi pubblici per la metropoli territoriali, che insieme a quelli storici possano facilitare la socializzazione in una situazione di vissuto territoriale allargato. Si tratta di un problema che deve impegnare la riflessione e l'inventiva di pianificatori e di architetti.

Anche in relazione al problema degli spazi pubblici va considerato che il patrimonio (Ferreira, 2004) della metropoli territoriale è ricchissimo, esso somma il patrimonio di diverse città e di diversi territori, e costituisce una "ricchezza", detto anche "capitale culturale", che meriterà una specifica valorizzazione, non solo in termini economici, ma soprattutto come dato di civilizzazione e di sviluppo culturale. La metropoli territoriale può costituire un potente strumento di messa in circolazione di tale patrimonio ai fini della sempre migliore qualificazione della cultura dei suoi abitanti.

La diffusione di funzioni e di insediamenti delle famiglie e degli individui nel territorio allargato, proprio per la sua natura attuale prevalentemente auto organizzata presenta molti aspetti negativi. Ma è possibile sostenere che il passaggio ad una situazione governata e pianificata costituisce un salto verso soluzioni più sostenibili dell'insediamento e tali da garantire un uso razionale delle risorse e la salvaguardia del territorio stesso.

Sono le opportunità offerte da un territorio organizzato a rete e funzionalizzato che possono spingere le scelte individuali, senza abbandonare loro specifiche preferenze per determinate forme di insediamento, a una migliore dislocazione sul territorio a vantaggio sia della propria condizione di vita che della stessa organizzazione spaziale. Ovviamente i processi di organizzazione devono essere accompagnati da nuove regole che facilitino un uso più parsimonioso del territorio e che contemporaneamente permettano, entro regole stabilite, il manifestarsi dei processi innovativi delle pratiche sociali relative all'abitare. Una struttura reticolare funzionale determina una tendenza all'intensificazione pur mantenendo una situazione di bassa densità

Va sicuramente controllata e riorganizzata la localizzazione delle attività produttive, tenuto conto, tuttavia, che probabilmente le tradizionali "aree industriali" o produttive non corrispondono più alle necessità delle imprese o di molte di esse, e che quindi sarà necessario individuare soluzioni nuove e più corrispondenti alle esigenze dei nuovi processi produttivi e alla loro nuova organizzazione.

I poli di eccellenza e di servizio, proprio perché si pongono come polarità al servizio di tutta la metropoli territoriale, troveranno sempre più conveniente la loro localizzazione nei punti di maggiore accessibilità, ma essendo proprio dell'organizzazione della metropoli territoriale la moltiplicazione di tali poli, la questione andrà analizzata in dettaglio.

5. CONSIDERAZIONI SUL RUOLO DEL "PIANIFICARE"

Con questa relazione si è cercato di mettere in luce come la via europea verso la metropoli si presenti con uno specifico modello, definito come metropoli territoriale, cioè una metropoli non concentrata e che si adagia su un territorio ampio integrando città grandi, medie e piccole, insediamenti a bassa densità, case sparse, antichi borghi, nuovi insediamenti produttivi, zone commerciali specializzate, zone per il tempo libero e il divertimento, ecc. Una metropoli che per raggiungere i vantaggi determinati dalla quantità (di popolazione e di capitale) rifiuta la concentrazione e l'agglomerazione mentre privilegia una struttura a rete poco gerarchizzata.

Una soluzione che sembra indicare un sentiero di organizzazione spaziale "migliore" da diversi punti di vista: le condizioni di vita degli individui, l'impatto ambientale, la minore polarizzazione sociale, una migliore convivenza, la maggiore efficienza economica, le maggiori possibilità di scelta individuali (pur sempre con i vincoli posti dalla propria condizione sociale).

Tale "migliore" organizzazione spaziale si configura come una possibilità; individuare una condizione che può costituire base per una possibile migliore organizzazione spaziale, non significa che automaticamente questa si realizzi, né che le premesse saranno sicuramente utilizzate positivamente. Per garantire che le possibilità possano esprimere il loro potenziale sarebbe necessario il passare, come più volte ripetuto, dall'auto organizzazione all'organizzazione, dalla spontanea attività dei singoli al governo delle trasformazioni e alla pianificazione.

Si è cercato di indicare quali dovrebbero essere i punti cruciali di questo passaggio: la governance (regolata e strutturata), la pianificazione di area vasta, le politiche di settore. Non una ricetta per tutte le occasioni, perché, come è noto, ogni situazione ha bisogno di specifici approcci e strumenti.

In questa sede vorrei, anche se sottovoce, richiamare che non basta rivendicare un maggiore impiego dei pianificatori nei processi di trasformazione del territorio, ma si impone una riflessione attenta sulle novità dei processi in atto, una rivisitazione critica degli strumenti tradizionali, o come si suole dire, un aggiornamento costante e non superficiale della “cassetta degli attrezzi” che si è soliti usare, trovando approcci, metodi e modalità d’intervento in grado di rendere più efficace il governo delle trasformazioni.

Molto spesso ai pianificatori è richiesto di fare un passo in dietro, di definire strumenti flessibili, in sostanza di rendere labile come “nuvola” il loro intervento. Nei diversi paesi le situazioni in questo campo sono diversi, ma ai pianificatori viene costantemente ricordata come oggi sia molta alta la velocità del mutamento e delle trasformazioni, alludendo con questo ad una presupposta rigidità della pianificazione e al costituirsi essa stessa come ostacolo alle trasformazioni.

Non si può disconoscere che si è di fronte ad un’accelerazione delle trasformazioni, ma bisogna ribadire che l’organizzazione del territorio e della città non può essere lasciata senza un timone che ne guidi la direzione; così facendo la società e la maggioranza degli uomini e delle donne pagherebbero alti costi, mentre pochi godrebbero di grandi benefici.

L’obiettivo della pianificazione, che è una scelta eminentemente politica e che sta in carico a chi ha responsabilità di “governo” del territorio, deve essere chiaro, esplicito, coerente e corrispondente agli interessi generali e comuni. Non è scelta che compete al pianificatore; ai pianificatori la responsabilità di proiettare nell’organizzazione concreta del territorio tale obiettivo, e di individuare gli opportuni strumenti, articolati, ricchi e, questi sì, anche flessibili, per raggiungere tale obiettivo. Nell’odierna situazione appare indispensabile migliorare la strumentazione, per rendere efficace l’azione del pianificare. È una sfida che i pianificatori non possono non accettare.

6. OPERE CITATE

- A. Font, F. Indovina, N. Portas, (a cura di), 2004, *L’explosio de la ciutat*, COAC publicacion, Barcellona
- V.M. Ferreira, 2004, *Fascínio da cidade*, Ler Devagar, Lisbona
- F. Indovina, 2009, *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, Franco Angeli editore, Milano
- F. Indovina, 1999, *Algunes consideracions sobre la “ciutat difusa”*, in *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, rivista dei Dipartimenti di Geografia della Universitat Autònoma de Barcelona e della Universitat de Girona, n. 33,
- F. Indovina, 1990, “La città diffusa”, in Indovina, Matassoni, Savino, Sernini, Torres, Vettoretto, *La città diffusa*, quaderno DAEST, Venezia, 1990
- F. Indovina, coordinator, 2007, *La ciudad de baja densidad*, Diputacio Barcellona, Coleccion Estudios, Barcellona
- L. Mariani e G. Sovrano Sangallo, 2005, “Approccio quantitativo all’analisi degli effetti urbani sul clima”, in *Rivista Italiana di Agrometeorologia*, nn. 31-36
- O. Nel-Ho, 2001, *Ciutat de ciutata*, Editorial Empúries, Barcellona
- O. Nel-Ho, editor, 2003, *Aquí, no!*, Editorial Empúries, Barcellona

DE LA MATRIZ BIOFÍSICA AL ESPACIO SOCIOAMBIENTAL: EL TERRITORIO DEL SIGLO XXI

Ramon Folch

Director de ERF

Doctor en Biología y socioecólogo



Al principio era la matriz biofísica. O sea la geología con sus rugosidades, sus días y sus noches.; el clima con sus lluvias y sus vientos, sus fríos y sus calores; y la biología con sus animales y sus plantas, sus suelos y su atmósfera. Los ecólogos clásicos llaman a esto territorio. Para ingenieros y urbanistas es solo materia prima, el punto de partida. Por eso el ecologismo ve destrucción de la naturaleza donde otros ven construcción del espacio territorial (mejor o peor, ese es otro tema).

Como quiera que sea, la matriz biofísica siempre subyace en el territorio construido. Y lo condiciona de forma permanente. Es la primera de las preexistencias. Por lo menos en cuanto al clima y a la geología, porque la biología es mucho más lábil. Preexistencias escasamente mutables, remanentes significativos y resiliencias funcionales de la matriz biofísica condicionan siempre lo que se levanta sobre lo que había habido. Convengamos que eso es el territorio antropizado, mudado en matriz socioambiental respecto del siguiente proyecto de transformación. Con arreglo a esta manera de ver, a estas alturas de la historia tal matriz socioambiental es lo que queda de la naturaleza. Una matriz socioambiental que se reformula a si misma a cada nueva acción transformadora.

Conviene distinguir en ella, y por ende en el territorio. lo interno, lo externo y lo externalizado. O convenía, porque la actual ampliación de los diferentes internos ha reducido al mínimo lo externo sin transformar, de modo que no queda lugar para la externalización, a menos que no se haga contra un interno vecino. De ahí los codazos y los conflictos. No queda río al que tirar nada, porque el siguiente usuario se encuentra en la mismísima inmediatez. La globalización está logrando que el planeta por entero sea un único territorio, sin lugar para externalizaciones. La discretización territorial se desvanece, lo que no quita que haya variaciones secuenciales.

Pero el paradigma socioeconómico puesto a punto por el pensamiento industrial necesita externalizar en el espacio y en el tiempo. Es un sistema abierto de elevada entropía que se obstina en ser eficaz sin ser eficiente. Por eso confunde desarrollo con crecimiento. Manda sus ineficiencias al espacio exterior y basa sus eficacias en la explotación de diferenciales interterritoriales. Resulta incompatible con un territorio progresivamente globalizado y sin apenas espacio exterior. Tenemos un problema. Máxime cuando las disfunciones externalizadas alteran significativamente elementos básicos de la matriz biofísica (véase cambio climático). El modelo industrial, tras un esplendoroso paso por la historia, no tiene discurso para el siglo XXI. No es un tema de justicia social. Es un tema de escala operativa. El nuevo espacio territorial que él mismo ha propiciado le ha dejado fuera de combate.

Nada expresa mejor esta situación que la crisis energética. El territorio industrial se organiza bajo el supuesto de que la energía es abundante y barata. Por eso separa funciones, en la confianza de que el transporte acercará los usos. Quiebra la mixtura histórica de residencia y trabajo, con lo que el territorio se sectorializa y emerge como preponderante lo que antes había sido cuantitativamente marginal: los espacios de conexión, o sea las infraestructuras viarias. Que de poco sirven sin disponibilidad energética. Pero las energías fósiles, responsables del nacimiento y expansión de la cultura industrial, son cada vez más difíciles de obtener y, encima, generan serias disfunciones en la matriz biofísica. La actual configuración del territorio, así pues, va en contra de sus propias necesidades. Tenemos otro problema.

Y no es el único. ¿Dónde quedan los bienes libres, parámetros básicos de la matriz económica clásica? Baste considerar el caso del agua, bien libre por antonomasia, pero objeto, no solo de apropiación cotidiana, sino de creciente pugna estratégica. Incluso el aire, ¿es libre desde el momento que cuesta dinero enriquecerlo en dióxido de carbono...? Las propias extracciones mineras, o su contraparte, que son los vertidos, se inscriben cada vez peor en espacios territoriales antaño exteriores porque, como se ha apuntado más arriba, tales exteriores ya no existen. Sin energía barata, sin bienes libres al alcance y sin exterior territorial, ¿cómo puede funcionar un sistema abierto, entrópico, externalizador y explotador de diferenciales ventajosos?

El sostenibilismo trata de encontrar solución a este rompecabezas. No prolongando la agonía del modelo periclitado, sino alumbrando uno nuevo. Reducir su ambición a la numantina defensa de los remanentes biofísicos es muy poco atractivo. Se trata de concebir un nuevo concepto territorial que haga posible sustentar un nuevo modelo socioeconómico. Tarea interactiva, porque sin territorio adecuado no hay paradigma productivo y viceversa. Aunque lo verdaderamente crucial no es tanto imaginar tales escenarios, como diseñar e implementar la ingeniería de proceso que permita transitar, sin sobresaltos excesivos, de lo actual agotado al futuro deseable.

Experiencias y buen gobierno de Ordenación del Territorio en España

NECESIDAD Y POSIBILIDAD DE NUEVAS FÓRMULAS E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL.

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa

*Catedrático de Geografía
Universidad Complutense de Madrid*



El modelo de urbanización imperante en las dos últimas décadas, marcado por la dispersión, el descontrol y la práctica perversa del urbanismo, ha implicado un consumo voraz y desordenado de territorio, con altos costes ambientales, paisajísticos, económicos y sociales. Los problemas planteados y las insatisfacciones existentes plantean, con urgencia, una vez montado el entramado jurídico administrativo, dotarse de instrumentos eficaces que posibiliten la gestión prudente del territorio, un recurso valioso, complejo y frágil que es depositario de valores ecológicos, culturales y patrimoniales a cuyo uso y disfrute tenemos derecho todos los ciudadanos.

1. EL TERRITORIO ACTIVO ECONÓMICO Y FACTOR DE DESARROLLO

El territorio, bien gestionado, es un activo económico y un factor de desarrollo que no se puede despilfarrar. Continúa siendo necesario, tal como se señala en el **Manifiesto por una nueva cultura del territorio (2006)**, trabajar para poner las bases de una nueva cultura territorial, cultura de relaciones e interdependencias, que impregne el debate social, la política, la legislación, la planificación y, fundamentalmente, la gestión territorial. Una interpretación renovada y actualizada de la acción territorial, entendidas como instrumentos esenciales para la actuación de los poderes públicos, requiere consolidar herramientas y desarrollar prácticas compartidas que posibiliten el **buen gobierno del territorio**. Este buen gobierno exige de una planificación territorial que, enlazando con los planteamientos de la **Estrategia Territorial Europea (1999)** y la **Agenda Territorial Europea (2007)** propicie la aproximación entre el pensamiento social y el territorial, incorporando las nuevas preocupaciones y sensibilidades, tanto medioambientales como paisajísticas.

El desarrollo sostenible implica territorializar las decisiones y no hay duda que los instrumentos de ordenación y acción territorial (Estrategias, Planes y Proyectos Territoriales) sirven para avanzar. La acción territorial es un importante cometido público y para ganar en eficacia necesita, además de afianzarse en las diversas esferas del poder político y de la gestión administrativa, **conectar bien ordenación y desarrollo**. La ordenación del territorio debe ser una herramienta para mejorar y equilibrar las “geografías del presente” y construir las “**geografías del futuro**” (Troitiño, 2009).

2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO NECESARIA PARA LA VERTEBRACIÓN Y LA COHESIÓN TERRITORIAL

La Ordenación del Territorio sigue brindando la oportunidad para contribuir a una regeneración conceptual y ética del sistema de planificación, dado que hay cuestiones relevantes por resolver, en relación con la vertebración y cohesión territorial, la cooperación, la complementariedad, la concertación, la operatividad real de la ordenación del territorio y la inserción de nuevas preocupaciones y necesidades medioambientales y sociales. También para adecuar los instrumentos de gestión a las demandas de las nuevas realidades territoriales que, tal como ocurre en las áreas metropolitanas y regiones urbanas, saltan por encima de las realidades administrativas.

La visión crítica de la experiencia adquirida (formulación jurídica, planificación y gestión) y la valoración de trayectorias y experiencias de éxito, como es el caso de algunas de las que se analizan en este congreso, desarrolladas en diferentes Comunidades Autónomas, nos deben ayudar a construir nuevos marcos de referencia para avanzar en fórmulas de gestión territorial eficaces, puestas al servicio de las necesidades colectivas.

3. EMERGENCIA DE PLANTEAMIENTOS E IDEAS INNOVADORAS PEGADOS A LA REALIDAD TERRITORIAL

El debate de los últimos años permite vislumbrar algunas ideas y planteamientos innovadores y sugerentes alrededor de cuestiones relevantes relacionadas con el territorio y su ordenación (**Tarroja, A.; Camagni, Coords, 2006**). Se va asentando en algunas Comunidades Autónomas, ciertamente con bastantes dificultades, **una nueva cultura de la acción territorial**, donde se reclama el paso desde un modelo tecnocrático/administrativo de ordenación a otro participativo, el territorio es una construcción social y, lógicamente, su gestión no puede hacerse sin ciudadanos. Para ello se requiere, más allá del reparto de competencias administrativas, de cooperación y concertación.

Las políticas de Ordenación del Territorio tienen que adaptarse y adecuarse a la diversidad territorial del planeta, entendiendo esta diversidad como factor de riqueza y fuente de oportunidades. No se trata tanto de crear nuevas estructuras administrativas, pues el rápido ritmo de los cambios territoriales pronto las dejaría obsoletas, como de dotarse de instrumentos estratégicos flexibles y marcos de concertación y cooperación (planes/ estrategias territoriales/ proyectos territoriales). Es necesario provocar un profundo cambio de rumbo en las políticas de Ordenación del Territorio, que se vienen formulando más que aplicando realmente, para contribuir a que tengan legitimidad y proyección social, algo que en España, tras veinticinco años de la configuración del Estado Autonómico, aún no se ha logrado (**Romero, J.; Farinós, J. Coords. 2006**).

El futuro de un territorio no está determinado y, en un contexto cambios rápidos, anticiparse es proyectar el futuro en el presente. El desarrollo territorial sostenible implica una visión a largo plazo y la necesidad, por tanto, de prever los acontecimientos. La incertidumbre y la rapidez de los cambios aconsejan prever con prudencia, imaginación, creatividad y audacia. El desarrollo territorial sostenible no logrará operatividad real si no se integra en un proyecto global de sociedad, buscando anticiparse a las necesidades, en lugar de concentrarse sólo en la corrección de los desequilibrios. La sociedad civil, las administraciones y el entramado empresarial tienen que comprometerse con el territorio y este compromiso debe inscribirse en un proyecto de medio y largo plazo.

4. POSIBILIDADES Y DESAFÍOS PARA INTEGRAR EL PATRIMONIO EN LOS NUEVOS PROYECTOS TERRITORIALES

Nos enfrentamos al reto, nada fácil, de integrar el patrimonio territorial en el marco de programas de desarrollo y gestión territorial, donde se contemplen las dimensiones ambientales, las económicas, las culturales y las sociales, algo nada fácil en países con tan débil cultura territorial como el nuestro. Solo superando visiones “aislacionistas” e incorporando a la sociedad en la defensa, uso responsable y gestión del territorio se podrá convertir a estos recursos en factor activo de desarrollo sostenible.

En el momento de afrontar la problemática relacionada con la gestión del territorio, por tanto, es necesario tener una visión innovadora, dinámica e integradora que, superando los planteamientos tradicionales, dé respuestas eficaces. El reto está en saber utilizar los instrumentos disponibles o dotarse de otros nuevos donde las reglas de juego –guías o planes de gestión- estén explícitas. La ordenación territorial debe servir, también, para ayudarnos a construir y dotar de identidad renovada a los territorios del futuro.

El territorio se encuentra sometido a un profundo proceso de reorganización económica, funcional y social, al tratarse de una realidad viva fruto de complejos equilibrios. Con demasiada frecuencia, se han olvidado las relaciones e interdependencias entre patrimonio, natural o cultural, y espacio social, tal como evidencia la escasa vinculación, por ejemplo, entre los responsables de la gestión patrimonial y aquellos que tienen a su cargo programas de ordenación o desarrollo territorial (LEADER, PRODER, EQUAL, Planes de Dinamización Turística, Programas de Desarrollo Comarcal, Planes Estratégicos, etc.). El acercamiento a la realidad territorial evidencia que, si bien las figuras de protección se refuerzan a nivel internacional (Red Natura 2000, Patrimonio Mundial), estatal/federal (Red de Parques Nacionales) y estatal/autonómico (parques naturales, conjuntos históricos), no está resultando nada fácil establecer vías de conexión para perfilar nuevos modelos de desarrollo territorial (Troitiño et Al. 2005). Las posibilidades que, al menos teóricamente, ofrecen los marcos legales sólo se harán realidad en base a nuevos instrumentos de gestión territorial que demuestren su eficacia (Benabent, 2009).

5. EXISTEN EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS EN LAS QUE APOYARSE PARA AVANZAR

Problemáticas, modelos territoriales, prácticas administrativas y niveles de compromiso políticos diversos convierten en una tarea compleja, pero necesaria, la de acercarse a identificar buenas prácticas de Ordenación del Territorio en España. Por ello optamos, enlazando con cuestiones que se plantearon en la mesa redonda sobre **La Cara y la Cruz de la Ordenación del Territorio en España** en el V Congreso Internacional de FUNDICOT (Sánchez Pérez- Moneo y Troitiño Vinuesa, 2009) por plantear algunas cuestiones que ayuden a contextualizar y valorar las experiencias que a continuación se presentan

Tras un largo y, con frecuencia, errático proceso (1983-2001), la Ordenación del Territorio está implantada en todas las Comunidades Autónomas españolas aunque, bien es cierto, que el compromiso político con el gobierno público del territorio es bastante desigual. Hay del orden de 50/60 planes de ordenación del territorio aprobados- la mayor parte de ellos en Asturias, Andalucía, Cataluña, Navarra y País Vasco- pero en varias Comunidades Autónomas, entre ellas la de Madrid, no

se ha aprobado, en sentido estricto, todavía ninguno. En algunas comunidades autónomas, como es el caso de Navarra, País Vasco y Cataluña, la ordenación del territorio va calando en la escala municipal, siendo esta una cuestión central pues en nuestro modelo de ordenación territorial **no está resuelto el interfaz local-regional (Hildebrand, 2009)**.

El esfuerzo realizado ha sido importante pero falta todavía falta un acerbo común, debatido y asumido, en relación a los contenidos de los instrumentos de Ordenación del Territorio, su instrumentación precisa y su gestión **(Benabent, 2009)**. Existen dificultades de naturaleza diversa, técnica, administrativa y política, para construir e implantar una práctica de la acción y la gestión territorial diferenciada, situación que se relaciona, en mayor o menor medida, con la mimetización, sin demasiada reflexión, de los procedimientos y técnicas del planeamiento urbanístico.

Resulta urgente, por tanto, superar la limitada capacidad instrumental de los Planes Territoriales, ya sea por la indeterminación de sus propuestas o por la mezcla de los niveles estratégicos y normativos. Los planes de ámbito regional/estatal deberían tener fundamentalmente dimensión estratégica, mientras que los subregionales o comarcales si podrían ser reguladores y orientados a resolver problemas concretos de la **escala intermedia**. Los Planes Territoriales para ser operativos y eficaces tienen que consolidarse como herramientas útiles para dinamizar, articular y gestionar territorios, así como para resolver cuestiones de nivel supramunicipal. En este mismo sentido, deberían dotarse de capacidad para imponer actuaciones y medidas activas de ámbito supramunicipal, superando la frecuente intemporalidad de sus propuestas, algo que en no pocos casos los convierte en un mero catálogo de buenos deseos. Así, resulta imprescindible dotarlos de **Programas Coordinados de Acción Territorial (concertados, asumidos y dotados de recursos)**, identificando prioridades, en función de las características y problemáticas de los diferentes territorios, así como dotarlos de mecanismos de equidistribución de cargas y beneficios. Para ello hay que dotarse de instrumentos eficaces de concertación y cooperación territorial a diversas escalas y niveles administrativos **(Romero, 2009)**.

Los Planes de Ordenación del Territorio deberían entenderse y reforzarse como un instrumento de acción pública que ayude en la construcción compartida, por tanto con implicación social, **de un proyecto territorial de futuro**. En este sentido, algunas experiencias, como las desarrollada en la Estrategia Territorial de Navarra o en los Planes Territoriales Parciales del País Vasco y Cataluña, están abriendo nuevas pautas y posibilidades de actuación.

6. CONOCIMIENTO E INTELIGENCIA TERRITORIAL PARA CONSTRUIR MODELOS DE REFERENCIA, ACTUAR EN LA COMPLEJIDAD Y AVANZAR EN LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS PLANTEADOS

El conocimiento y la inteligencia territorial son imprescindibles para actuar en la complejidad y también para dotarse de mecanismos de mediación que sirvan para resolver los conflictos, concertar soluciones y comprometer las inversiones. Los problemas detectados, despilfarro territorial, abandono y despoblación del medio rural, congestión y saturación de las áreas urbanas, etc. son los síntomas de una crisis que refleja, mas allá de las manifestaciones críticas coyunturales, las debilidades, incoherencias y riesgos (ambientales y sociales) de nuestro modelo de desarrollo, abriendo también la vía para plantear con claridad la urgencia de poner límites a los procesos de urbanización descontrolada (yuxtaposición de piezas), al desarrollo inmobiliario de zonas del litoral ya saturadas y congestionadas y a los procesos de artificialización del territorio en relación con el turismo y el ocio.

Ante los efectos perversos del ciclo neoliberal, parece razonable trabajar en el marco de una cultura que asuma límites y disciplina en el uso de los recursos territoriales y ello requiere inteligencia territorial, liderazgo institucional, implicación y participación social. En suma, construir nuevos modelos de referencia e impulsar, ahora quizás con más urgencia que en otras etapas históricas, acciones cualificadoras que también puedan contribuir a superar lacras sociales como la pobreza, el desempleo o la exclusión social. Así, por ejemplo, para superar las dificultades de los mundos rurales en crisis, una parte mayoritaria de la superficie española, es necesario territorializar las políticas de desarrollo, integrando las nuevas dimensiones y funciones del medio rural, buscando la conexión coherente y la complementariedad con las políticas medioambientales, así como la cooperación entre los territorios rurales y urbanos, algo que, si bien se esboza, en la Ley 45/2007, para el Desarrollo Rural Sostenible (G. Regidor, Coord. 2008), apenas está teniendo aplicaciones concretas.

Integrar coherentemente el patrimonio natural, cultural y paisajístico en los proyectos territoriales (Troitiño, 2009), en cuanto que son recursos que atribuyen valor y ofrecen oportunidades de cualificación y, también, de crecimiento, es un desafío que sólo desde una apuesta clara por la territorialización se puede afrontar con algunas garantías de éxito. La articulación entre protección y desarrollo territorial se ha convertido en una auténtica quimera pues, con excesiva frecuencia, los planteamientos conservacionistas se han olvidado de las relaciones e interdependencias entre espacio natural y espacio social. Todo parece indicar que, ante un horizonte de crisis duradera, en lugar de realizar una apuesta decidida por la innovación en la gestión territorial se prefiere refugiarse en posturas y planteamientos tradicionales, cuyos resultados son poco o nada convincentes, tal como se evidencia en territorios como la sierra de Guadarrama (AAVV, 2005). En este sentido, también señalar el caso de las **Reservas de la Biosfera** que nacieron, precisamente, para hacer operativo este compromiso de equilibrio mediante la innovación en la gestión, sin embargo, en el terreno de la práctica los resultados son bastante limitados. En esta línea, es interesante observar los planteamientos y propuestas de los instrumentos de la escala regional que actualmente se están formulando, algo así como una tercera generación planes, como es el caso de la Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha de la que hablará Bárbara Pons.

7. LA AGENDA TERRITORIAL EUROPEA COMO OPORTUNIDAD PARA AVANZAR EN LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS

La Agenda Territorial Europea (2007), ofrece una oportunidad para reorientar y dotar de eficacia a la política territorial (Hildebrand, 2009); así algunas comunidades autónomas, como es el caso de Cataluña, están empezando a implantar sus agendas territoriales. En este sentido se señala la necesidad de impulsar la cooperación intergubernamental y de rentabilizar las oportunidades que brindan los Observatorios Territoriales para reforzar la fundamentación, no sólo científica sino también social, de la Ordenación del Territorio y contribuir con ello a **crear conocimiento e inteligencia territorial**, algo que, por ejemplo, se está desarrollando con éxito en la comunidad autónoma donde nos encontramos, Navarra.

El Tratado de Lisboa incorpora la cohesión territorial al derecho primario de la Unión Europea y ello abre nuevas posibilidades de actuación y puede contribuir, en alguna medida, a superar el arrinconamiento de la Ordenación del Territorio en la Agenda Política Europea. La crisis financiera actual nos enfrenta no tanto al reto de competir, núcleo frecuente de la desigualdad, como al de movilizar el capital territorial para afrontar los desafíos relacionados con el cambio climático, la cuestión

migratoria, el modelo de consumo energético, etc. También puede ser el momento de apostar, de forma decidida, por un **desarrollo mas policéntrico y menos concentrado**, en el marco de nuevas fórmulas de asociación, complementariedad y gobernanza territorial. En este sentido resulta bastante ilustrativa la experiencia navarra, de la que hablará José Antonio Marcén.

Hay que definir con claridad el sentido que damos a la cohesión territorial y asumir con valentía e ilusión el sueño de construir ciudadanía y territorio, más allá de la economía, con nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial.

8. NECESIDAD DE NUEVAS FÓRMULAS DE GOBIERNO Y DE COOPERACIÓN PARA SUPERAR LOS BLOQUEOS DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

En este sentido se evidencia la necesidad de nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos, regiones urbanas, megaciudades, etc., mas allá de los constreñimientos de las estructuras jurídico administrativas, dado que, cada día con más fuerza, se evidencian los desajustes entre estructuras jurídico-administrativas, sean comunidades autónomas, provincias, comarcas o municipios, las dinámicas territoriales y las demandas sociales (**Solís, 2008**). En este sentido, Oriol Nel.lo, desde la perspectiva del experto territorial pero también del político comprometido con el cambio, nos planteará las cuestiones relevantes relacionadas con el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, así como las problemáticas de la posible cooperación-concertación entre urbanismo y ordenación del territorio.

La puesta en valor de los activos territoriales, proceso complejo y lento, requiere actuar desde frentes diversos: territorial, urbanístico, patrimonial, medioambiental y turístico. En este sentido, para impulsar estrategias innovadoras y sostenibles hay que apostar por instrumentos de gestión de naturaleza transversal (consorcios, fundaciones, etc.) con fuerte capacidad coordinadora, tanto entre las administraciones públicas como entre estas y el sector privado. Las **Estrategias** deberían configurarse en algo así como la visión compartida de un **proyecto territorial de futuro**, fundamentado en una interpretación actualizada de la acción y la gestión territorial.

Una estrategia de estas características debe fundamentarse en el liderazgo institucional, la concertación empresarial y la participación social. La estrategia no es otra cosa que un proceso institucional y social de reflexión y concertación, sólo será viable en la medida que sea impulsada desde las instituciones, compartida por los agentes privados y asumida como propia por los diversos agentes sociales.

9. COMPROMETERSE, ACTUAR Y DAR VISIBILIDAD A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA CRISIS COMO OPORTUNIDAD

Los problemas son complejos y las soluciones nada fáciles pero, para superar bloqueos y avanzar, hay que comprometerse en dar visibilidad, dimensión y utilidad social a la Ordenación del Territorio. Ello requiere, también, de una mayor participación de la sociedad civil, no sólo en la defensa y la gestión responsable e inteligente del territorio sino también en los procesos de planificación territorial. En nuestros campos disciplinares debemos asumir compromisos, a nivel científico, avanzando en una visión y explicación dinámica y conflictiva de los territorios y, en la esfera de la actividad

profesional, contribuyendo a la configuración de instrumentos eficaces de planificación y gestión territorial. Estamos convencidos que las experiencias que se analizan en esta y otras mesas del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio nos permitirán avanzar pues, parafraseando el título del texto de la intervención de Oriol Nel.lo durante el acto de entrega del I Premio Nueva Cultura del Territorio a Andrés Rábago, El Roto, “**cada vez queda menos margen para mantenerse al margen**”. Hay que actuar con eficacia pues no hacerlo sería reflejo de una irresponsabilidad colectiva que, en este contexto de crisis y cambio global, por razones éticas no nos podemos permitir.

10. BIBLIOGRAFÍA

- AAV (2005): La Sierra de Guadarrama. Diagnóstico de un territorio. FIDA. Madrid.
- **Benabent F. de Córdoba, M. (2009)**: Los Planes de Ordenación del Territorio en España. De la Instrumentación a la Gestión. En Sánchez Pérez-Moneo, L.; Troitiño Vinuesa, M. A. (Coords. 2009): Agua, Territorio y Paisaje: De los Instrumentos Programados a la Planificación Aplicada. Pp. 143-158.
- **DELTA (2004)**: Guide Méthodologique pour le développement des Systemes Culturels Territoriaux. Euromed Heritage- íMed. Roma.
- **Farinós, J.; Romero, J. (Coords. 2007)**: Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo. Universitat de Valencia. Valencia.
- **García Regidor, J. (Coord. 2008)**: Desarrollo Rural Sostenible: Un Nuevo Desafío. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Madrid,
- **Hildebrand Scheid, A. (2009)**: La Ordenación del Territorio en la Agenda Política Europea. En Sánchez Pérez-Moneo, L.; Troitiño Vinuesa, M. A. (Coords. 2009): Agua, Territorio y Paisaje: De los Instrumentos Programados a la Planificación Aplicada. Pp. 121-142.
- **Hildebrand Scheid, A. (2009)**: La ordenación del territorio en España (1978-2006). Evolución, problemas y propuestas. En Angel Massiris Cabeza (Coord.): Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socio-espaciales. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja (Colombia). Pp. 71-120.
- **Nel.lo, O. (2009)**: “Cada vez queda menos margen para mantenerse al margen”. Colegio de Geógrafos. I Premio Nueva Cultura del Territorio. Madrid.
- **OSE (2009)**: Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la Sostenibilidad Territorial. Observatorio de la Sostenibilidad en España- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y marino- Fundación Biodiversidad- Fundación Universidad de Alcalá. Madrid.
- **Rodríguez González, R. (Dir. 2010)**: Territorio. Ordenar para competir. Netbiblo. La Coruña. España.
- Romero, J.; Farinós, J. (Eds, 2006): Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos. Universitat de Valencia. Valencia.
- **Romero González, J. (2009)**: Geopolítica y gobierno del territorio en España. Tirant lo Blanch. Valencia.
- **Sánchez Pérez-Moneo, L.; Troitiño Vinuesa, M.A. (2009)**: La cara y la cruz de la Ordenación del Territorio en España. A modo de resumen. Actas del V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: Agua, Territorio y Paisaje: De los Instrumentos Programados a la Planificación Aplicada. FUNDICOT- Madrid. Pp. 579-582.
- **Solís Trapero, E. (2008)**: “El horizonte urbano madrileño: más allá de la región político administrativa”. Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid, 28, número 1, pp. 133-162.
- **Tarroja, A.; Camagni, R. (Coords, 2006)**: Una Nueva Cultura del Territorio. Diputació Barcelona. Barcelona.
- **Troitiño Vinuesa, M. A. Et. Al. (2005)**: “Los Espacios Protegidos en España: Significación e Incidencia Socioterritorial”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 37, pp. 227-266
- **Troitiño Vinuesa, M. A. (2009)**: Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial: La Construcción de las Geografías del Futuro. En Salinas Escobar (Coord.): El Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales. Secretaría de Medio Ambiente y recursos Naturales- Instituto Nacional de Ecología-Universidad de Guadalajara. Guadalajara (México).Pp. 27-52.
- **Troitiño Vinuesa, M. A. (2009)**: El papel del Patrimonio en la Sostenibilidad Territorial. Avanzando hacia Nuevos Modelos de Desarrollo. En OSE: Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la Sostenibilidad Territorial. Pp. 139-148.
- **Troitiño Vinuesa, M. A. (2010)**: “La crisis como oportunidad para repensar la ordenación del Territorio”. En Rodríguez González, R. (Dir.2010): Territorio. Ordenar para competir. Netbiblo. La Coruña. España. Pp. 53-64.
- **Zoido Naranjo, F. (2007)**: Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En Farinós, J.; Romero, J. (Coord. 2007): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo. Pp. 19-48.

EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL PAÍS VASCO

Alfonso Sanz Araujo

*Director de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco.
Abogado.*



Por su carácter pluridisciplinar, la Ordenación del Territorio afecta transversalmente de forma decisiva a otros sectores, y se alimentan mutuamente: por un lado, cada administración sectorial nutre de contenidos y enriquece el Planeamiento, pero la Ordenación del Territorio aporta su visión integrada, priorizando objetivos y sopesando todos los condicionantes.

En el año 1990 se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio, fijando la base habilitante para la formulación escalonada de una serie de instrumentos ordenadores que habrían de desarrollar, a partir del modelo elegido, la concreta configuración del territorio de la CAPV. Concretamente, dicha Ley perfila los siguientes herramientas:

- Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT): a nivel de toda la CAPV.
- Planes Territoriales, Parciales (PTP) y
- Sectoriales (PTS).



Las DOT dividen la región en 15 unidades territoriales (Áreas Funcionales), cada una de las cuales dispone de su propio instrumento de ordenación territorial (PTP). Por lo tanto, estos planes territoriales ya contemplan la diversidad del territorio al prever un instrumento de ordenación territorial para cada una de las áreas funcionales, que concretan para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establecen.



La Planificación Territorial ofrece los instrumentos a través de los cuales tienen eficacia políticas deseables de cada administración sectorial, instrumentos cuyo proceso de desarrollo resulta completamente decisivo para garantizar la transparencia, la participación ciudadana, la implicación de la sociedad, y por tanto, una mayor identificación de la ciudadanía con su entorno, lo que lleva al bienestar y progreso, además de a una sociedad más madura y responsable, puesto que se siente partícipe de los procesos de su país.

En este sentido, se debe trabajar con las distintas acciones orientándolas hacia un territorio inteligente y sostenible, con un sector agropesquero y alimentario competitivo, que aporten valor, identidad y cohesión a la sociedad vasca.

Valorando que resulta necesaria la inclusión de una componente transversal que atraviese los otros objetivos sectoriales, por el carácter pluridisciplinar y operativo de la Ordenación del Territorio, que podría ser con una planificación territorial integrada, efectiva y participativa. Lo cual, se entiende imprescindible, puesto que los objetivos sectoriales de por sí no garantizan en absoluto su consecución, ni tan siquiera su consideración. Tanto es así, que esta componente trascendería en todo caso a la perspectiva de una administración, y dentro de estas, a la de un Departamento.

Desde un punto de vista de contenidos, se propone Limitar la artificialización del suelo y promover y priorizar su reutilización, por entender decisiva su contribución a un modelo territorial que minimice el consumo energético y favorezca la generación de actividades innovadoras.

Resulta conveniente dentro de objetivos mas generales el Favorecer la preservación y regeneración del territorio. Puesto que pretende, por un lado, superar políticas sectoriales que corren peligro de no resultar efectivas por incompatibles, y, por otro, también por superar la mera preservación del medio físico aportando componentes de sostenibilidad económica y social.

Por último, dentro de un apartado que enlace competitividad y territorio, resulta necesaria la inclusión de objetivos como el de; Favorecer el intercambio de ideas”, Generar oportunidades, Luchar por la igualdad y la cohesión social, Generar espacios que garanticen las libertades individuales”, ”Beneficiar la intermodalidad y movilidad sostenible,...

En la CAPV tenemos como, **Antecedentes- bases preliminares**:

- **Ley de Ordenación del Territorio, año 1990:** Ley que sienta las bases del Planeamiento Territorial en la CAPV, previendo las DOT y los diferentes instrumentos de ordenación del territorio, en cascada.
- **DOT, año 1997:** son el instrumento de ordenación territorial para toda la CAPV, marco de referencia para los restantes instrumentos. Se trata de un instrumento fundamental, puesto que establece un modelo claro en materia de Ordenación Territorial para el conjunto de la Comunidad.
- **Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV):** se trata del órgano superior consultivo y de coordinación de la Administración del País Vasco en el área de actuación de ordenación del territorio, del litoral y de urbanismo. Las diversas leyes de aplicación e instrumentos de planeamiento territorial en las que se apoya le permiten tener una base sólida y coherente para garantizar una orientación hacia el modelo territorial definido.

Dos de las características con las que cuenta la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en las que se pueden basar sus retos en relación a compatibilizar una gestión eficiente del paisaje con un desarrollo socio-económico, sería:

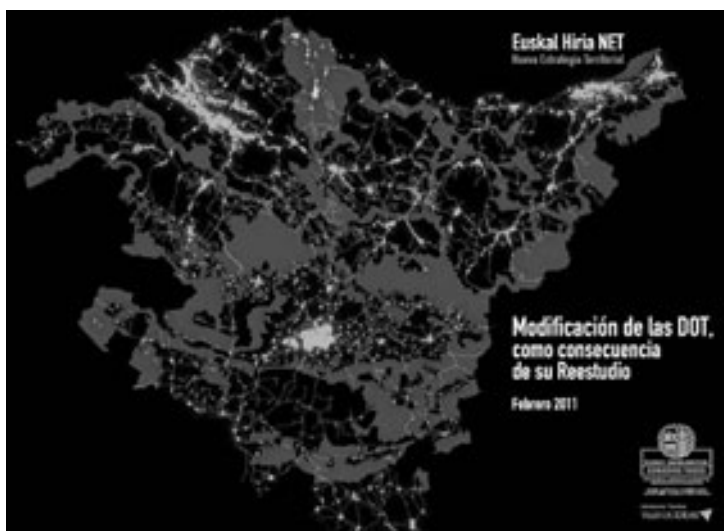
1. La diversidad de su territorio, basada en las dos vertientes hidrográficas (cantábrica y mediterránea), que dan lugar a diferentes estructuras territoriales y zonas climáticas diversas, que tienen como consecuencia diferentes estrategias de adaptación al medio por parte del ser humano. Todo ello da lugar a la gran variedad de paisajes con que cuenta la región.
2. Su posición geoestratégica dentro del contexto europeo; su carácter de rótula entre España y Francia, entre el Arco Atlántico y la Diagonal Europea (Lisboa- Milan), y en última instancia, la conexión entre Europa y África.

Mirando a la actualidad, tenemos que señalar lo siguiente:

- Se está realizando un importante esfuerzo en proseguir la tramitación de los diferentes instrumentos de planeamiento territorial que quedan por aprobar, como por ejemplo los diferentes PTPs que no se han aprobado definitivamente (PTP de Donostialdea, etc).
- Otra línea de actuación se centra en **adaptar y actualizar** el planeamiento territorial a nuevas técnicas y a un contexto siempre cambiante (tanto interno como externo); en este campo se pueden situar los diversos estudios para actualización de las DOT, análisis de PTPs y PTSs,

etc. También se puede insertar en este punto la elaboración de la nueva Ley de Paisaje, que supone **un marco normativo** general en esta materia.

- Una tercera línea de actuación, menos operativa pero igualmente importante, es la creación de una **cultura de valores** orientados a un modelo territorial deseable; **divulgación y sensibilización** de las acciones que se encuentran en sintonía con la ordenación territorial propuesta, y que de esta manera se someten a la crítica de la ciudadanía. En este contexto podemos situar los diferentes congresos y ciclos en los que participa esta Dirección de



Ordenación del Territorio, pero también actuaciones concretas que por su carácter modélico, muestran a la sociedad las orientaciones en materia de Ordenación del Territorio que se desean; ejemplo de ello es la materialización del Parque Lineal del Nervión, a través de la participación de diversas administraciones ...

- Por otra parte, también se está trabajando en facilitar a la población la información que se genera desde la Dirección de Ordenación del Territorio, información tanto generada como recopilada, de forma que se garantice su **acceso transparente y universal**. Así se facilitan los elementos para poder reflexionar sobre el territorio.
- **Como objetivos** más operativos, y más visibles están los de culminar el planeamiento territorial, y hacer un seguimiento constante del aprobado para adaptarlo a una realidad en transformación. Otro objetivo paralelo al anterior, menos visible pero igualmente sólido a largo plazo, es el de contribuir a crear una sociedad informada y crítica, sensibilizada con los procesos que se acometen en su entorno, y capaz de participar con madurez en la de Ordenación Territorial.

Entrando en un mayor nivel de concreción, desde la Dirección de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco se está realizando un esfuerzo importante en materia de hacer efectivas y operativas diversas acciones, de muy diverso carácter, pero que dan una idea de los valores que se desean transmitir y sobre los que se trabaja en materia de propuestas. De forma concreta, se pueden citar:

- **PTP de Donostialdea:** Dentro del planeamiento en cascada establecido en la CAPV, el planeamiento que ofrecen los Planes Territoriales Parciales (Planeamiento a escala de Área Funcional) supone la aportación de una escala intermedia que resulta adecuada para el análisis de diversos problemas y para la proposición de diversas acciones y operaciones que aprovechen las potencialidades del territorio, se orienten a minimizar los problemas detectados y preserven los valores de la zona para generaciones futuras, de acuerdo con un modelo deseable de desarrollo sostenible para el área. En este sentido, la colaboración entre Gobierno Vasco y Diputación Foral de Gipuzkoa ha hecho posible que se avance en los contenidos del PTP de Donostialdea. Este Área Funcional de Donostialdea supone un ámbito esencial dentro de la CAPV, con unas potencialidades enormes dada su localización estratégica y con un patrimonio natural y cultural especialmente rico. El PTP supone unos análisis de los problemas y oportunidades derivados de su realidad actual a esta escala, e incluirá una serie de propuestas que se orientarán hacia un desarrollo deseable para el área.
- **Ley de Paisaje:** por otra parte, y a nivel más global, desde Ordenación del Territorio se está trabajando en elaborar un marco normativo general en materia de Paisaje, de forma que sistematice la sensibilidad que siempre se ha tenido desde la Dirección de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco; en este sentido, se ha considerado que ya no nos podemos conformar con un tratamiento de la normativa sobre paisaje de forma fragmentaria ni parcial, sino que este desarrollo de medidas a través de los diferentes instrumentos de planeamiento territorial ha alcanzado un momento de madurez suficiente como para encontrar la oportunidad de dar un paso más hacia la creación e integración de acciones sistemáticas para considerarlas de forma conjunta. En este sentido, se está realizando un notable esfuerzo en la redacción y tramitación de una Ley de Paisaje para la CAPV.
- Por otra parte, el instrumento de ordenación territorial de la CAPV, que constituye el **marco de referencia** para los restantes instrumentos, son las **Directrices de Ordenación del Territorio**. Su aprobación definitiva en el año 1997 constituye un importante paso en la búsqueda de espacios comunes de toda la ciudadanía para garantizar un marco que permita el progreso dentro de un modelo de desarrollo sostenible. Sin embargo, a medida que la sociedad avanza y se producen cambios cada vez más acelerados en la realidad global, se hace necesario un etc estudio periódico que actualice las determinaciones de las DOT. En este sentido, este proceso nos permite mantener el nivel de exigencia y de rigor de las DOT primitivas, de forma

que se sigue comprobando la validez de sus propuestas. Por lo tanto, y gracias a esta autoexigencia, estos estudios nos permiten comprobar que el documento mantiene la vigencia del primer día, con incorporaciones que lo enriquecen y lo actualizan como la componente del paisaje, actualización de los métodos de cuantificación residencial, nuevas técnicas para alcanzar el modelo deseable.

La Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio (art. 10) establece la necesidad de recabar de las diferentes entidades públicas la información necesaria para la elaboración de las DOT así como la posibilidad de que éstas hagan llegar cuantas sugerencias o informaciones consideren conveniente. Y, de forma más específica, el Decreto 206/2003 de 9 de septiembre establece en relación con el procedimiento de modificación de las DOT que: La dirección y preparación de la modificación corresponde al Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio, que podrá recabar de los Departamentos del Gobierno Vasco y demás Administraciones, cuantos datos e informaciones estime necesarios para la más correcta formulación de la modificación. La contestación a la solicitud anterior deberá evacuarse por los Departamentos y demás Administraciones en el plazo de 1 mes (instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, organismos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas limítrofes ...) con el fin de recabar su parecer sobre los contenidos propuestos relativos a la modificación de las Directrices de Ordenación del Territorio.



- **Cultura del Paisaje:** por otra parte, la cobertura normativa que ofrece la Ley del Paisaje va aparejada con el fomento de una cultura del paisaje puntera y referente en su entorno, con el apoyo a diversas iniciativas y programas; en este sentido, se ha puesto en marcha un plan de fomento de la formación e investigación en materia del Paisaje, en colaboración con diversos organismos como la Universidad del País Vasco; la piedra angular de este movimiento es el Master del Paisaje, de carácter internacional, cuya creación provocará la formación de especialistas en el conocimiento y la intervención sobre los paisajes, un aspecto subrayado desde el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado recientemente por el Gobierno Vasco. Antes de la

puesta en marcha de este Master en fechas próximas, se están llevando a cabo ya ciclos de paisaje, con los que se fomenta la creación de esa cultura. Más allá de todas estas actividades, este conjunto de medidas nacen con la ambición de vincular el territorio de la CAPV con la excelencia en materia de paisaje en la esfera internacional.

- Pero la labor de la Dirección de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco no se queda en la esfera del Planeamiento; en la medida de sus posibilidades, fomenta la puesta en marcha de iniciativas que por su carácter modélico y por su importancia para la ordenación del Territorio resultan ejemplificantes del modelo que se quiere seguir. En este sentido, procede mencionar la ejecución del **Parque Lineal del Nervión**, en colaboración con Diputación Foral



de Álava y ayuntamientos afectados, que recuperará el espacio del valle del Nervión desde Delika hasta Llodio para la cultura, el ocio y el respeto por el medio ambiente.

- Sin embargo, tan importante como todo lo anterior es ofrecer al ciudadano **una información transparente, actualizada y universal** de todo el conjunto de datos que se manejan. En este sentido, y de la mano de todos los Departamentos del GV, se está realizando un importante esfuerzo conjunto en el facilitar la información que se dispone y se maneja, para garantizar un acceso de la población a todos estos recursos, y de esta forma se aproveche esa valiosa información para dar conocimiento de la realidad del territorio y de las propuestas del Planeamiento Territorial, con la esperanza también de que la ciudadanía tenga toda la información posible para participar en este proyecto común que es la Ordenación del Territorio.

En resumen, se puede concluir que desde la Dirección de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco se están llevando a cabo diversas acciones que persiguen no sólo la creación de nuevas leyes o el desarrollo del planeamiento territorial previsto desde la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio, sino también una importante labor de reconocimiento continuo de la problemática territorial, una labor de investigación de lo que se hace fuera y de cómo se puede aplicar a la realidad vasca, una sensibilización de la sociedad en relación al modelo territorial al que se orienta la CAPV, y por último, una transparencia y universalidad en el tratamiento de información y en la participación de la sociedad en este proyecto colectivo tan ilusionante. La ordenación del territorio puede de modo eficaz conformar o coadyuvar a una estrategia para controlar los procesos de expansión urbana y vincular más estrechamente desarrollo económico con conceptos como renovación urbana, transporte colectivo e integración ambiental y paisajística, y atender a las claves propias de la sostenibilidad.

EL PLAN DE ORDENACIÓN DEL LITORAL GALLEGO

Manuel Borobio Sanchiz

Arquitecto técnico Urbanista

Director Xeral de Sostibilidade e Paisaxe

Miriam García García

Arquitecto técnico Urbanista



1. CONTEXTO

Es necesario establecer un nuevo modelo de gestión del territorio que trascienda la planificación de lo local y evolucione hacia el conocimiento, la participación social y una gobernanza integral.

La Xunta asume como filosofía de Gobierno el principio de que el desarrollo de la comunidad autónoma debe fundamentarse en un crecimiento armónico con los valores del territorio. En este sentido uno de los rasgos identitarios del litoral de Galicia es el diverso conjunto de formas y paisajes que encontramos en sus 2.555 km de costa. Existe, además, el convencimiento de que se debe enfocar con urgencia un nuevo modelo de gestión del territorio que colabore al mantenimiento de estos paisajes propiciando una mayor calidad de vida y cohesión social. Este es un objetivo que trasciende a la planificación local y evoluciona hacia la participación social y la gobernanza activa e integral, implicando a los distintos agentes del territorio, administraciones, grupos políticos, ciudadanos y ciudadanas en general.

1.1 MARCO JURÍDICO

Galicia es una de las pocas Comunidades Autónomas que cuenta con una legislación propia y diferenciada en materia de Ordenación del territorio y del Paisaje. Por un lado en Galicia, la ordenación del territorio y el urbanismo se han regulado en sendas leyes, cuya conexión es evidente: la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia (LOTGA) y la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (LOUGA), que ha sido objeto de varias modificaciones, la más reciente por Ley 10/2010. La LOTGA se complementa por la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia. Por otro la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia en su concepción

holística del mismo reconocer el valor de éste para abordar la comprensión y el análisis del territorio, de las políticas de desarrollo sostenible necesarias para su puesta en valor y de los procesos ecológicos que en él tienen lugar.

En este contexto el POL se configura como un Plan territorial integrado, en virtud de Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, al objeto de establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.

1.2 LAS DIRECTRICES. MARCO INSTRUMENTAL

El sistema de planificación territorial propuesto combina la planificación en cascada y la horizontal, mostrando así la necesaria relación jerárquica entre los instrumentos derivados de las diferentes escalas de aproximación al territorio, y la relación transversal entre instrumentos de políticas convergentes.

Galicia se está dotando en esta legislatura de los instrumentos de ordenación territorial que le permitirán gestionar una política integrada en materia de sostenibilidad, paisaje y ordenación del territorio.

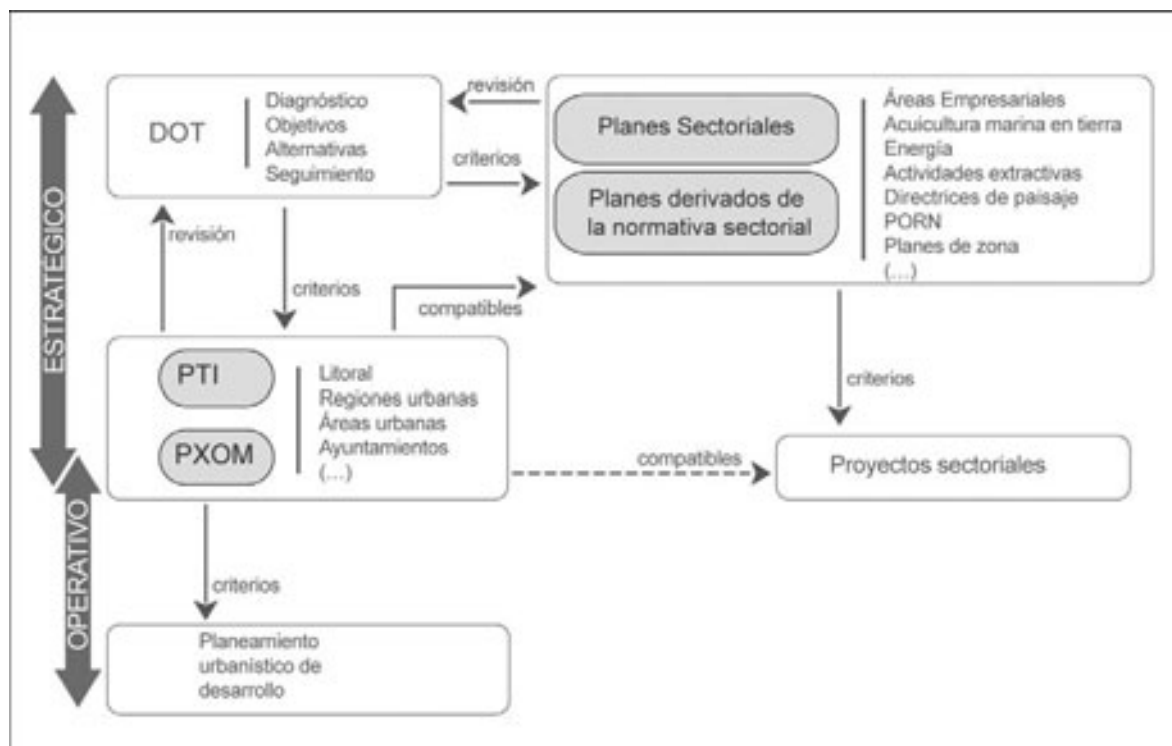
El punto de partida de esta integración reside en la elaboración del instrumento marco de planificación territorial, las Directrices de ordenación del territorio (DOT). Estas directrices incorporan las reflexiones y orientaciones de la Estrategia territorial europea referentes al policentrismo y la cohesión territorial y su evolución hacia la Estrategia Europa 2020 y las relaciones urbano-rurales, así como las correspondientes a la compactación y complejidad de los asentamientos presentes en la Carta de Leipzig.

Considerando las particularidades y potencialidades del territorio gallego, las orientaciones estratégicas sobre las que asientan las DOT de Galicia son:

- Favorecer la compacidad, armonizar el desarrollo de las ciudades (red urbana regional) y prevenir la urbanización difusa
- Fortalecer los núcleos tradicionales, el litoral y poner en valor la identidad y singularidad del territorio
- Fomentar un medio rural atractivo y prevenir el despoblamiento
- Mejorar la accesibilidad y movilidad en el territorio
- Proteger el patrimonio natural y cultural
- Incorporar la perspectiva del metabolismo urbano para una mayor eficiencia ambiental
- Afianzar la integración de Galicia en el contexto territorial exterior

El sistema de planificación territorial propuesto combina la planificación en cascada y la horizontal, mostrando así la necesaria relación jerárquica entre los instrumentos derivados de las diferentes escalas de aproximación al territorio, y la relación transversal entre instrumentos de políticas convergentes, como es el caso de la ordenación de los recursos naturales, la ordenación rural y la protección, ordenación y gestión del paisaje, todo ello con el objetivo de proteger y ordenar para mejorar el territorio. Partiendo de este contexto se está elaborando el primer instrumento de ordenación del territorio de ámbito subregional de Galicia y que viene a culminar el proceso de implantación

de instrumentos de ordenación del litoral del territorio atlántico europeo, el Plan de ordenación del litoral (POL) de Galicia.



1.3 MODELO DE PARTICIPACIÓN. MARCO SOCIAL

El plan de ordenación del litoral es la apuesta por un modelo de participación que supone la apertura de nuevos canales de diálogo con la sociedad y de eficiencia en el ejercicio de la administración.

Uno de los mayores logros alcanzados durante la tramitación del Plan de ordenación del litoral ha sido el alto grado de participación social y ciudadana, que tiene su origen en la búsqueda de la transparencia en la gestión y la implicación de la sociedad. Desde el origen de su tramitación, se ha puesto a disposición pública la información relativa al documento:

- **Página web:** www.xunta.es/litoral, que desde comienzos de año ha posibilitado el acceso al documento, incluyendo la cartografía. Durante el trámite de exposición pública (30 de julio-30 de septiembre) la web registró 2,6 millones de accesos. Además, el POL cuenta con un perfil en la red social Facebook donde diariamente se actualizan las novedades relacionadas con el Plan, siendo un espacio libre para la opinión y la consulta ciudadana.
- **Comisión parlamentaria:** nacida en abril de 2010 con el objetivo de ampliar la participación a los grupos políticos a pesar de no ser un trámite preceptivo. Esta comisión se reunió en 11 ocasiones con 18 comparecencias representativas de las distintas disciplinas, agentes e instituciones. El 25 de junio la comisión acordó informar favorablemente el POL, un respaldo político que supone un hito en la elaboración de un instrumento de esta naturaleza.
- **Oficina de Información del POL:** se abrió a comienzos de año (febrero) registrándose 68 consultas de particulares. Durante el período de información pública que acaba de terminar

(30 de septiembre) el número de consultas se multiplicó hasta alcanzar las 300, la mayoría vía telefónica.

- **Audiencias de la Consellería:** la Dirección General de Sostenibilidad y Paisaje se reunió con todas las entidades que solicitaron entrevistas personales, superando el centenar hasta la actualidad.
- **Charlas y conferencias:** colegios de arquitectos, asociaciones de vecinos, promotores inmobiliarios y diferentes entidades interesadas en conocer los principios y metodologías que guían el diseño del POL han sido testigo de diversos encuentros con diferentes miembros del equipo redactor.

Esta información puesta a disposición pública por primera vez es de gran utilidad para la sociedad, ya se trate de agentes implicados en la elaboración de instrumentos de planificación, proyectos de investigación, o simplemente una toma de contacto con la realidad territorial, sus elementos y valores. La liberación de estos datos se ha realizando empleando licencias libres y multitud de formatos para garantizar un acceso universal mediante estándares internacionales como ficheros geográficos SHP, geovisores web, PDFs, KMZ de GoogleEarth, etc.

2. METODOLOGÍA. LA GESTIÓN DEL TERRITORIO DESDE EL PAISAJE

El paisaje recibe, como concepto, un tratamiento integrador, desde la definición del ámbito de estudio pasando por las costas, sectores y unidades hasta la interpretación del modelo de organización territorial existente para establecer la propuesta de un nuevo Modelo Territorial.

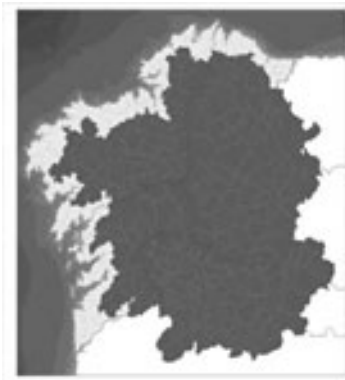
Este Plan es un trabajo de planificación que integra las políticas de protección, ordenación y gestión del territorio y del paisaje. El punto de partida son, más allá del mandato legal, los 2.555 kilómetros de costa, que incluyen 432 km de islas y 464 km de marismas y 1.659 km de perímetro costero. También los municipios, con los que se ha trabajado, que en cada una de las visitas realizadas, cuestionarios enviados y sesiones de trabajo desarrolladas, han manifestado la necesidad de contar con un **marco que dote de seguridad jurídica, estabilidad y equilibrio** a su desarrollo.

2.1 EL ÁMBITO

El primer reto ha sido la definición del ámbito, y este esfuerzo, a nuestro entender, exigía entender el litoral como un sistema superando así la línea de los 500m.



11 Franja 500 metros



12 Municipios Litoral



13 Ámbito Gestión POL

Para trazar los límites de un ámbito tan complejo se ha recurrido a una aproximación multiescalar, desde la visión de conjunto, hasta poner pie a tierra y leer la costa a escala humana (de las comarcas costeras a las unidades de paisaje). Así la delimitación debía responder a los espacios y los procesos ligados a la costa. La altimetría, la línea de cumbres más próximas al mar o la divisoria de aguas de los ríos, arroyos o paleocauces, que vierten directamente al litoral nos permitía una aproximación a este territorio. Así se delimitó un ámbito de estudio basado en el análisis de las cuencas vertientes que se ajustó posteriormente para definir el ámbito de Gestión que, circunscrito a los 82 municipios recogidos en el acuerdo de Consello de la Xunta de 24 de mayo de 2007, alcanza una superficie de 215.359 hectáreas.



1 4 Ámbito en la costa de Ribadeo frontera con Asturias.

2.2 LA CARACTERIZACIÓN DEL ÁMBITO EN COSTAS, SECTORES Y UNIDADES

Considerando las distintas escalas de aproximación al territorio, el análisis de las 215.359 ha dio como resultado tres niveles de reconocimiento del ámbito litoral:

- **Nivel 1. Las 7 Costas:** Diferenciación de grandes sectores de costa representativos, invariantes en nuestro tiempo, estructurantes del territorio. Mariña lucense, Rías Altas, Golfo Ártabro, Arco Bergantiñán, Costa da Morte, Rías Baixas, Costa Sur. Sus límites vienen marcados por elementos singulares en el paisaje, fundamentalmente cabos o puntas.
- **Nivel 2. Sectores:** Individualización de sectores característicos dentro de las siete costas diferenciadas. Se han identificado de este modo 34 sectores.



- **Nivel 3:** Caracterización, definición y cartografía de las diferentes unidades de paisaje presentes en cada uno de los sectores. Se han identificado 428 unidades de paisaje litorales y 214 unidades de paisaje prelitorales. Para cada una de estas unidades se ha realizado una documentación y cartografía específica en la que se identifican sus elementos y valores más representativos.

2.3 EL PAISAJE. HERRAMIENTA DE CORRESPONSABILIDAD SOLIDARIA

La definición de estas unidades de paisaje permite aproximarnos desde la escala lejana y más abstracta de la ordenación territorial a la más concreta que percibe el ciudadano, abriendo así un nuevo canal de diálogo con la sociedad. De esta forma, esta “información” se convierte en “formación” y por lo tanto en un elemento de reflexión y motivación de cara a la valoración paisajística y la planificación territorial no solo desde el punto de vista cuantitativo sino cualitativo.

El paisaje constituye, al fin y al cabo, la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado, así la planificación territorial conlleva el estudio del Paisaje no solo como territorio sino sociedad. De este modo, desde el reconocimiento de los valores del mismo y sus procesos, es más sencillo no sólo establecer las directrices para el desarrollo de las actividades de tal manera que todas tengan cabida sin que esto suponga una pérdida de nuestros valores patrimoniales, sino cumplirlas y hacerlas cumplir.



15 Unidades de paisaje. Arco Bergantiñán

3. DE LA CARACTERIZACIÓN DEL PAISAJE A LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

El resultado de este trabajo es una metodología de análisis y diagnóstico del territorio basada en la comprensión del paisaje, de la lógica y coherencia de los procesos que lo configuran, que permite objetivizar la toma de decisiones para el modelo de ordenación en el ámbito de estudio.

La caracterización del paisaje se plasma en cada **unidad de paisaje** mediante la cartografía de Usos del suelo y elementos para la valoración así como diversa información estructurada en fichas dotadas de textos, mapas y fotografías explicativas.

Para poder llevar a cabo la caracterización y la ordenación detallada de éste ámbito de gestión, se ha elaborado la cartografía específica en la que se han inventariado y caracterizado los hábitats asociados a las dinámicas intermareales (llanuras y marismas), todo el universo de geoformas reconocidas, acantilados, arenales, dunas, lagunas y humedales costeros. Y por supuesto, se ha acometido el estudio de la distribución espacial de la biota presente en el ámbito de estudio, en especial de las formas vegetales agrupadas en los diversos tipos.

Con el mismo rigor en el análisis se han dibujado en el **mapa de usos** todos aquellos en los que sus dinámicas tienen una evidente génesis antrópica. En este capítulo juegan un papel destacado los asentamientos y los usos del sistema agroforestal que, no en vano, representa 2/3 partes del territorio.

Del mismo modo se han cartografiado los espacios incluidos en la **Red de Espacios Naturales Protegidos** así como aquellos ámbitos con presencia de taxones vegetales endémicos, vulnerables o de distribución reducida, recogidos en el Atlas y Libro Rojo de la Flora Vasculare Amenazada de España, reconocibles como **Taxones Prioritarios**.



16 Ficha de una unidad de paisaje

Otro de los rasgos definidores de esta costa es su trazado recortado que delata una notable diversidad litológica y un importante control tectónico y estructural. El exhaustivo análisis de la diversidad geomorfológica del litoral gallego realizado para este trabajo, junto con los valiosos estudios consultados ha permitido identificar toda una serie de **espacios de interés geomorfológico** a lo largo de la geometría costera. Del mismo modo se ha identificado los procesos naturales de erosión marina cartografiando la denominada **Área de Dinámica Litoral** (ADL).

DINÁMICA	SISTEMA	USOS	% Ámbito
Natural	Intermareal	Chairas intermareais	3,77%
		Marismas	0,96%
	Geoformas	Praias	0,67%
		Dunas	0,99%
		Lagoas e humedais costeiros	0,14%
		Cantís	1,94%
	Biota (vegetación)	Vexetación costeira (*)	8,72%
		Bosques autóctonos	0,22%
		Bosques de ribeira	1,23%
		Bosques mixtos	1,12%
		Bosques de recolonización	1,54%
		Outras formacións de carácter húmido	0,82%
			Matogueiras

DINÁMICA	SISTEMA	USOS	%
Antrópica	Agroforestal	Cultivos e prados	20,53%
		Cultivos frutícolas e de viveiro	0,39%
		Viñedos	1,60%
		Cultivos baixo plástico	0,07%
		Forestal de repoboación	34,58%
	Cultural	Outras formacións arbóreas	0,19%
	Artificial	Outras masas de auga	0,03%
		Canteira	0,14%
	Urbanizado	Artificial	13,05%

Por otro lado se ha realizado un trabajo de identificación del **patrimonio cultural** presente en el espacio costero. Algunos de estos elementos merecen una especial atención por su implicación con el mar, como es el caso de los faros, el patrimonio etnográfico marino y los denominados Núcleos de Identidad del Litoral. Así no se ha recogido solo los elementos declarados BIC sino también el abundante patrimonio que aportan antiguas fábricas conserveras, de salazón, secaderos de pescado, carpinterías de ribera, "muñños de mar", faros etc, junto con la riqueza cultural e histórica que aportan los pazos, iglesias y otras edificaciones y construcciones populares.

Otro de los análisis novedosos ha sido la tipificación de los distintos tipos de asentamientos en función de su relación con el modelo de organización del territorio pasado y actual. En Galicia los principales asentamientos urbanos y la mayor parte de las actividades económicas se localizan junto a la costa, a la que están vinculadas muchas de las actividades que podemos considerar estratégicas para la economía gallega: pesca, puertos o turismo, entre otras. El resultado es sin duda el de una gran concentración demográfica que, unida a los modelos de desarrollo urbano experimentados en las últimas décadas, configuran amplios tramos de la costa como un largo y casi ininterrumpido asentamiento lineal junto al mar. Para comprender el modelo de ocupación actual se ha procedido a la caracterización de los asentamientos en distintos grupos:

- a. Asentamiento de carácter fundacional y Núcleos de identidad del Litoral
- b. Desarrollo periférico
- c. Asentamiento funcional

- d. Agregado urbano
- e. Nueva agrupación y los ámbitos de recualificación

Las tres primeras categorías en líneas generales presentan una estructura y funcionalidad urbana o de asentamiento rural, según corresponda, mientras que las tipologías de agregado urbano y nuevas agrupaciones recogen las manifestaciones de modelos de ocupación contemporáneos sin estructura y elementos de cohesión.

En la caracterización de las unidades de paisaje se ha prestado especial atención a **las cuestiones perceptivas**, ya que en el paisaje juega un papel fundamental lo aprendido, lo cultural. Se han incluido en este estudio los elementos más representativos desde el punto de vista de la energía del relieve y de la exposición visual, identificando los espacios de interés paisajístico. También se han reconocido los puntos de observación más representativos de cada unidad y cada costa.

El análisis de estos elementos ha servido de base para poder desgranar las dinámicas contemporáneas de cambios en los usos del suelo y su relación con los principales valores del territorio. Esto permite ir más allá que miradas basadas solo en el reconocimiento de valores estrictamente naturales entendiendo que la gestión del territorio no consiste solo en la protección sino que necesita de la ordenación y la planificación multiescalar para alcanzar los objetivos de un desarrollo basado en criterios de sostenibilidad y perdurabilidad.

4. EL PROYECTO DEL TERRITORIO UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

El Modelo propuesto por el POL incide los procesos contemporáneos como mecanismo de proyecto de una nueva organización territorial basada en criterios de sostenibilidad y calidad del paisaje.

El proceso de ocupación de las áreas costeras que ha experimentado no sólo Galicia sino toda la costa europea en las últimas décadas ha tenido como consecuencia procesos de ocupación dispersos y difusos. Ambos han ocasionado la fragmentación de hábitats, la presión sobre áreas sensibles y vulnerables del litoral, así como la ausencia de espacio público de calidad y de lugares de cohesión social.

4.1 EL MODELO

El POL es por lo tanto un documento necesario e inaplazable para la consecución de un marco normativo estable que proteja de forma efectiva el litoral de la Comunidad Autónoma. Básicamente los objetivos del POL son dos:

- establecer un marco de referencia para el planeamiento urbanístico (“la ordenación urbanística de la zona litoral”) mediante un conjunto de “criterios, principios y normas generales”.
- aprobar la normativa de conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.

Para la consecución de estos objetivos es necesario el establecimiento de un nuevo Modelo Territorial que:

- Identifique y caracterice las distintas áreas y elementos dentro del ámbito de gestión
- Establezca las relaciones entre ellos
- Determine los criterios, principios y normas generales para cada uno de estos elementos
- Concrete el régimen de usos de los ámbitos con valores reconocidos

La realidad es que la Costa de Galicia es compleja y diversa, por eso para modelos complejos (estructural y dinámicamente) es necesario aproximarse desde perspectivas sistémicas. Así, **ordenar esta realidad, es comprenderla**. No se trata sólo de delimitar una serie de elementos sino de tener en cuenta sus interconexiones. Por lo tanto podríamos decir que la lógica de la estructura del modelo que presenta el POL es ante todo relacional y no, como estamos acostumbrados, únicamente zonal. Por este motivo el POL establece una estructura compuesta por distintos elementos que superponen y complementan para poder recoger las particularidades de cada ámbito, configurando de esta forma un plan hecho a la medida de Galicia.

1. **Áreas del Plan de Ordenación del Litoral** en las que se divide la totalidad del territorio del ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Litoral, compuesto por:
 - a.- Áreas continuas:
 - 1.- Protección Ambiental
Protección Intermareal
Protección Costera
 - 2.- Mejora ambiental y paisajística
 - 3.- Ordenación Litoral
 - b.- Áreas discontinuas:
 - 1.- Corredores
 - 2.- Espacios de Interés
 - 3.- Red de Espacios Naturales de Galicia
2. **Asentamientos**. Caracterizados de la siguiente forma:
 - a.- Asentamiento de carácter fundacional
Núcleos de identidad del Litoral
 - b.- Desarrollo periférico
 - c.- Asentamiento funcional
 - d.- Agregado urbano
 - e.- Nueva agrupación
Ámbitos de recualificación
3. **Sistemas Generales Territoriales**

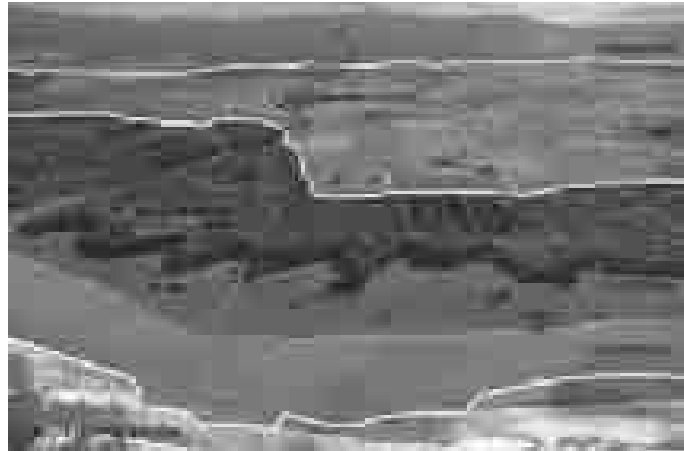
De este modo, el modelo previsto por el POL, se configura:

- **a partir de la identificación de una serie de elementos:**

Las **Áreas continuas** (Protección Ambiental, Mejora Ambiental y paisajística y Ordenación) consiguen un tratamiento homogéneo y coherente del ámbito de gestión.

El área de protección, que puede ser intermareal o costera, persigue garantizar la conservación de aquellos valores naturales singulares presentes en el territorio costero y que constituyen la zona de mayor fragilidad. La segunda de las áreas, la de **mejora ambiental y paisajística**, recoge el territorio entre el área costera y los primeros ejes o espacios que articulan el modelo de or-

ganización tradicional, comprendiendo el paisaje litoral más próximo a la costa. Es el espacio sometido a las mayores transformaciones en las últimas décadas y precisamente por ello la vocación de esta categoría es permanecer libre de edificación conformando de este modo lo que podríamos denominar el paisaje litoral. Por otro lado el área de **ordenación** recoge las planicies costeras y de transición situadas tras el frente litoral en las que, en la mayoría de las ocasiones, podemos encontrar asentamientos ligados visual y/o funcionalmente a los paisajes litorales. Además en esta zona hemos englobado las áreas ya urbanizadas en contacto con el mar.



Sobre estas áreas de protección continua se superponen las **áreas discontinuas** compuestas por los corredores y los espacios de interés (Espacios de interés paisajístico, de interés geomorfológico, de taxones) y los Espacios naturales protegidos de Galicia. Éstas suponen una regulación que, por un lado preserva la funcionalidad de los sistemas naturales al dotarlos de conectividad, y por otro pone en valor espacios singulares e identitarios de las zonas costeras.

- **una serie de relaciones entre estos elementos que sirve de base para el establecimiento de criterios, principios y normas generales.**

Desde el punto de vista de la sostenibilidad se fijan, criterios, principios y normas generales que posibilitan la adecuación de los planeamientos urbanísticos la Modelo territorial del POL. Es decir se trata de superponer estas capas de información (áreas continuas + áreas discontinuas) de tal manera que de la lectura del documento se pueda, por acumulación y relación de las determinaciones de cada uno de los espacios aplicados a un mismo territorio tener una lectura fiel de la globalidad de valores que confluyen en el mismo sin por ello perder la posibilidad de identificar sus elementos. Del mismo modo, y en relación a la caracterización de los asentamientos, se establecen los criterios para su desarrollo de tal manera que se preserven los valores identificados.

- **una normativa de conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras.**

Esta normativa regula los usos compatibles, autorizables e incompatibles en cada una de las áreas continuas y discontinuas del POL con el objetivo de fijar “la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras”.

4.2 LA GESTIÓN DINÁMICA

El POL es un plan que contiene una serie de determinaciones que necesitan de la adaptación

progresiva de los planeamientos municipales en el ámbito del litoral para que el Modelo territorial previsto se convierta en una realidad. El POL aspira a regular las necesidades de lo existente, pero también contiene una importante capacidad de propuesta orientada a medio y largo plazo.

4.3 DESARROLLOS

El POL pone a disposición de toda la sociedad herramientas para establecer nuevos modelos de desarrollo desde la racionalidad y la preservación de los recursos pero también desde la calidad de vida y del paisaje. Así la cartografía de modelo territorial y elementos y valores para la conservación, la documentación recogida en las fichas de las unidades de paisaje y los criterios establecidos en la normativa son una “hoja de ruta” que permiten valorar la totalidad del territorio aunque sea desde el desarrollo de ámbitos más reducidos. El POL no se configura solo como un instrumento de protección de las zonas y ecosistemas costeros, sino que tal y como se reconoce en los tratados nacionales e internacionales la protección y la ordenación son dos caras de una misma moneda. En definitiva, un uso racional del territorio exige del establecimiento de una serie de criterios para el desarrollo urbano y rural basado en principios de racionalidad y sostenibilidad a escala territorial.

4.4 CORREDORES ECOLÓGICOS

Se encuentran recogidos en esta categoría, entre otros, los cursos de agua y su vegetación de ribera, así como los espacios adyacentes necesarios para el buen funcionamiento de los hábitats de especial valor ecológico que los conforman, actuando como garante de la conectividad entre las áreas costeras y los espacios interiores de valor ambiental.

Los objetivos que se persiguen con esta categoría son los de dar continuidad al resto de Áreas de Protección recogidas contribuyendo a una mayor funcionalidad y diversidad de los ecosistemas y paisajes, minimizando la fragmentación provocada por otros usos. De la misma forma su función es la de preservar la biodiversidad de los ecosistemas presentes en estos ámbitos y la de mejora de la imagen urbana o rural. 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 sometidos a intensos procesos de urbanización.

Puesto que el POL es un documento escala y alcance territorial estos corredores están representados como un área de movimiento, es decir como un ámbito que el planeamiento urbanístico deberá delimitar y motivar de forma más precisa. Para esta delimitación se deberá tener presente la función ecológica, con elemento de conectividad y de reserva de suelo que suponen estos ámbitos, además de potenciar su uso como elementos capaces de dotar al territorio de mayor legibilidad. Esta cuestión última cobra aún más fuerza como herramienta para la planificación en los entornos con procesos de ocupación difusa y en el agregado urbano.

4.5 ÁMBITOS DE REQUALIFICACIÓN & AGREGADO URBANO

Uno de los procesos de ocupación más cuestionado y debatido de las últimas décadas en toda Europa, que se corresponde tal y como se ha indicado con los ámbitos reconocidos como nuevas

agrupaciones y agregado urbano. Llama poderosamente la atención el alto porcentaje de ocupación de las nuevas agrupaciones, dentro de la Red de Espacios Naturales protegidos, sobre todo si las comparamos con las de carácter fundacional. En esta reflexión reside parte de la estrategia que define el Modelo Territorial del POL.

Así el POL reconoce ambos procesos y recoge como ámbitos de recualificación a aquellas implantaciones de carácter residencial, productivo, de servicios o análogas, desvinculadas de los núcleos fundacionales, disconformes con el modelo territorial propuesto en el presente Plan. Esta disconformidad responde, en la mayoría de los casos a su ubicación en espacios de valor y a su carácter aislado. Para ellos el POL propone la mejora de sus condiciones de equipamiento, calidad ambiental e integración paisajística, impidiendo que se continúe creciendo desde ellos.

También se recoge el agregado urbano como los continuos urbanos difusos que se desarrollan a lo largo de la costa casi sin interrupción. Son áreas carentes de estructuras definidas, en la que los núcleos fundacionales y las áreas vacantes aparecen como los principales elementos de identidad y oportunidad. Dado su grado de ocupación el POL no incide en estos ámbitos pero sí que reconoce la necesidad de establecer modelos de crecimiento basados en la recuperación de los escasos elementos de valor, no tanto por su funcionalidad ecológica, en muchos casos impedida ya, sino por ser elementos capaces de dotar de estructura y legibilidad a este territorio. La compacidad, la redotación, la búsqueda de elementos de cohesión social son otras de las claves de crecimiento de estos ámbitos.

5. EL FUTURO DEL POL

Fruto de la metodología seguida, el POL se convierte en el marco de las políticas públicas de escala local o supramunicipal con incidencia en el territorio.

El POL presenta una documentación integrada de cara a la valoración territorial, ambiental y paisajística con el fin de que el planeamiento municipal establezca su modelo de desarrollo en el marco de los mismos de manera inequívoca. De esta manera se dota no sólo de seguridad jurídica al proceso de elaboración del planeamiento sino de motivación, asegurando la salvaguarda de los valores naturales, ambientales, paisajísticos y patrimoniales, así como un uso racional y sostenible del territorio.

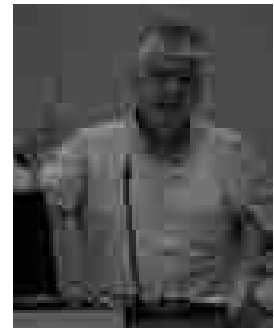
El POL recoge además distintos instrumentos de desarrollo como la denominada **Senda de los faros** que surge con el objeto de establecer una infraestructura verde capaz no solo de conectar los elementos ecológicos de valor, sino un recorrido funcional, casi de interpretación, del patrimonio natural y cultural del borde costero.

Pero sin duda alguna, el POL encontrará su complemento gracias a la aprobación de los **Catálogos y Directrices de Paisaje Litoral**. Estos continuarán el camino avanzado en los estudios, análisis y cartografía relativos a la valoración y caracterización del territorio y del paisaje realizados en este Plan y el POL se enriquecerá con su desarrollo pudiendo decir que el POL se alimenta y “crece” con ellos. Del mismo modo los Catálogos de paisaje y sus directrices tendrán, fruto de su imbricación en el POL, plena efectividad y aplicabilidad, colocando así el paisaje en el eje de la gobernanza territorial.

PLAN PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE DONOSTIA-SAN SEBASTIAN

Alberto Zabala

Arquitecto urbanista



DONOSTIA
 LEONARDO ALBA BARRIO, ARKAITZ BARRIO
 SERGIO ESTEBANIZ, IAN GONZALEZ, IANNA PARRA

PLAN INSTRUMENTAL PARCIAL DE ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
 (ORDENACIÓN DEL TERRITORIO)

ÍNDICE DE CONTENIDOS

A. MEMORIA

I. RASANTE PARTIDA

1. PROCESO GENERAL DE TRANSICIÓN DEL PIP
2. ANÁLISIS DEMOGRÁFICO
3. DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO
4. OBJETIVOS Y ORIENTACIONES

II. DE TERRITORIZACIONES Y PROPUESTAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1. ORGANIZACIÓN DEL AJ. DE SU ENTORNO COMARCAL
2. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
3. ORGANIZACIÓN GENERAL DEL MEDIO FÍSICO
4. MEDIO DE MOVILIDAD: MEDIOS DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES
5. MEDIO BIENAL DE ÁREAS DE ALTERNATIVAS DE MOVILIDAD
6. ORGANIZACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO
7. ÁREAS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO
8. ORGANIZACIÓN DEL PÁRAMO RESIDENCIAL DE VERDEDO
9. ORGANIZACIÓN DEL MEDIO PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS
10. EQUIPAMIENTO COMERCIAL GENERAL
11. COMPLEMENTACIÓN DE PLANEAMIENTOS

B. PLANOS

C. NORMAS DE ORGANIZACIÓN

D. PROGRAMA DE EJECUCIÓN Y ESTUDIO ECONÓMICO FINANCIERO

E. ADICIONES AL PLANEAMIENTO MUNICIPAL

F. ESTUDIO DE ICIA



DONOSTIA
 LEONARDO ALBA BARRIO, ARKAITZ BARRIO
 SERGIO ESTEBANIZ, IAN GONZALEZ, IANNA PARRA

PLAN INSTRUMENTAL PARCIAL DE ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
 (ORDENACIÓN DEL TERRITORIO)

ÍNDICE DE PLANOS

PLANO GENERAL

1. ORGANIZACIÓN DEL AJ. DE SU ENTORNO COMARCAL
2. ORGANIZACIÓN GENERAL DEL MEDIO FÍSICO
3. CÁMERA GENERAL DEL MEDIO DE MOVILIDAD
4. MEDIO BIENAL DE ÁREAS DE ALTERNATIVAS DE MOVILIDAD
5. ORGANIZACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO
6. ORGANIZACIÓN DEL PÁRAMO RESIDENCIAL DE VERDEDO Y DEL MEDIO PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS
7. EQUIPAMIENTO COMERCIAL GENERAL
8. COMPLEMENTACIÓN DE PLANEAMIENTOS

PLANOS ESPECÍFICOS DE LA RED DE CARRETERAS Y FERROVIARIA

- 1.1.1. RED DE CARRETERAS, CORTO PLAZO
- 1.1.2. RED DE CARRETERAS, MEDIO PLAZO
- 1.1.3. RED DE CARRETERAS, LARGO PLAZO
- 1.2.1. RED FERROVIARIA, CORTO PLAZO
- 1.2.2. RED FERROVIARIA, MEDIO-LARGO PLAZO

PLANOS ESPECÍFICOS DE LA ÁREAS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO

- 2.1. CANALES DE AGUA, ALTO DE VERDEDO Y VERDEDO
- 2.2. COMERCIO DEL CENTRO
- 2.3. ANEJA DE PANAMA Y MARINA EXTERIOR
- 2.4. COMERCIO DE EL CAJONCILLO
- 2.5. MEDIO FERROVIARIO Y DESDOLAMIENTO DE LA I EN MEDIO URBANO Y RESERVA TERRITORIAL DEL VALLE DE OLABERRIA



DONOSTIA
COMITATU DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
LEGIEN BERRITORTUGIAZ GERTUZIAREN BERRIKERAK

PLAN BERRITORTUGIAZ BARRIOAN EN ZONA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(UNIBERTSUALA-ARRA) (2004)

1. BASES DE PARTIDA

- 1.- PROCESO GENERAL DE TRAMITACIÓN DEL PTP, AVANCE 2003
- 2.- SÍNTESIS INFORMATIVA
 - TERRITORIO: 170 km², 100.000 habitantes, 175.000 viviendas
 - DESARROLLO URBANO: 1.300 Hm² (27%); (1.600 Hm² BARRIOAN); 2.300 Hm² (100%); 500 Hm² (Equipamientos, 200 Hm² (Servicio de Comodidades)); - Densidad poblacional de 100/Ha.
 - PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA: DIRECTIVA
 - ORDEN: PLANO Y PROYECTIVO
- 3.- DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO
 - ANÁLISIS VALORATIVO DEL PERIODO 2000-2005
 - PROCESO DE DEVOLUCIÓN PÚBLICA DEL AVANCE
 - SISTEMAS INSTITUCIONALES GENERALES
 - EL COMPLEJO
 - ADMINISTRATIVOS
 - PLAN DE PLAN
 - PLAN DE SERVICIOS
 - UFI
 - PLAN DE TERRITORIO
 - OPCIONES ALTERNATIVAS
 - SERVICIOS DE SERVICIO
 - UFI
- 4.- CRITERIOS Y OBJETIVOS
 - DOCUMENTO DE "CRITERIOS Y OBJETIVOS"
 - CRITERIO PARA LA REDUCCIÓN DEL PTP
 - OBJETIVOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

DONOSTIA
COMITATU DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
LEGIEN BERRITORTUGIAZ GERTUZIAREN BERRIKERAK

PLAN BERRITORTUGIAZ BARRIOAN EN ZONA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(UNIBERTSUALA-ARRA) (2004)

1.- INTEGRACIÓN DE A.F. EN SU ENTORNO CIRCUNDANTE



DONOSTIA
URBISTORIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL
URBISTORIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA

PLAN URBISTORIO PARTIAL DEL AREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIAN
(ORDENACIÓN DEL AREA URBANA)

3.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO FÍSICO

ESQUEMA DE ORDENACIÓN BÁSICA PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL GENERAL DEL MEDIO FÍSICO COMARCAL

ESQUEMA DE ORDENACIÓN POSICIONALENA COMPLEMENTARIA Y INTEGRAL

Logo of the Government of the Basque Country, the ICAJ (Basque Institute for Urban Planning), and the Donostia-San Sebastián Urban Planning Department.

DONOSTIA
URBISTORIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL
URBISTORIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA

PLAN URBISTORIO PARTIAL DEL AREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIAN
(ORDENACIÓN DEL AREA URBANA)

4.- ESQUEMA GENERAL DEL MODELO DE MOVILIDAD

Logo of the Government of the Basque Country, the ICAJ (Basque Institute for Urban Planning), and the Donostia-San Sebastián Urban Planning Department.

DONOSTIA
 COMENTARIO AL PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
 DEL ÁREA FUNCIONAL DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

PLAN PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
 (ORDENACIÓN DEL TERRITORIO)

4.- ESQUEMA GENERAL DEL MODELO DE MOVILIDAD

The diagram consists of two vertical columns of text, each containing several sections with bolded headings. The text is small and difficult to read, but it appears to be a detailed description of mobility models. At the bottom of the diagram, there is a legend with several circular icons and corresponding text, and a page number '10' on the right side.

DONOSTIA
 COMENTARIO AL PLAN PARCIAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
 DEL ÁREA FUNCIONAL DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

PLAN PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
 (ORDENACIÓN DEL TERRITORIO)

4.- ESQUEMA GENERAL DEL MODELO DE MOVILIDAD

This diagram is similar to the one above but is divided into three vertical columns of text. Each column contains sections with bolded headings. At the bottom, there is a legend with circular icons and text, and a page number '11' on the right side.







DONOSTIA
CONSEJO REGULADOR DEL SECTOR URBANO
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO URBANO Y DEL PASEO

PLAN URBANÍSTICO PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(ORDENACIÓN DEL SECTOR URBANO)

5.- CICLO INTEGRAL DEL AGUA. INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIO

DEL SERVICIO

1. Abastecimiento
2. Red de distribución
3. Red de saneamiento
4. Red de alcantarillado
5. Red de depuración
6. Red de tratamiento de aguas
7. Red de distribución de agua
8. Red de distribución de gas
9. Red de distribución de electricidad
10. Red de distribución de gas natural
11. Red de distribución de gas licuado
12. Red de distribución de gas propano
13. Red de distribución de gas butano
14. Red de distribución de gas butano
15. Red de distribución de gas butano

SERVICIOS DE SERVICIO

1. Red de distribución de agua
2. Red de distribución de gas
3. Red de distribución de electricidad
4. Red de distribución de gas natural
5. Red de distribución de gas licuado
6. Red de distribución de gas propano
7. Red de distribución de gas butano
8. Red de distribución de gas butano
9. Red de distribución de gas butano
10. Red de distribución de gas butano
11. Red de distribución de gas butano
12. Red de distribución de gas butano
13. Red de distribución de gas butano
14. Red de distribución de gas butano
15. Red de distribución de gas butano

18

DONOSTIA
CONSEJO REGULADOR DEL SECTOR URBANO
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO URBANO Y DEL PASEO

PLAN URBANÍSTICO PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(ORDENACIÓN DEL SECTOR URBANO)

6.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

19

DONOSTIA
URBANA
URBANA
URBANA

PLAN PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(ORDENACIÓN DEL MEDIO URBANO)

6.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.1.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.1.1.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.1.2.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.2.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.2.1.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.2.2.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.3.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.3.1.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

6.3.2.- ORDENACIÓN GENERAL DEL MEDIO URBANO

30

DONOSTIA
URBANA
URBANA
URBANA

PLAN PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(ORDENACIÓN DEL MEDIO URBANO)

7.3.- ÁREAS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LASARTE-ORIA, ALTOS DE ZUBIETA Y ARRIZETA

7.3.1.- ÁREAS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LASARTE-ORIA, ALTOS DE ZUBIETA Y ARRIZETA

7.3.1.1.- ÁREAS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LASARTE-ORIA, ALTOS DE ZUBIETA Y ARRIZETA

7.3.1.2.- ÁREAS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LASARTE-ORIA, ALTOS DE ZUBIETA Y ARRIZETA

31



DONOSTIA
URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN
URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN

PLAN URBANÍSTICO PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(URBENITZEKIN ERORTZITZAN)

7.5.- ÁREA DE CARACTERIZACIÓN DE LA BAHÍA DE PASAIA, ALTERNATIVA 1

OBJETIVO 1
Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.



URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN ERORTZITZAN

URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN ERORTZITZAN

URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN ERORTZITZAN

DONOSTIA
URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN
URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN

PLAN URBANÍSTICO PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(URBENITZEKIN ERORTZITZAN)

7.5.- ÁREA DE CARACTERIZACIÓN DE LA BAHÍA DE PASAIA, ALTERNATIVA 1

OBJETIVO 1
Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.

- 1.1. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.2. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.3. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.4. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.5. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.6. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.7. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.8. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.9. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.
- 1.10. Definición de configuración del espacio de regeneración urbana de la zona y coordinación de nuevos desarrollos de infraestructuras de la zona, tanto a la ordenación del espacio de carácter público como a la ordenación de los usos de carácter privado.

URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN ERORTZITZAN

URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN ERORTZITZAN

URBENITZEKIN ERORTZITZAN ERORTZITZAN ERORTZITZAN

DONOSTIA
URBANA Y TERRITORIAL
EJECUTIVO INSTITUCIONAL TERRITORIAL DE LA BAHÍA DE PASAJA

PLAN INSTRUMENTAL PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(ORDENACIÓN DEL ÁREA DE PASAJA)

7.5.- AYUDA DE CARACTERIZACIÓN DE LA BAHÍA DE PASAJA. ALTERNATIVA 3



ALTERNATIVA 3.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.



ALTERNATIVA 4.
Área de regeneración urbana.





38

DONOSTIA
URBANA Y TERRITORIAL
EJECUTIVO INSTITUCIONAL TERRITORIAL DE LA BAHÍA DE PASAJA

PLAN INSTRUMENTAL PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(ORDENACIÓN DEL ÁREA DE PASAJA)

7.5.- AYUDA DE CARACTERIZACIÓN DE LA BAHÍA DE PASAJA. ALTERNATIVA 3

ALTERNATIVA 1.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 2.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 3.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 4.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 5.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 6.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 7.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 8.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 9.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 10.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 11.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 12.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 13.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 14.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 15.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 16.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 17.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 18.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 19.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.

ALTERNATIVA 20.
Colocación del trazo de regeneración urbana de la zona y adaptación del mismo con la configuración de la mancha urbana, incluyendo dentro del recinto poligonal urbano.



ALTERNATIVA 4.
Área de regeneración urbana.

— Área de regeneración urbana (zona de estudio)

— Zona de estudio (zona de estudio)

— Zona de estudio (zona de estudio)

— Zona de estudio (zona de estudio)

39







DONOSTIA
URBANA Y TERRITORIO
SERVICIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANO

PLAN PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(ORDENACIÓN DEL ÁREA URBANA)

8 y 9.- ORDENACIÓN DEL PARQUE RESIDENCIAL DE VIVIENDAS Y DEL SUELO PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS

ANÁLISIS ANÁLISIS DEL SUELO ANÁLISIS DE LA DEMANDA ANÁLISIS DE LA OFERTA	ÁMBITO DE ORDENACIÓN GENERAL OBJETIVOS PRINCIPIOS CONDICIONES DE ORDENACIÓN CONDICIONES DE USO CONDICIONES DE PLANTAMIENTO	USOS USOS RESIDENCIALES USOS ECONÓMICOS USOS SOCIALES USOS RECREATIVOS
USOS RESIDENCIALES USOS ECONÓMICOS USOS SOCIALES USOS RECREATIVOS	CONDICIONES DE ORDENACIÓN CONDICIONES DE USO CONDICIONES DE PLANTAMIENTO	

AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
SERVICIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANO
IKU
EUREKA

80

DONOSTIA
URBANA Y TERRITORIO
SERVICIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANO

PLAN PARCIAL DEL ÁREA FUNCIONAL DE
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
(ORDENACIÓN DEL ÁREA URBANA)

10.- EQUIPAMIENTO COMUNITARIO GENERAL

OBJETIVOS Y CONDICIONES GENERALES OBJETIVOS CONDICIONES DE ORDENACIÓN CONDICIONES DE USO CONDICIONES DE PLANTAMIENTO	
---	--

AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN
SERVICIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO URBANO
IKU
EUREKA

81



CONSENSO VERSUS AGILIDAD

Aldert de Vries

Asesor técnico

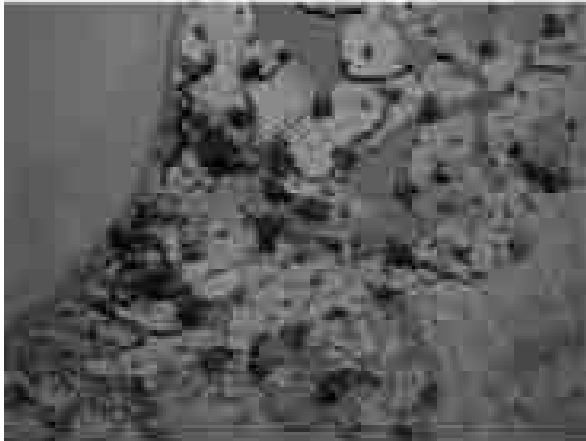
Ministerio de Industria y Medio Ambiente de Holanda



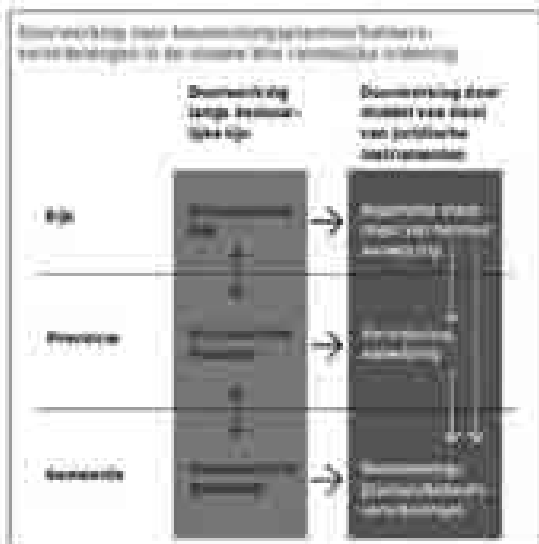
Consenso versus agilidad



Visión versus ejecución



Sobredimensión versus falta de coordinación



Retos

- Cambiar el modelo territorial: revitalización, gestión de recursos existentes, innovación.
- Menos dinero, menos funcionarios, menos planes..
- Más calidad, y más incorporación de la sociedad y el sector privado

Imaginar un nuevo futuro



Samen sneller duurzaam



LA GOBERNANZA EN ESPAÑA. REALIDAD Y PERSPECTIVAS

Joaquín Farinós Dasí

Doctor en Geografía

Profesor Titular de Universidad, Dpto. de Geografía – IIDL, Universitat de València



1. ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA TERRITORIAL O PODEMOS ENTENDER POR ELLA?

En algún texto precedente (FARINÓS, 2008) ya referíamos que la gobernanza era un concepto de dudosa procedencia y sospechosa intención, especialmente por el posible riesgo de desregulación y de omisión del poder público en favor de los actores privados, el mercado y la sociedad civil. Aún manteniendo un declarado enfoque neo-insitucionalista, afirmaciones como que no toda política pública o el desarrollo sostenible -también la ordenación del territorio- pueden resolverse por los gobiernos (por la gobernación), y que una asociación entre gobierno, actores privados (mercado) y sociedad civil son fundamentales para poder lograr los positivos resultados esperados, pueden resultar difíciles de oír y de aceptar sin reservas. Sobre todo en un país, como España, que a diferencia de otros y también como otros muchos, no cuenta con una sociedad civil potente y organizada, ni con unos mecanismos de control y dación de cuentas, capaces de hacer frente tanto al mercado como, también a veces, a los actores institucionales, actúen ambos por separado o en connivencia. Ésta es, sin duda, la razón fundamental, a mi modo de ver, de la desconfianza, más allá de cuestiones de ideología, sobre la idea y las prácticas de lo que se ha dado en llamar nueva gobernanza.

A pesar de ello, o precisamente por ello, no podemos negar la mayor. Es evidente que viejos modelos y fórmulas reglamentistas, burocráticas y dirigistas no han dado los resultados esperados; pero tampoco la desregulación y la confianza ciega en el mercado. La labor necesaria apunta en dos direcciones: tanto facilitar los mecanismos de control y dación de cuentas (especialmente, en lo que aquí nos ocupa, en materia de desarrollo territorial sostenible) como procurar nuevos enfoques, métodos y rutinas para producir los instrumentos de planificación y su posterior implementación (aplicación si se quiere, pero no ejecución), con el afán de producir los efectos deseados. Dicho de otro modo, la ley, las políticas y los planes son necesarios, pero demasiadas veces en nuestro país hemos venido comprobando que no son suficientes. Urge la búsqueda, por tanto, de soluciones; en las dos direcciones apuntadas, que no pueden, ni deben, contemplarse por separado. Podría añadirse una tercera, más que dirección meta-trayectoria: el desarrollo de una nueva cultura política y territorial, a la que justamente pretenden contribuir las dos anteriores.

No hay que olvidar que la gobernanza representa una innovación en la forma de hacer gobierno que trata de superar limitaciones que impiden una gestión efectiva de la política pública si se mantienen

los mecanismos tradicionales. Por lo tanto gobierno y gobernanza más que antagónicos resultan complementarios, si no consecutivos (en forma de espiral ascendente –vid. FARINÓS, 2008). Pero tampoco debe olvidarse que llegar a innovar mediante nuevas formas de gobernanza no significa ‘per se’ que exista gobernabilidad; es decir, que se pueda llegar a gobernar... porque determinados actores, aunque hayan decidido dotarse de unas reglas de funcionamiento común, quieren escapar de ellas en función de sus propios intereses¹. Aquí es donde volvemos a la necesidad del imperio de la ley, pero también de la conciencia ciudadana y la cultura del bien y de los valores, y no precisamente en su apreciación monetaria o de valor de cambio. Es aquí donde pretende centrarse la actividad y el control de la sociedad civil sobre cualquier proceso que afecte al mantenimiento del bien general; más allá de la mera participación. La participación representa, en efecto, como veremos, un importante elemento de la gobernanza, sí, pero en su esencia es un medio para ofrecer propuestas de solución a problemas desestructurados –no a los que ya la tienen- pero no un fin en sí misma. Es todo ello lo que está detrás de la búsqueda de una nueva cultura política y territorial, de la que también forma parte el tender puentes entre academia/expertos y tomadores de decisiones, y entre estos y la sociedad. Ello supone transitar, en palabras de BUROWAY, 2005 –citado por FERRAO, 2010-, de la ‘Professional’ y la ‘Critical Science’ a la ‘Policy Science’ para llegar finalmente a la ‘Public Science’².

De acuerdo con el INSTITUTE ON GOVERNANCE (2003) la gobernanza, a la que explícitamente interpreta como cosa distinta del gobierno –en sentido claramente distinto a lo que se defiende en este texto- incluye las tradiciones, instituciones y procesos que determinan cómo es ejercido el poder, cómo los ciudadanos intervienen o pueden intervenir y cómo se toman las decisiones en asuntos de interés general. Según el conocido trabajo de BAGNASCO y LE GALÈS (1997: 38) la gobernanza es “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para atender a los propios hitos discutidos y definidos colectivamente dentro de ambientes fragmentados, inciertos”. Sin embargo la sociedad, la política y las élites no han logrado desarrollar de forma efectiva proyectos de carácter colectivo, estructurados relacionamente y dirigidos estratégicamente en interés (común) del territorio. En parte debido a la falta de unas instituciones de gobierno permeables, con unos sistemas de planificación excesivamente lineales y cerrados sobre sí mismos que bloquean o tienden a controlar la participación de otros actores, especialmente los concernidos por la planificación de su propio espacio de vida. Ello ha conducido finalmente a dos extremos, a los conflictos territoriales o a la simple indiferencia social y política (DAVOUDI, FARINÓS, PAÛL y de VRIES, 2007; QUEIRÓS, 2009; SEIXAS, 2008; WASSENHOVEN, 2008). Las instituciones públicas, dice QUEIRÓS (2008: 17), deben entender que los grupos de actores involucrados en la planificación estratégica de su espacio de vida son capaces de generar un nuevo orden que va regenerándose a sí mismo (autopoiesis).

Los dos extremos citados se encuentran alejados precisamente de lo que se entiende por buen gobierno del territorio (denominación castellana que muchos prefieren al anglicismo de gobernanza territorial): la forma de organizar un consenso entre los distintos actores para promover soluciones satisfactorias para todos ellos, generando situaciones de suma mayor que cero (‘win-win’). Mediante estos nuevos modelos de gestión y de decisión sobre los asuntos públicos se trata de acordar una visión (estrategia) compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles de poder y actores implicados/concernidos, que deciden sobre su futuro deseado pero también, y esto es lo más importante, sobre la forma en que cada uno de ellos se compromete a contribuir en su consecución.

¹ Sobre las diferencias entre gobierno, gobernanza y gobernabilidad vid. PRATS i CATALÀ (2005: 133 y ss.).

² Sobre esta cuestión puede verse, entre otros CHILVERS & EVANS, 2009. Para un mayor detalle sobre el papel y las relaciones de la academia en la puesta en práctica de planes y estrategias territoriales vid. HEALEY, 2008.

Así pues, la gobernanza territorial hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y de sus estructuras organizativas, de la forma en que los territorios de un estado son administrados y las políticas aplicadas. Supone la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas (compartidas) de planificación y de gestión de las dinámicas territoriales, respaldadas por múltiples actores que comparten unos objetivos y que conocen y asumen cuál es el papel que deben desempeñar para poder lograrlos.

Y ¿para qué es necesaria esta participación? A esta pregunta que seguro se plantean de forma general muchos colectivos la respuesta es simple: porque sola la gobernación (las instituciones donde reside el poder público) no puede y le viene bien una ayuda para gobernar mejor, pudiendo obtener así mejores resultados fruto de los mejores diagnósticos –compartidos- y las menores barreras de entrada –fruto de los compromisos adquiridos entre las partes implicadas. Nos acercamos así a un nuevo estilo de planificación del desarrollo territorial –más que mera ordenación-, al diseño de verdaderas estrategias territoriales participadas, a la ‘Gèò-gouvernance’ en palabras de MASSON-VINCENT, 2008. Es aquí donde tiene perfecto acomodo un nuevo estilo de planificación territorial estratégica (ALBRECHTS, 2004 y 2006; ALBRECHTS, HEALEY y KUNZMANN, 2003; HEALEY, 2004 y 2006; SALET y FALUDI, 2000), y más concretamente la de segunda generación (para otros –PREZIOSO, 2008- cuarta, al desglosar la primera en tres), también llamada por algunos autores ‘Nueva Planificación Territorial Estratégica’ (ALBRECHTS, 2009; PASCUAL, 2007)³.

El apartado que sigue aborda más ampliamente esta cuestión.

2. ¿PARA QUÉ LA GOBERNANZA TERRITORIAL? PORQUE EL TERRITORIO, SU TRATAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD, ES UN SISTEMA COMPLEJO, UN PROBLEMA DESESTRUCTURADO Y UNA ‘MÁQUINA NO TRIVIAL’⁴

El concepto de desarrollo territorial sostenible y la necesidad de gestionar –no sólo racionalmente sino también en defensa del interés público general- el aprovechamiento de los recursos para poder conseguirlo, ha abierto las puertas a la participación de los ciudadanos en este gran objetivo colectivo; desde el planteamiento y definición del problema (vid. O’CONNOR, 1999) hasta la aplicación. El tradicional enfoque racional-comprehensivo de la planificación (hijo del racionalismo cientifista-instrumental y bajo el que los diferentes instrumentos de planificación han venido siendo desarrollados por las élites que configuran especialistas y equipos de técnicos, adoptando un claro sesgo tecnocrático de sentido de arriba a abajo) ha ido dando paso de forma progresiva a una nueva racionalidad comunicativa (HABERMAS, 2003), con la que convive. Para esta racionalidad comunicativa, que comporta la participación efectiva en términos de igualdad (la irrupción del “lego” y el “profano”, hasta ahora apartados del saber científico tradicional), se presupone igualdad de acceso a la información y el conocimiento territorial. Cabe relacionar éste a su vez con el concepto de inteligencia (e información) territorial y con la percepción (empírica) del territorio, lo que nos conduce al paisaje, tal y como se entiende por el Convenio (ya Tratado) Europeo del Paisaje⁵.

³ Se diferencia de la de primera generación en que los nuevos planes se realizan incorporando la evaluación ex-ante mediante la definición, en el mismo momento de elaboración del plan, de indicadores de seguimiento que permiten su evaluación de forma continuada. También se caracterizan por tratar de fortalecer los elementos de gobernanza democrática tales como el tejido de redes sociales, una verdadera implicación ciudadana y el partenariado público-privado.

⁴ “Es trivial una máquina de la que, cuando conocemos todos sus inputs, conocemos todos sus outputs; podemos predecir su comportamiento desde el momento que sabemos todo lo que entra en la máquina” (MORIN, 2006).

⁵ Una estrategia o un plan territorial es así comunicativamente racional; es decir, se gestiona de forma compartida, mediante el establecimiento de consensos a partir de deliberaciones entre los actores relevantes, que mantienen una relación de fuerzas en equilibrio, están todos igualmente informados y cuentan con las mejores condiciones de intercambio de pareceres (INNES, 1996).

Ello presupone la alteración de las verdaderas prioridades en los procesos de planificación, pasando a prestar menos atención a la forma en que se preparan y elaboran rigurosos, complejos y minuciosos documentos de diagnóstico y propuestas de actuación, y mucha más a la forma en que se implementan (se prefiere emplear en anglicismo) y a las condiciones necesarias que lo faciliten. Como ya señalaba FRIEDMANN (1987) cuando definía qué era planificar, se trata de cómo poder transformar el conocimiento y la técnica (los métodos) en acción; una cuestión todavía pendiente a la que precisamente trata de dar respuesta, o al menos avanzar hacia ella, la gobernanza territorial.

La ordenación del territorio, reconstituida o Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible, de acuerdo con la nueva denominación resultante de la 13 reunión de la CEMAT en Liubliana en 2003, es uno de los campos si no el campo predilecto para la aplicación de los principios y nuevas formas de gobernanza territorial (FARINÓS, 2005 y 2008). Los nuevos problemas y retos territoriales (cambio climático, riesgos naturales, competencia global, cohesión territorial, policentrismo, urbanización acelerada y crisis consecuyente, pérdida de los valores paisajísticos y patrimoniales, etc.) han provocado un cambio en el entendimiento y también en la práctica de la planificación territorial. La ordenación del territorio actual se encamina más hacia sus funciones de desarrollo territorial y de coordinación que a la simple (aunque necesaria) ordenación de los usos del suelo y prevención o corrección de efectos indeseados. Por ello requiere de nuevas prácticas, rutinas y de una nueva cultura política; de una nueva gobernanza.

Si en el epígrafe precedente se ofrecía una aproximación a su significado, ahora hacemos lo propio con sus componentes o dimensiones. Éstas, como ya escribimos originalmente (ESPON Project 2.3.2), son tres:

- una dimensión de gobernanza vertical o multinivel para poder desarrollar la coordinación o cooperación entre los distintos niveles político-administrativos, a efectos de poder trabar esfuerzos en políticas territoriales o con impacto territorial compartidas o concurrentes;
- una dimensión horizontal, centrada en la coordinación y cooperación entre políticas o departamentos sectoriales, entre territorios (contiguos o no - Cooperación Territorial) y entre actores y agentes (partenariados público-públicos, público-privados, público-privados-tercer sector...);
- y una tercera dimensión de participación. Debe quedar meridianamente claro y de forma contundente que, a pesar de su popularidad, la participación no equivale 'per se' a gobernanza; tampoco es un fin en sí mismo (como muchas veces parece) sino sólo un medio (para poder gobernar, hacer política y aplicar políticas mejor). Finalmente, la participación es necesaria o conveniente en algunos casos (cuando se trata de resolver problemas desestructurados) pero no otros (cuando la solución es clara o unívoca). Estos planteamientos pueden y deberían ayudar a la hora de hacer planes participados, y también a la hora de establecer las relaciones, de complementariedad y convivencia, entre la planificación física tradicional y la estratégica.

Desarrollada por la mayoría de los países europeos, la planificación territorial estratégica está actualmente en curso de renovación y ha tomado nuevas formas. A nivel europeo la planificación territorial estratégica regresó con fuerza a partir de los años 1980 (SALET y FALUDI, 2000), aunque con una filosofía y práctica distintos a la que tuvo en sus orígenes allá por la década de los años 1960. Esta planificación territorial estratégica no es solo un simple concepto, procedimiento o herramienta, sino un conjunto de ellos, de entre cuyo repertorio se escoge -cuidadosamente y a medida- de acuerdo con cada situación particular y los objetivos previstos. Se caracteriza tanto por una reformulación estratégica de la posición económica, política y cultural de un territorio concreto en el marco de la globalización (HEALEY, 1998), como por, para poder lograr lo primero, optar a una

nueva gobernanza territorial (PASCUAL, 2007)⁶.

Si en la planificación estratégica de primera generación lo importante eran los proyectos y su impulso, en los de segunda lo principal es la articulación del proceso que organiza y reestructura las relaciones de interdependencia y las interacciones sociales. Estas dependen de la capacidad de organización (capital social), pero también de la capacidad de discusión y decisión; en función a su vez del capital intelectual disponible y de la racionalidad discursiva posible. Las sociedades más complejas y diversas requieren de valores y actitudes compartidos -a veces derivados de la propia historia, cultura y las 'story-lines'- para favorecer la interacción y la densidad de relaciones que promuevan la necesaria innovación socio-territorial que dé lugar a unas nuevas "prácticas transformadoras". Lograrlas presupone un riguroso y crítico análisis de los factores técnicos, legales, financieros, organizacionales y de propiedad que afectan a las posibilidades de realización concreta de los planes y proyectos estratégicos, y así poder investigar creativamente sobre los instrumentos, herramientas, medios y rutinas más apropiados (ALBRECHTS, 2009).

3. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA. '...Y SIN EMBARGO SE MUEVE'

3.1. EL PESO DE LA TRADICIÓN Y LOS OFRECIMIENTOS DE INNOVACIÓN

Siguiendo con el argumento del último párrafo del apartado anterior, la ordenación del territorio en España es un problema cultural o, como decía Joan Nogué, "el respeto por el territorio es una cuestión de mentalidad"⁷. Ante su generalizada carencia hemos tratado de mirar hacia afuera para refugiarnos y depositar nuestras esperanzas en lo que los organismos supranacionales ofrecían, especialmente la UE pero también, cómo no, el Consejo de Europa y su CEMAT. Sin embargo las soluciones deberán partir de dentro. España, como otros países mediterráneos como Italia, Grecia y Portugal (todos ellos con un estilo o tradición de planificación de tipo 'urbanístico' de acuerdo con la tipificación realizada por la CE, 1997 y refrendada por el ESPON Project 2.3.2), ha pretendido ver la planificación territorial europea más como una herramienta estratégica en el proceso de integración en el espacio europeo. Menos como marco de innovaciones en materia de planificación. Eso no significa, sin embargo, que no hayan existido avances, si bien más claramente sobre el papel (en las nuevas leyes -2ª generación- de ordenación del territorio de las CC.AA. y documentos de planificación cuyo desarrollo contemplan) que en la práctica diaria.

El análisis comparado y el aprendizaje de las buenas prácticas de otros resulta, sin duda, una actividad muy útil, aunque provengan de culturas, tradiciones y estilos diferentes. Y es ahí donde precisamente reside uno de los principales problemas. ¿Cómo adaptar u homologar cosas que se interpretan y se miden con diferentes ángulos?

En culturas del sur de Europa (con unos estilos de planificación marcadamente influidos por el sue-

⁶ En opinión del autor los planes estratégicos de segunda generación son los instrumentos que permiten poner en práctica las nuevas formas de gobernanza mediante un nuevo arte de gobernar el territorio esmerado en la adecuada organización y gestión de interdependencias (gobierno relacional). Desde su punto de vista, la 'gestión relacional' sería el modo de gestión propio de la gobernanza, situando la planificación estratégica entre las técnicas de gestión relacional, junto a otras como la negociación relacional, las técnicas de mediación, las técnicas de participación e implicación ciudadana, los métodos y técnicas de gestión de proyectos en red, etc. A nuestro modo de ver, la planificación estratégica incluye todas las demás.

⁷ Entrevista para WWW.JORNAL.CAT i SIES.tv. (Disponible en <http://il.youtube.com/watch?v=1SD6YSp34T0&feature=related>).

lo y el valor de las plusvalías apropiables que puede generar, donde la planificación territorial se ha entendido tradicionalmente más como correctora y preventiva que como potencial y propositiva de nuevos modelos de desarrollo y de gestión del capital territorial existente) los sistemas de planificación tienden a ser simples, unívocos y poco versátiles o con escasa capacidad de auto(re)generación o desarrollo. Y ello a consecuencia de que se trata de una práctica sensible y amenazada, lo que acaba por despertar la precaución -si no el recelo- de quienes la consideran, no sin razón en algunos de los territorios españoles, especie con necesidad de protección -como plantón en vivero- ante las amenazas del entorno (modelo de crecimiento económico imperante, desafección social, inapropiada o disfuncional cultura y estructura administrativa y competencial, desinterés de la clase dirigente...). En suma, una tradición de planificación muy centrada en la actividad urbanística y los usos del suelo, mucho más focalizada en la ciudad (lo urbano) que en el territorio (la matriz territorial y el espacio en su conjunto); que no es capaz de resolver adecuadamente los viejos problemas en un nuevo contexto como el actual, con nuevos procesos en marcha; y que desde luego encaja mal (por esta su debilidad y por su distinta filosofía) los nuevos retos, re-conceptualizaciones e instrumentaciones que plantea una visión más holística y ecosistémica en espacios cada vez más complejos.

Nueva cultura del territorio, incardinación o nueva relación entre la planificación territorial y urbanística, adaptación al cambio climático, participación, evaluación de políticas, evaluación ambiental estratégica ('ex-ante') frente a la simple evaluación de impacto ambiental ('ex-post' y de proyecto concreto), evaluación de impacto territorial frente a la estrictamente sectorial, consideración integral del territorio como sistema complejo... Un nuevo momento, una nueva realidad, unos nuevos problemas y retos territoriales; la necesidad de una nueva visión de la planificación territorial -de la ordenación del territorio-, que camine más hacia sus funciones de desarrollo y de coordinación (gobernanza) en lugar de la simple (aunque necesaria) ordenación de los usos del suelo y de la prevención o corrección de impactos negativos. Este es el escenario en el que nos encontramos y en el que se persiguen y logran algunos avances (siquiera sea puntual y a veces modestamente), afrontando también y al mismo tiempo el riesgo de los modismos, la banalización o la oportunidad política. Entre 'ser', 'estar' y 'parecer', en materia de ordenación del territorio se opta en no pocas ocasiones por 'parecer', en algunas por ni 'estar', en lugar de querer 'ser'.

Al tratar de definir la situación de la ordenación del territorio en España nos enfrentamos de nuevo al dilema entre lo necesario y lo (im)posible o, por qué no, de 'convertir la necesidad en virtud': mejorar las condiciones para llegar a la madurez de nuestra planificación aprendiendo de las mejores prácticas y de los mejores resultados en un entorno cambiante, mientras es una práctica no completamente asentada en algunos territorios, motivo éste que explica por qué no se cuenta con planes subregionales que cubran totalmente la superficie de cada Comunidad Autónoma. Así pues, nos encontramos lejos de la idea, y práctica, de una planificación secuencial, donde todo nuevo instrumento de planificación se encuentre en concordancia con los preexistentes, sólidamente asentados previamente⁸. La situación, aquí, es otra. La planificación territorial, e incluso el medio ambiente, a los que ahora se ha unido con fuerza el paisaje, no sólo no está en la agenda sino que muchas veces se tiene que hacer desde otras políticas sectoriales a las que supuestamente debiera coordinar (forestal, rural, turística... o la propia política del paisaje). Es esa falta de un marco coherente, sólidamente construido, secuencial, bien negociado y acordado entre las distintas partes, cultural y socialmente asumido, la principal causa de la incapacidad, muchas de las veces, de poder entender y afrontar adecuadamente los nuevos retos territoriales. Pero es obvio

⁸ Entendemos que una planificación es secuencial si cualquier innovación (en conceptos, métodos, instrumentos o estilo) se inician cuando ya han sido convenientemente asentadas las anteriores, que sirven de base sólida para las nuevas sin limitar o reducir la presencia y eficacia de la propia planificación territorial.

que debemos hacerlo si queremos dotarnos de un mejor nivel de vida por medio de la definición de un premeditado modelo de desarrollo territorial. Sin embargo, demasiado habitualmente, a este gran objetivo se le trata de hacer frente de forma banal y descafeinada; casi como una cuestión de moda, sin entrar a fondo en el verdadero significado y sentido de lo que llega de nuevo. Y eso en el caso de un aperturismo y afán de mixtura e innovación.

Ampliar las miras puede, también, resultar inapropiado, en tanto que podemos estar introduciendo conceptos 'amables' o 'simpáticos' (policentrismo, cohesión territorial, evaluación de impacto territorial...), rápidamente incorporados a la 'jerga' pero de los que nadie sabe a ciencia cierta su significado, ni cómo se plasman, se planean y se pueden evaluar de forma comparable. Con todo, y a pesar de las limitaciones expuestas, servirse de un mayor angular ha resultado en el caso español de gran utilidad, permitiendo superar un entendimiento y una práctica de la ordenación del territorio habitualmente reactiva y correctora, más que proactiva y potencial.

La cuestión que queda pendiente (FARINÓS, 2010) es si la ordenación del territorio (reconstituida), o planificación del desarrollo territorial sostenible, debe equivaler:

- únicamente a un tipo de planificación física: la planificación territorial de escala regional y supramunicipal
- a una combinación de varias planificaciones físicas: la territorial y la urbanística que vuelven, finalmente, a ser una, pese a la profunda segregación que sufrieron desde la Ley del Suelo de 1957; (el único criterio diferenciador entre ambas sería entonces la escala)
- a una combinación de todas las planificaciones de tipo físico (incluida la sectorial con impacto territorial), o incluso
- a una coordinación entre la planificación económica (la 'hermana mayor' y 'niña de sus ojos') y la planificación territorial (hoy por hoy 'la cenicienta'), dando lugar a una especie de política crisol, respondiendo a un nuevo estilo al que llamamos tiempo atrás 'neo-comprehensivo' (FARINÓS y MILDNER, 2006).

... y si ésta debe hacerse como hasta ahora o bien es necesario transitar de forma más diligente que timorata hacia nuevas formas y prácticas de gobernanza territorial en sus distintas dimensiones ya citadas: vertical/multinivel, horizontal (entre departamentos y políticas sectoriales, entre territorios -cooperación territorial- y entre actores -partenariado) y participación.

Si nos centramos únicamente en la función de ordenación, las dos primeras opciones serían asumibles; si en la del desarrollo territorial, entonces las dos se quedan cortas y nos conduciría a la tercera y, con mayores esfuerzos, a la cuarta. También la tercera función de coordinación o de gobernanza está especialmente relacionada con las dos últimas opciones porque, como se ha dicho (FALUDI, 2002; FARINÓS, 2005), el campo predilecto de aplicación de los principios de la gobernanza es la planificación del desarrollo territorial sostenible. Sin embargo para BENABENT (2006), y esto puede ser tomado como indicador del nivel la gobernanza territorial en nuestro país, no puede decirse en el caso español que se esté produciendo una progresiva integración entre las planificaciones económica (del desarrollo regional) y física (territorial, urbanística y sectorial con impacto territorial). Por el contrario lo que se estaría produciendo en el actual Estado de las Autonomías es una progresiva separación entre ambas. Añade, además, que aunque la ordenación del territorio supedita cada vez más a la planificación urbanística, por contra cada vez tiene una menor influencia sobre las políticas sectoriales. Desde este punto de vista, la realidad de una deseada planificación territorial estratégica (por participada y visionaria en el medio y largo plazo) e integral (por coordinada y por superar el tradicional enfoque sectorial) parecería todavía lejana.

Esto situaría a España, dentro del contexto europeo, en una especie de situación a la mitad, lo que puede plantearle dificultades para poder situarse en condiciones de igualdad respecto de otros territorios más avezados en esta nueva planificación del desarrollo territorial y para poder dar una visión más mediterránea a los fundamentos del documento de la 'Estrategia Territorial Europea' y a la futura política de cohesión territorial. Para ello se requiere no solo un nuevo estilo de planificación, más territorial que exclusivamente económica, que preste una mayor atención al propio capital territorial y al desarrollo de nuevos métodos que permitan una participación más efectiva de nuevos actores. Estas nuevas prácticas no sólo requieren de liderazgo político sino también de la pertinente cualificación del personal técnico de las administraciones. Esta capacitación, a su vez, no se refiere únicamente a las habilidades de análisis y de interpretación, sino también habilidades sociales relacionadas con la gestión de conflictos (mediación) y una nueva cultura de colaboración interadministrativa; aunque la aplicación de las decisiones, una vez acordadas en la mesa de coordinación, vuelvan a aplicarse de forma sectorial desde los propios departamentos.

3.2. '...Y SIN EMBARGO SE MUEVE'. AVANCES EN NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA

En el referido informe final del ESPON Project 2.3.2, en el que este autor actuó como coordinador, ya se ofrecía una panorámica de la situación de los distintos países del espacio ESPON (EU27+2) respecto a los distintas dimensiones y vectores de la gobernanza territorial. En el caso español las limitaciones a las que se vienen enfrentando las tradicionales prácticas de planificación territorial, con instrumentos consolidados pero no siempre exitosos, han ido empujando hacia nuevos enfoques y, aunque menos claramente, hacia nuevos métodos y prácticas.

En materia de participación la situación de nuestro país se calificaba por entonces, y puede mantenerse hasta la fecha, como de 'baja experiencia en procesos participativos'. Únicamente ha cambiado, parcialmente y sobre el papel, con la aparición (al tenor de la ratificación del Convenio de Aarhus)⁹ de nuevas leyes y reglamentos de participación ciudadana, amén de otros instrumentos como los Planes de Participación Pública, contemplados en alguna de las nuevas legislaciones y reglamentos en materia de OT y de protección del paisaje. Su desarrollo suele estar muy alejado (en un particular 'cumplimiento' de lo comprometido) de lo que podríamos llamar el 'espíritu de la ley' o de lo que se pretende con y significa la participación en otros contextos: un verdadero mecanismo de control de la población sobre las dinámicas territoriales en marcos tendentes a la flexibilización de la norma. En el caso español esta participación o bien tiende al enfrentamiento y al conflicto (la llamada cultura del 'aquí no' –NIMBY- en lugar del 'aquí, así, sí'¹⁰) o bien se siente controlada y manipulada; o simplemente, al final del proceso participativo, desoída por la gobernación (el poder institucionalmente establecido).

Buena parte de los conflictos territoriales existentes en la actualidad no pueden solucionarse únicamente por la vía de la judicialización y de crear más planeamiento al viejo estilo. Más bien requieren de mediación, diálogo, cooperación y generación de visiones estratégicas que estén bien fundamentadas y que sean compartidas. Sin embargo los tomadores de decisiones tienden a dotarse de mecanismos de control de esta participación. Imperativa por ley, en algunos casos se contempla con unos plazos completamente irreales (en algunos casos se fija una fecha límite de 30 días para desarrollar estos Planes de Participación Pública!) que imposibilitan cualquier tipo de participación efectiva. Se hace inviable así la posibilidad de considerar, dentro del mismo proceso participativo,

⁹ Convenio de Aarhus, Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Hecho y firmado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998, ratificado el 29 de diciembre de 2004.
¹⁰ Vid. NEL-LO, 2003 y CASADEMUNT et al., 2007.

unas más que útiles y convenientes actividades de formación de los participantes acerca de cómo se participa y para qué sirve la planificación. Ello permitiría iniciar una espiral ascendente que invirtiera el sentido descendente que parece predominar claramente en esta práctica a día de hoy: participación limitada y controlada, escasa o nula claridad sobre los efectos y utilidad de la misma, falta de transparencia y de comunicación sobre para qué ha servido la participación de los actores en el resultado o la opción finalmente adoptados, desprestigio y desmotivación sobre la participación entre la población... Si no es esto último lo que se pretende, entonces es necesario reconsiderar a fondo el tema de la participación en materia de planificación urbanística, territorial, medioambiental y paisajística. No solo en lo referente a la del 'público' en general, sino también a la hora de tratar de establecer nuevos puentes -como se señalaba al inicio de estas páginas- entre población, expertos y académicos, técnicos y tomadores de decisiones.

En cuanto a las relaciones multinivel, que nos conducen a un diagnóstico crítico del funcionamiento del Estado Compuesto que es España –menos de su propia estructura u organización territorial-, no es preciso insistir en la situación de “atasco monumental” (en palabras de un ex-presidente del Gobierno de España) que supone la falta de coordinación y de cooperación entre los distintos niveles (FARINÓS, ROMERO y SÁNCHEZ DE MADARIAGA, 2005; ROMERO, 2005; 2006; 2009), con el riesgo consiguiente que supone la creciente tendencia a las competencias exclusivas en lugar de compartidas y concurrentes. Todo ello debido a la falta de una verdadera cultura del pacto entre administraciones, enfrascadas en su propio funcionamiento y rutinas, cuando no víctimas del conflicto partidista, sin la capacidad por tanto de dar respuesta eficiente a los requerimientos de una nueva gobernanza territorial efectiva.

Las perseguidas nuevas formas de coordinación y cooperación (siendo la segunda más difícil en una cultura como la española) entre niveles político-administrativos en materia de política territorial (piénsese por ejemplo en la fórmula del denominado Método Abierto de Coordinación experimental -sirviendo de referencia- por la UE en políticas no del primer pilar –vid. FARINÓS, 2007 y FALUDI, 2007) no resultan del todo una innovación en el contexto español. Es bien conocida la labor del Tribunal Constitucional en esta materia por medio de sus distintas sentencias desde mediados de la década de los años 1980 y hasta la segunda mitad de los años 1990; cuando todavía era una institución respetada que no se veía tan aquejada ni instrumentalizada por los partidos ni por los ejecutivos.

Existe una excesiva dispersión de prácticas e instrumentos de planificación, poco coordinados y coherentes entre sí. Algunas figuras, como los consorcios, ejemplo de partenariado multinivel, han tenido un funcionamiento que los han convertido en una útil y razonable fórmula de cooperación (RODRÍGUEZ, FERNÁNDEZ Y CADENAS, 2005). También se cuenta con algunos ejemplos de verdaderos sistemas de planificación en cascada a diferentes niveles, del municipal y subregional al regional. Por ejemplo en Cataluña, con un marcado carácter de planificación física de usos del suelo pero dando cabida a otras políticas como la del paisaje, la de infraestructuras o la de promoción económica; combinando estos planes territoriales con otros de carácter más estratégico, cubriendo además el conjunto del territorio catalán. Parecido es el caso de Navarra, esta vez con un carácter distinto, con un estilo más de visión territorial acordada y participada entre los diferentes actores y niveles.

Respecto de la coordinación entre políticas o departamentos sectoriales, uno de los vectores de la dimensión horizontal de la gobernanza, existe no sólo una proliferación o dispersión de legislación y de instrumentos sino también, y es lo fundamental, una gran descoordinación y falta de concurrencia entre ellos. El resultado ha sido una creciente fragmentación y distanciamiento entre las distintas

políticas sectoriales y niveles de poder, amén de una menor eficacia y eficiencia de las políticas e inversiones públicas.

Existe, como se decía, una excesiva dispersión de prácticas e instrumentos de planificación. La cuestión es si se puede avanzar en la senda de una posible yuxtaposición de enfoques y unificación del método que los haga más concurrentes. Ello implicaría que tanto las políticas de desarrollo territorial como la arquitectura institucional necesaria para llevarlo a cabo se enfocaran de forma más interrelacionada, procurando atender a las dinámicas territoriales, rurales y urbanas, de forma más integrada o relacional. La idea es simple: mantener el método, que necesariamente debe ser colaborativo y participado -estratégico en el sentido expuesto en estas líneas- aunque varíen los contenidos de los planes (en función de la especialización o carácter dominante del área) mediante los que se pretenda abordar la planificación del desarrollo territorial sostenible de cada espacio. De acuerdo con estas premisas, diversos son los enfoques que pueden plantearse en un proceso de planificación territorial estratégica en función de cuál sea el carácter territorial predominante de cada espacio: rural, turístico, urbano, natural... (FARINÓS, en prensa).

Es el caso, entre otros, de las Agendas Locales 21, los planes estratégicos para la ordenación territorial y urbanística, los planes de desarrollo territorial en espacios turísticos o los planes de desarrollo rural que contempla la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que prevé la adopción de directrices estratégicas territoriales de ordenación rural y la preparación de planes para cada zona rural, si bien con un muy marcado carácter agrarista. Algunos planes estratégicos han incorporado criterios para la ordenación territorial y urbanística así como para otras actuaciones con fuerte impacto territorial (por ej. el Pla Estratègic Metropolità de Barcelona). Como señala PASCUAL (2007) en estos planes estratégicos se trata del 'qué' y del 'cuándo', pero dejan el 'dónde' y el 'cómo' en manos de la gestión urbanística (PGOU) y ambiental (AL 21, planes de sostenibilidad). En este sentido presentan un carácter menos orientado directamente a la acción y más a la coordinación (conurrencia) con otros instrumentos (planes). Por su parte, los planes de desarrollo territorial en espacios turísticos, denominados genéricamente por parte del Ministerio "Planes de Destino" (en sus distintos tipos según el periodo temporal: de dinamización, de excelencia, de producto, de competitividad...), contemplan los correspondientes "Programas de actuación en destinos turísticos", aplicables tanto a municipios como también de carácter supramunicipal. En el caso de los espacios turísticos el enfoque sectorial, de inversión y productivista, orientado al crecimiento económico, está mucho más presente que la propia planificación y gestión del territorio. No importaría demasiado si la segunda sirviera de marco estratégico para la primera. Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de estos planes suelen quedar en buenas declaraciones, intenciones y recomendaciones que recogen explícitamente, eso sí, los principios de buena gobernanza y sostenibilidad, pero que acaban por no cumplirse en caso de que se pongan en marcha¹¹.

Con un mayor enfoque de desarrollo territorial sostenible de estos instrumentos se podrían corregir los habituales problemas de falta de concurrencia, de solapamiento, de sobreimposición y descoordinación de distintos planes que se refieran a un mismo espacio. Otra opción posible, más tradicional u ortodoxa, es la de optar por una planificación del desarrollo territorial a escala subregional basada en planes de carácter comprensivo o integral, enmarcados en las directrices sectoriales y territoriales de carácter regional y supra-regional.

Entre los años 1960 y 1970 algunos países occidentales hicieron evolucionar la planificación territo-

¹¹ A nivel autonómico sólo se cuenta en España con un Plan de Ordenación de la Oferta Turística: el POOT de Baleares (disponible en http://www.conselldemallorca.net/?id_section=1519). Tiene carácter vinculante para toda planificación física municipal (planes generales, normas subsidiarias y complementarias del planeamiento) aunque bajo unas condiciones concretas

rial hacia un sistema de planificación comprehensiva que trataba de integrar en un solo instrumento todo aquello que estuviera próximo a los diferentes niveles político-administrativos (PERLOFF, 1989). Los diferentes tipos de planificación se entremezclan entre sí. El reto consiste en reunir todos los componentes de la planificación con impacto territorial y conseguir así lograr la cohesión territorial. El carácter integral requiere de la gobernanza, para democratizar la planificación y generar sinergias entre las distintas planificaciones sectoriales desarrolladas desde los diferentes niveles o ámbitos competenciales; con un enfoque a largo plazo pero concreta y en evaluación continua.

Todo ello resulta más fácil a escala local (subregional), en la que el territorio, los actores y las instituciones se reconocen y con los que la población se identifica mejor. Un proyecto de gobernanza territorial planteado a esta escala atiende a la localidad, pero comprende el contexto global, plantea objetivos que han sido consensuados ampliamente y los traduce en programas concretos y en proyectos realizables, prestando especial atención a las potencialidades y limitaciones de cada territorio. Este es precisamente uno de los principales retos: la integración del diagnóstico interno y externo, o cómo poner en relación el saber 'macro' del experto (externo) y el del poblador local (endógeno), en un proceso de racionalidad discursiva. Los planes subregionales de ordenación del territorio pueden constituirse así en instrumentos principales de la gobernanza territorial, como verdaderas estrategias de cohesión territorial a escala local que puedan incardinarse (verticalmente) con las de otros niveles o escalas (FALUDI, 2004) y coordinarse (horizontalmente) con la de territorios vecinos mediante el recurso a la cooperación territorial (FARINÓS, 2009; ROMERO y FARINÓS -coords.-, 2005).

La opción de estos nuevos planes subregionales de ordenación territorial (reconstituidos) puede parecer arriesgada, en tanto nuestro mapa dista mucho de estar completo y existen fundadas opiniones que insisten en la necesidad de asegurar una cobertura total. Sin embargo no resultan objetivos incompatibles. Es necesario completar el mapa, es cierto, pero esto puede hacerse adecuando el sentido del plan al propio carácter, sentir y necesidades de cada territorio. Se trata entonces de promover una planificación territorial estratégica, integral, coherente y concurrente, flexible, concreta y útil; eficaz y autocrítica para lo que sabe se empeña en perseguir. Pero esto no significa dejar de lado la planificación física, muy al contrario ésta continúa siendo la base sobre la que incardinar las restantes.¹²

Todo lo expuesto en los párrafos precedentes constituye un desafío que académicos, planificadores, técnicos de las distintas administraciones y los propios ciudadanos tenemos planteado. Las posibilidades de progreso en este sentido no se nos antojan fáciles, ni por la experiencia previa ni por el actual contexto de incertidumbres y urgencias.

Como propuesta concreta se presenta la creación de una cédula de prospectiva y pensamiento territorial, aglutinadora de las distintas líneas y experiencias como las expuestas, en forma de red formal o informal, de carácter interdisciplinar y capaz de aglutinar distintas sensibilidades, en mayor medida de lo acostumbrado. Nos parece una posible iniciativa de interés, no sólo como antesala para la actualización permanente de la conceptualización y la práctica de la ordenación del territorio en España, al servicio de técnicos y tomadores de decisiones, sino también como recurso externo de la administración central en la necesaria labor de promotora de mesas o conferencias sectoriales en la materia con las administraciones autonómicas, un aspecto especialmente importante pero

¹² Sírvanos como ejemplo muy ilustrativo de ello la experiencia de los planes integrales ('Comprehensive Planning') en el estado de Wisconsin, EE.UU., especialmente activo en la formulación de planes integrados de acuerdo con la metodología desarrollada por el Center for Land Use Education (vid. <http://www.uwsp.edu/cnr/landcenter/elementguides.html>). En el año 2004 iniciaba un proceso de elaboración de un plan integral de desarrollo territorial en el condado de Waupaca, combinando métodos de planificación colaborativa y estratégica con la búsqueda de un carácter integral de dicha planificación.

desatendido o sujeto a la contingencia y a la iniciativa individual en lugar de institucional, como de hecho debiera.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBRECHTS, L. (2009): "Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects", en FARINÓS, J.; ROMERO, J. Y SALOM, J. (eds.) *Cohesión e Inteligencia Territorial*, PUV / IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, Valencia, pp. 85-104.
- ALBRECHTS, L. (2006): "Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia". *Environment and Planning A*, 38(6), pp. 1149-1170.
- ALBRECHTS, L., (2004): "Strategic (spatial) planning reexamined". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, pp. 743-758.
- ALBRECHTS, L., HEALEY, P., KUNZMANN, K. (2003): "Strategic spatial planning and regional governance in Europe". *Journal of the American Planning Association*, 69, pp. 113-129.
- BAGNASCO, A. y LE GALÉS, P. (1997): "Introduction. Les villes européennes come société et come acteur", en BAGNASCO, A. y LE GALÉS, P. (coords.) *Villes en Europe*, La Découverte, París, pp. 7-43.
- BENABENT, 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 de la Junta de Andalucía, Colección 'Kora' nº 16, Sevilla, 455 págs.
- BUROWAY, M. (2005), "2004 Presidential Address: For Public Sociology". *American Sociological Review*, 70, pp. 4-28.
- CASADEMUNT, A., ALFAMA, E., CRUZ, H., MARTÍ, M. (2007): Per una nova cultura del territori? *Mobilitacions i conflictes territorials*, Icaria Antrazyt, Sèrie El pensament i l'acció, Barcelona, 253 pp.
- CE (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning System and Policies*, Oficina Oficial de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CHILVERS, J. & EVANS, J. (2009): "Understanding networks at the science-policy interface". *Geoforum*, 40, pp. 355-362.
- DAVOUDI, S.; FARINÓS, J.; PAÛL, V. y VRIES, A. de (2008): "Desarrollo territorial sostenible a partir de la cohesión territorial: entre el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental", en Fera, J.M^a. (ed.) *Territorios, sociedades y políticas*, UPO-AGE, Sevilla, pp. 199-238.
- ESPON Project 2.3.2 (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2, 1386 págs. (FARINÓS, J. -coord., comp. y ed. lit.). (http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/Governance/fr2.3.2_final_feb2007.pdf).
- FALUDI, A. (2007): "El Método Abierto de Coordinación en la planificación territorial a escala de Unión Europea", en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (Eds.) *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, PUV/IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, Valencia, pp.79-102.
- FALUDI, A. (2004): "Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles?", *Urban Studies*, 41 (7), pp. 349-1365.
- FALUDI, A. (2002): "Positioning European Spatial Planning". *European Planning Studies*, 10 (7), pp. 897-909.
- FARINÓS, J. (en prensa): "Nuevas prácticas de gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica. Hacia la innovación socio-territorial", en MARTÍN MESA, A. (ed.) *Metodología de la Planificación Estratégica Territorial*, Universidad de Jaén/RADEUT/Junta de Andalucía, Jaén.
- FARINÓS, J. (2010): "Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción", en FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, Valencia, pp. 17-62.
- FARINÓS, J. (2009): "Cooperación para la cohesión territorial: una interpretación multinivel desde el S.O. europeo", en Bosque Sendra, J. y Rodríguez Espinosa, V. (eds.) *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Alcalá, Colección 'Obras colectivas de Humanidades', Alcalá de Henares.
- FARINÓS, J. (2008): "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 11-32. (<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>).
- FARINÓS, J. (2007): "Is the OMC –Open Method of Coordination– a way to improve governance in Europe? The OMC as practice for territorial Governance". *European Spatial Research & Policy*, 14 (1), pp. 85-98.
- FARINÓS, J. (2005): "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional". *Ería*, 67, pp. 219-235.
- FARINÓS, J. y MILDNER, J. (2006): "Spatial planning in ESPON 29: a new Physiognomy", en ESPON Project 2.3.2 *Final Report*, op.cit. ant., pp. 172-204 de 1328.
- FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2005): "Structural problems for the renewal of planning styles: The case of Spain", en Janin, U. y Faludi, A. (Eds.) 'Southern Perspectives on European Planning', Special Issue. *European Planning Studies*, 13(2), pp. 217-235.
- FERRAO, J. (2010): *A Geographer at Work Report of a journey to the world of political decision-making*, IGU Applied Geography Commission, Ericeira, Portugal, 18-22 July, 6 pp.
- FRIEDMANN, J. (1987): *Planning in the Public Domain*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

- HABERMAS, J. (2003): *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, 2 vols., Madrid, 1.135 pp. (Original en alemán publicado en 1981, traducido al inglés en 1984).
- HEALEY, P. (2008): "Knowledge flows, spatial strategy making, and the roles of academics". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, pp. 861-881.
- HEALEY, P. (2006): "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning". *European Planning Studies*, 14 (4), pp. 525-546.
- HEALEY, P. (2004): "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe". *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, pp. 45-67.
- HEALEY, P. (1998): "The Place of 'Europe' in Contemporary Spatial Strategy Making". *European Urban and Regional Studies*, 5, pp. 139-153.
- INSTITUTE ON GOVERNANCE (2003): "Principles for Good Governance in the 21st Century". *Policy Brief No.15*, by John Graham, Bruce Amos and Tim Plumptre, 8 pp. (http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15_0.pdf).
- MORIN, E. (2006): *Introducción al Pensamiento Complejo*, texto disponible en http://www.geomundos.com/salud/psicosocial/introduccion-al-pensamientocomplejo---por-edgar--morin_doc_11487.html
- NEL•LO, O. (ed.) (2003): *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Empúries, Barcelona, 464 pp.
- O'CONNOR, M. (1999): "Dialogue and debate in a post-normal practice of science: a reflexión". *Futures*, 31, pp. 671-687.
- PASCUAL i ESTEVE, J.M^a. (2007): *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: Los planes estratégicos de segunda generación*, Diputació de Barcelona, Colección 'Documentos de Trabajo', Serie 'Desarrollo Económico' n^o 3, Barcelona, 160 págs. (<http://www.diba.cat/pdfs/05562.pdf>).
- PERLOFF, H. (1989): *Planning and the Post-Industrial City*, Planners Press, Washington D.C.
- PRATS I CATALÀ, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, MAP, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección: ESTUDIOS GOBERNA, Madrid, 209 pp.
- PREZIOSO, M. (2008): "The territorial dimension of a competitive governance in sustainability". *Boletín de la A.sociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 163-179. (<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/09-THE%20TERRITORIAL.pdf>).
- QUEIRÓS, M. (2009). "Teorías da Complexidade: Princípios para o Ordenamento do Território", texto de la tercera ponencia 'Las dimensiones sociales y políticas del Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio', *XI Coloquio Ibérico de Geografía: 'La perspectiva geográfica ante los nuevos retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico'*, Alcalá de Henares: del 1-4 de octubre, 19 págs.
- RODRÍGUEZ, F.; FERNÁNDEZ, R. y CADENAS, A. (2005): "Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España". *Boletín de la A.G.E.*, 39, pp. 177-199.
- ROMERO, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Tirant Lo Blanch, Colección Crónica, Valencia, 273 págs.
- ROMERO, J. (2006): *España Inacabada*, Servicio de Publicaciones de la Universitat de València, Valencia, 244 pp.
- ROMERO, J. (2005): "El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, pp. 59-86.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (coords. y eds.) (2005): "Desarrollo Territorial Sostenible en España. Experiencias de Cooperación", número monográfico del *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39.
- SALET, W. y FALUDI, A. (eds) (2000): *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, KNAW, Amsterdam, 312 pp.
- SEIXAS, J. (2008): "Dinámicas de gobernanza urbana y estructuras del capital socio-cultural en Lisboa". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 121-142. (<http://age.ieg.csic.es/boletin/46/07-DINAMICAS.pdf>).
- WASSENHOVEN, L. (2008): "Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: A Matter of National Culture?". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, pp. 53-76.

RESUMEN DE PONENCIAS Y COMUNICACIONES. EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. NUEVOS RETOS EN UN HORIZONTE DE CRISIS

Aldert De Vries

Asesor técnico

Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente en los Países Bajos



La creciente presencia de la ordenación de territorio como disciplina en los procesos políticos y administrativos se refleja en un número incremental de planes y programas territoriales a diferentes escalas en España y Latinoamérica. También el número de ponencias presentadas en el área de experiencias y buen gobierno de este congreso es una confirmación de esa tendencia.

No obstante, la mera aprobación de los planes en sí no constituye una garantía para que se difunda una verdadera cultura de territorio reflectiva e integradora, y que la implementación de los planes afronte los retos planteados con éxito. Además se justifica cuestionar si la ordenación de territorio como disciplina y como instrumento de planificación, ofrece una salida para la crisis global en la cual nos encontramos hoy en día, como son la crisis financiera, el cambio climático, la eminente crisis energética y el envejecimiento de la población en muchas regiones europeas.

En primer orden de las cosas, se han presentado una serie de experiencias, con diferentes grados de innovación, de **procesos de planeamiento** en concreto, como son la Ordenación de las Sierras Turolenses Orientales (Bielza y Gorría), los POT del Área Central en Navarra (Honorato y Perez), la Ordenación Territorial y Transformación Urbana de Medellín (Castrillón), o las estrategias territoriales para el municipio Maneiro, Venezuela (Camargo y Ávila). Son experiencias en que se muestran la capacidad propositiva de la ordenación de territorio, sobre todo en estos casos que buscan una nueva configuración y aprovechamiento del territorio. Destacan algunas propuestas como la convivencia de la segunda residencia, las atracciones turísticas y los núcleos más importantes en Teruel, la configuración de áreas de conocimiento e innovación en el Área Metropolitana de Pamplona, o las ampliaciones de zonas verdes como vehículo de integración social en Medellín.

Un segundo grupo de comunicaciones abarca el **análisis geográfico** como base para la planificación. Algunas proponen una clasificación a partir de un análisis multifactorial, en el caso de Navarra a nivel de municipios (Calvo, Goñi, Díaz y Suárez), y en otro caso a nivel de las regiones europeas (Antequera). La segunda ponencia parte de un concepto predeterminado como el bienestar social y económico, aunque el autor menciona que aún existen muchas vacías estadísticas para llegar a una expresión consensuada y completa. Estas clasificaciones se vuelven relevantes en el momento que se traducen a la planificación territorial, como se ha hecho en Castilla y León (de las Rivas, Rodrigo e Iglesias), donde han establecido cuatro tipologías territoriales que funcionarán de base para objetivos diferentes: espacios más frágiles, corredores históricos, convergencia territorial en

corredores dinámicos y territorios intermedios. La delimitación de cada tipología no corresponde necesariamente con las 52 áreas funcionales establecidas en una fase anterior, y pueden superponerse entre ellas.

El último planteamiento nos lleva a la reflexión sobre la **escala apropiada de planificación**. El tamaño reducido de los municipios en España es un obstáculo para una planificación a nivel subregional, escala en la cual gran parte de los dinámicos territoriales se concentran, como los mercados de vivienda y trabajo, o el mismo transporte diario. Para enfrentar esa situación, varias Comunidades Autónomas han iniciado procesos de comarcalización, entre ellas Galicia. En este caso, se desenvuelve un proceso difícil y complicado ya que el funcionamiento de las comarcas impulsadas en los años 1990 está desvaneciéndose, entre otras cosas por falta de personalidad jurídica, y una excesiva concentración en los programas de desarrollo rural (Doval). Al mismo tiempo, en la misma comunidad está surgiendo una propuesta interesante de la conformación de una región urbana que se extiende desde La Coruña hasta Vigo, con el razonamiento que son las aglomeraciones urbanas de un tamaño mínimo de 500.000 habitantes que pueden competir con éxito en la economía globalizada de hoy en día. La propuesta requiere de una nueva manera de percibir y actuar sobre el territorio, coordinando esfuerzos de especialización económica o el desarrollo urbano en el conjunto de la región (Precedo, Míguez, Orosa).

Luego hay un grupo de ponencias interesantes que nos muestran unos resultados a partir del análisis de **la eficacia de los instrumentos de planificación**. Un estudio del País Vasco (Urkidi) resalta como elemento positivo de la evolución del sistema de planificación en esta Comunidad la dinamización de la cultura territorial, y, elemento muy interesante a la luz de enfrentar la crisis actual, la explicitación de visiones contrarias y su plasmación en el territorio. Al mismo tiempo, hay unos elementos que afectan negativamente en la imagen y los impactos del sistema como son la excesiva aproximación legal y administrativo al proceso de planificación, la larga duración del proceso, y la falta de una gestión del plan una vez que esté aprobado. Otra ponencia (Dávila) se centra en los Planes Territoriales Parciales (PTP) a nivel supramunicipal o escala intermedia, y concluye que aún quedan muchos aspectos de mejora, entre otros la debilidad de los PTPs frente a los Planes Territoriales Sectoriales, lo que se expresa en un bajo grado de vinculación de los PTPs, el desfase entre los PTPs y la dinámica territorial, y, coincidiendo con la anterior ponencia, la larga duración del proceso de elaboración y la falta de coordinación sectorial.

En Navarra, se ha hecho una revisión similar de los Planes Generales Municipales (PGM), de los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS), y los Planes de Ordenación Territorial (POT), comparables con los PTPs (de Vries y Danon). El tiempo de elaboración es relativamente corto (1-2 años) en el caso de los PGM y los PSIS. La elaboración de los POT es más larga (cinco años), aunque se destacan por una aprobación simultánea, si procede, para todas las áreas POT de Navarra. El punto débil de los PGM y los PSIS es la escasa consideración estratégica, y los PSIS, hasta la fecha, responden a intereses sectoriales sin grandes reflexiones del desarrollo territorial en su conjunto. En otra ponencia (Ramírez) se argumenta que los POT necesitan un instrumento de gestión para traducir los planes en proyectos de desarrollo y llevar los planes a la realidad. Los PDAT, aún por desarrollar, constituyen un instrumento fundamental. Argumenta que el instrumento aún carece de incentivos económicos como en otras comunidades, aunque tiene un carácter más integrador. Flexibilidad en la programación es necesaria, ya que las circunstancias pueden alterarse después de la aprobación de los POT, siempre y cuando que no se altere el Modelo de Desarrollo Territorial. Se observa que hay una tensión latente sobre el grado de flexibilidad, y qué tipo de propuestas ya no pueden considerarse “en línea con el modelo”. Posiblemente puede basarse en el sistema de indicadores territoriales planteado por el Observatorio Territorial de Navarra (García, de

Vries y Velasco), que tienen como propósito evaluar el grado de éxito de los POT. El mismo proceso de definición de los indicadores pone en evidencia la dificultad de concretizar los objetivos estratégicos y el propio Modelo de Desarrollo Territorial.

Un trabajo sobre Granada (Valenzuela y Soria) mide hasta qué punto la planificación metropolitana ha sido capaz de influir en el desarrollo urbanístico de siete municipios, mediante tres figuras distintas: la regulación, la orientación y la coordinación. Las conclusiones son diversas, algunas positivas (las infraestructuras como estructuración del desarrollo urbanístico) hasta negativas (la falta de coordinación en implantación de servicios supramunicipales). La discrepancia entre los intereses públicos y privados generadas en las decisiones urbanísticas salen a la luz en un resumen del informe Auken del Parlamento Europeo (Sánchez), que critica el propio funcionamiento del sistema, entre otras cosas las infracciones jurídicas generadoras de arbitrarias compensaciones económicas, y la infracción de las directivas ambientales, sugiriendo la revisión de legislación urbanística alanzando la derogación de las figuras legales que favorecen la especulación, como el agente urbanizador.

Un tema de particular atención en la evaluación del funcionamiento del sistema de planificación es la manera en que se da cuerpo a la **participación**. Un análisis de la participación en la elaboración de los PTP en el País Vasco (Koldobika) muestra la ambigüedad del tema. Por un lado, constata que los procesos de participación son demasiado formales, y que no se permite una participación verdadera en las fases de diagnóstico y elaboración del avance, debido a una falta de cultura de análisis estratégica y de información sintética que permite un diálogo abierto con la población. Por otro lado, las alegaciones que se han presentado casi todas son de carácter localista (NIMBY), y no tocan temas estratégicos de futuro para la zona. La elaboración de los POT de Navarra ha sido acompañada por un amplio proceso de participación (Jiménez), en lo cual surgieron conflictos entre las expectativas de un agente u otro: prevalencia de temas ambientales o económicos, limitación a proyectos existentes o inclusión de nuevas propuestas a mediano o largo plazo, flexibilidad o fuerte vinculación de las directrices. En Granada, se estudió los diferentes ámbitos de gestión por parte de los diferentes agentes sociales, y el grado de interacción entre ellos (Hidalgo, Manzano, Rodríguez, Skotheim, Cordero). Los autores concluyen que existe una carencia de coordinación y gestión compartida, y plantean la necesidad de generar una red de conocimiento recíproca. Otra ponencia (Martín) analiza las iniciativas de desarrollo territorial en un territorio muy envejecida y de baja densidad de población en Zamora, y llega a la conclusión de que la mayoría de las iniciativas son de carácter socio-cultural, en muchos casos impulsadas por familiares que residen en otras zonas. Los proyectos de carácter productivo, mucho menos en cantidad, dependen en gran medida de los ayuntamientos. A su vez, la población sigue confiando en los propios ayuntamientos como impulsor de desarrollo, lo que refleja el dominio del clientelismo sobre la búsqueda de alternativas a base de intereses comunes en un territorio más amplio. Sin embargo, concluimos este tema con una experiencia llamativa que invita al optimismo, ya que se trata de una situación en la que los diferentes agentes locales de la zona, el Alt Empordà, han consensuado una estrategia de implantación de instalaciones eólicas, ante la eminente necesidad de responder a una ambición definida por la Generalitat de Cataluña (Inglada).

De las ponencias han emergido ciertos temas de interés en la planificación. La **vulnerabilidad** está empezando a ocupar un espacio importante en los diferentes planes, impulsada por la reciente aprobación de una directriz europea sobre riesgos de inundación. Se describe el caso de Puerto Lumbreras (Pérez), donde ha ocurrido una de las riadas más devastadoras de las últimas décadas en España. Años posteriores, se construyeron medidas defensivas de carácter estructural que generaron en la población una sensación de seguridad y una excesiva dispersión urbana en áreas

con riesgo de inundación. El Plan General Municipal de Ordenación del 2007 sí delimita líneas de avenidas extraordinarias para excluir completamente estos territorios del proceso urbanizador. Otra ponencia (Palencia, Gielen) pone de manifiesto la necesidad de ampliar el concepto de vulnerabilidad frente a inundaciones en tres sentidos: impactos directos, impactos indirectos e impactos intangibles. Estos impactos pueden localizarse en áreas no inundadas, por ejemplo por el corte de una carretera, concepto interesante para ser desarrollado en futuros planes.

La importancia del espacio público es otro elemento a considerar en la ordenación territorial. (Munárriz). Puede hablarse de muchos distintos tipos de espacio público, como didácticos, económicos, culturales, colectivos, o paisajísticos. El autor argumenta que estos espacios son el soporte de las relaciones territoriales que fortalecen la estructura territorial de la región. Y, para concluir, tenemos a una ponencia que profundiza sobre los elementos estructurantes que determinan la distribución mayorista de alimentos en Barcelona (Leal). Las transformaciones del mercado de alimentos, como la gestión o las exigencias del consumidor, han conducido a una reestructuración del sector, normalizada por directrices comunitarias permitiendo unas reglas de juego iguales para todos los componentes de la cadena de distribución. Además, la experiencia barcelonesa es un ejemplo de una exitosa cooperación entre un sector privado y la administración pública, entre otras cosas resultando en una concentración de la oferta en lugares estratégicas, liberando espacio público en la ciudad.

A raíz de esta breve revisión de las ponencias presentadas, volvemos a la pregunta que nos planteamos al inicio del resumen: en qué medida la ordenación de territorio es capaz de formular respuestas a la actual crisis global en que nos encontramos? Para empezar, la respuesta está en la capacidad de diagnosticar los problemas globales en un contexto regional, y en la reorientación de los sistemas existentes y dominantes de las últimas décadas, no sólo concentrándonos en el debate sobre el modelo económico, aunque es preciso llevarlo, sino también en otros temas como la transformación energética, la reestructuración social, la adaptación al cambio climático, y otros temas más, que se tratan en más detalle en otras áreas en este congreso.

La ordenación de territorio debe ser capaz de facilitar el debate y consensuar estrategias. Como hemos visto en muchas ponencias, hay un peligro de burocratización del proceso de planeamiento. Se refleja en los propios procesos de participación, que en muchos casos se limitan a la presentación de alegaciones que afectan el interés de sectores o particulares específicos, y que no llegan a un debate estratégico sobre el futuro de la región. No obstante, hemos pasado por varias experiencias positivas que han puesto a la luz la verdadera fuerza de la ordenación de territorio, siempre y cuando que se ha podido juntar actores con intereses diferentes, estableciendo propósitos comunes.

Ciudad y cambio global

CIUDAD Y CAMBIO GLOBAL

Juan José Pons Izquierdo

Universidad de Navarra

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio



1. MÁS CIUDAD

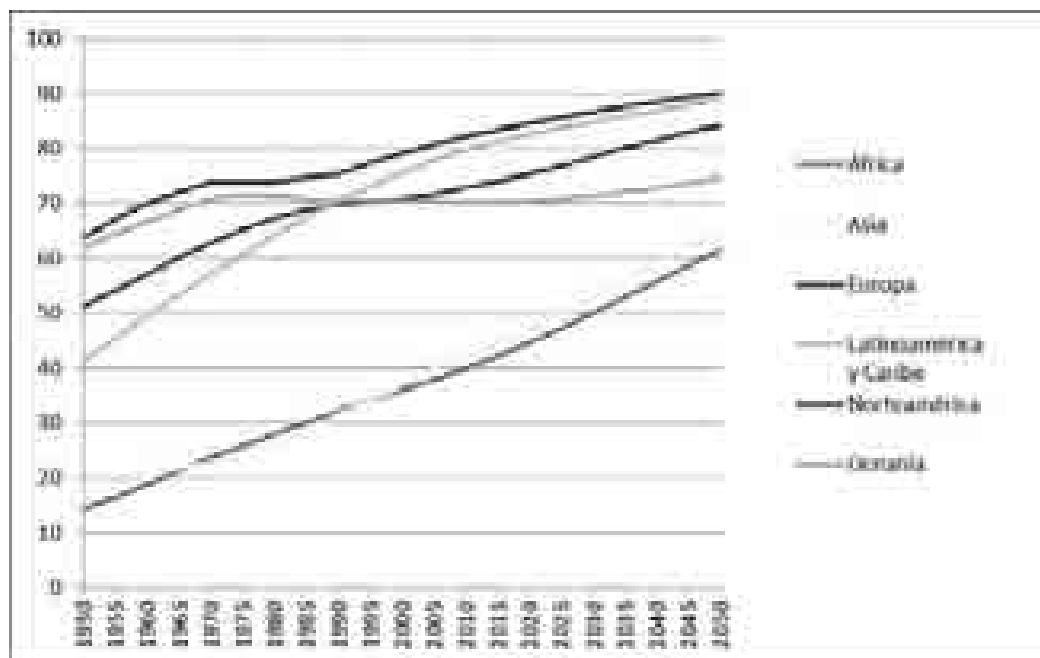
El futuro es urbano. De hecho, en realidad, el presente ya es urbano, dado que por primera vez en la historia más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y esto es algo desconocido hasta ahora.

A mediados de los años cincuenta del pasado siglo la población mundial residente en las ciudades no alcanzaba ni siquiera un tercio del total, ahora ya supera el 50% y es de prever que en el año 2050 algo más de dos de cada tres habitantes del planeta sean urbanitas (United Nations, 2010).

Estas cifras globales enmascaran diferencias muy notables entre países y continentes. Mientras que Asia y África se situaban entonces bastante por debajo del 20% de población urbana, en Oceanía y Norteamérica seis de cada diez habitantes residían ya en ciudades. La situación en Europa y en América Central y del Sur era intermedia, con algo más de la mitad de población urbana en el primer caso y por encima del 40% en el segundo.

Hoy en día la situación es más homogénea. La mayor parte de los continentes se mueven en la horquilla del 70% al 80% de población urbana, mientras que Asia y África se encuentran prácticamente igualados en un 40% del total.

Figura 1: Evolución del porcentaje de población urbana por continentes

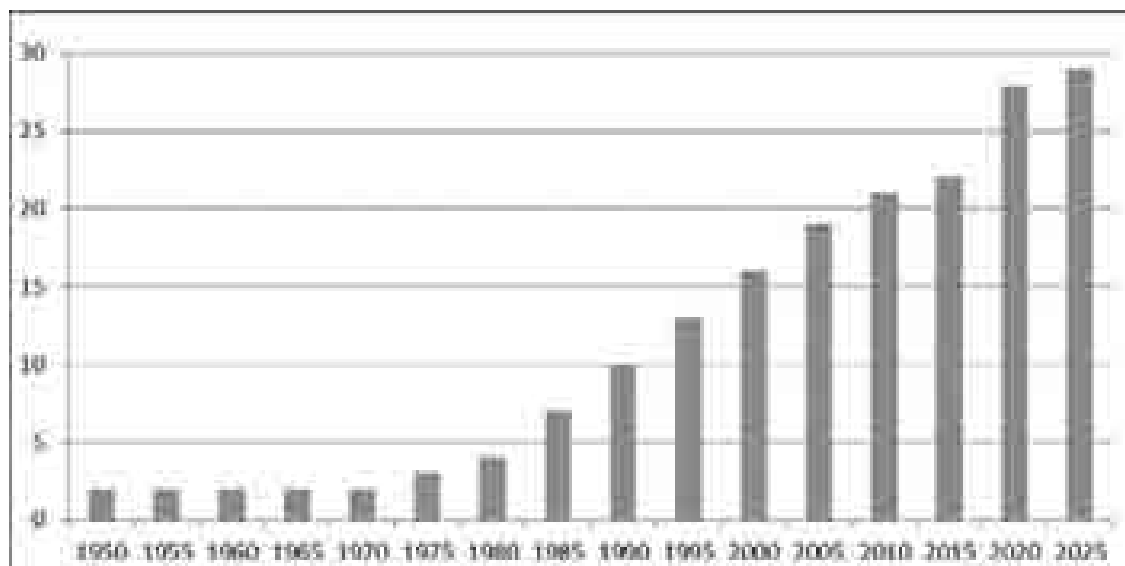


Fuente: United Nations, 2010. Elaboración propia.

De la lectura de estas cifras, puede deducirse una doble tendencia. Por una parte, cabe destacar el crecimiento continuado del porcentaje de población urbana, con mayor intensidad –en líneas generales– durante las primeras décadas en los continentes más desarrollados (Norteamérica, Oceanía y Europa) y más constante en las áreas en desarrollo (Asia, África y América Central y del Sur). Por otra, y como consecuencia de lo anterior, se observa una cierta convergencia en la tasa de urbanización, con unos continentes más urbanizados en los que la tasa de crecimiento se ha ralentizado y otros dos (Asia y África) cuyas ciudades siguen ganando población a un fuerte ritmo.

Además, se ha observado también un fuerte crecimiento en el número e importancia de las mayores ciudades del planeta, que han aumentado también de manera sorprendente en número y tamaño poblacional. En 1950 había en el mundo 83 ciudades con más de un millón de habitantes, de las que 8 superaban los 5 millones y, de éstas últimas, 2 estaban por encima de los 10 millones (New York-Newark 12,3 y Tokio 11,2).

Figura 2: Evolución del número de ciudades con más de 10 millones de habitantes



Fuente: United Nations, 2010. Elaboración propia.

Por el contrario en 2010, ya se superan ampliamente las 400 ciudades millonarias, de las que 21 aglomeraciones urbanas tienen más de 10 millones de habitantes. Tokio, con unos 35 millones de personas es hoy en día la mayor del planeta.

Sin embargo, el aspecto más destacado de la transformación producida entre las grandes ciudades del mundo en el último medio siglo es quizás su localización. Si en 1950 se encontraban preferentemente en países desarrollados, hoy son un fenómeno con gran arraigo entre los países menos favorecidos económicamente. De las 21 grandes aglomeraciones que acabamos de citar, solo 5 se encuentran en países desarrollados, mientras que las 16 restantes están localizadas en países en vías de desarrollo. También resulta sorprendente que 13 de ellas son ciudades asiáticas o africanas, dado que como ya vimos, éstos son los continentes con menores tasas de urbanización.

2. LA CIUDAD NO ES EL PROBLEMA... ES LA SOLUCIÓN

En medio de este panorama de crecimiento urbano mundial cabe preguntarse si las ciudades del siglo XXI responden a las necesidades de la ingente cantidad de población que las habita en la actualidad y que las habitará en el futuro. Máxime teniendo en cuenta las enormes diferencias entre unas urbes y otras a lo largo del planeta.

De hecho, el fenómeno urbano ha sido visto desde antiguo como una importante fuente de conflictos y problemas de todo tipo. Son muy numerosas las referencias históricas o literarias que describen y analizan con detalle ciertos aspectos problemáticos de la vida urbana o transmiten –de manera menos concreta, pero igualmente crítica– una impresión general negativa sobre las ciudades.

Conocidos autores de la antigüedad como Horacio o Virgilio idealizan el espacio rural y la sencilla existencia de sus habitantes (el mito de la Arcadia) frente a las desventajas de la vida urbana repre-

sentada por la gran Roma. La misma tradición pastoril continúa y se renueva en el Renacimiento y –en cierta medida– en el Romanticismo, aunque en este caso se mitifican nuevos escenarios territoriales o se redescubre la vida natural bajo el ensalzamiento del buen salvaje.

A pesar de esta tradición apologética del campo, la ciudad como tema literario es un fenómeno de la Modernidad. Se podrían poner sus orígenes en la novela picaresca, pero es a partir del Realismo cuando la ciudad se convierte de manera generalizada en escenario y tema literario, predominando sobre todo la visión negativa. Balzac, Dickens, Pérez Galdós o Baroja son buenos ejemplos de esa forma de ver las cosas.

Junto a estas corrientes artísticas, también ha habido estudiosos de la ciudad –en especial urbanistas, sociólogos y, por supuesto, geógrafos– que han sentido la preocupación por poner de manifiesto tanto los problemas objetivos que sufren las urbes, como el estigma negativo que estas arrastran prácticamente desde su fundación. Las aportaciones de Casas Torres (1958), André Corboz (1983) o de Horacio Capel (2002) son muestras suficientemente claras de este tipo de aproximaciones al tema.

La ciudad es para muchos sinónimo de problemas sociales como la pobreza, la violencia y la contaminación ambiental. El desarraigo, el individualismo y la soledad son también patologías sociales habitualmente identificadas con el hecho urbano.

Sin embargo, tal y como hace Capel en el artículo antes citado resulta pertinente *“introducir la distinción entre los problemas que afectan a toda la sociedad y que adquieren mayor relieve en las ciudades simplemente por la concentración de personas, y los problemas que son específicos de esa forma de organización del hábitat a las que se les ha denominado tradicionalmente ciudades. En ese sentido, puede ser útil distinguir, en efecto, entre los problemas ‘en’ las ciudades y los problemas ‘de’ las ciudades”* (2002, p. 18).

La diferenciación entre el lugar como escenario o como causa de los problemas urbanos es especialmente pertinente y “justa” para las propias ciudades, que –como ya hemos visto antes– desde antiguo han cargado con una imagen negativa, una especie de mácula o pecado original consustancial a su propia existencia, que en muchas ocasiones no tiene mucho que ver con el propio espacio sino con otros factores de mayor amplitud social. Esta visión coincide con lo expresado por otros autores que ven clara la necesidad de desvincular muchas de las patologías que habitualmente se consideran propias de la ciudad (delincuencia, desempleo, pobreza, prostitución, descomposición familiar, drogadicción...) del contexto territorial en el que se producen. Todos éstos no son básicamente problemas urbanos sino sociales (Webber, 1968).

En contraposición a la visión pesimista sobre la ciudad, a la ideología antiurbana que, de manera más o menos explícita, ha existido desde siempre entre los pensadores del hecho urbano y la sociedad en su conjunto, se abre en las últimas décadas una corriente de pensamiento que tiende a ver en el modo de vida urbano el remedio, la solución, a muchos de los problemas que tienen planteadas las modernas sociedades a comienzos del siglo XXI. En palabras de Jaime Lerner, “la ciudad no es un problema sino una solución porque en ella se encuentran las respuestas a todo: al trabajo, a la vivienda, al transporte”.

La apuesta actual por superar la perspectiva negativa sobre la ciudad (Borja, 2003), no es ni mucho menos una novedad de nuestros días. Ya hace más de medio siglo José Manuel Casas Torres lo planteaba en una pequeña obra titulada precisamente “La ciudad como problema”: *“La ciudad es*

también buena si sirve al hombre, es mala si lo aplasta. No es el hombre para la ciudad, sino la ciudad para el hombre” (1958, p. 19).

3. LA FRAGILIDAD URBANA ANTE EL CAMBIO GLOBAL

En la actualidad nos enfrentamos al Cambio Global, que resulta especialmente preocupante para las ciudades. Esta afirmación no solo se basa en el gran peso poblacional que, como hemos visto, han adquirido las ciudades a nivel mundial, sino también por las propias características de los ecosistemas urbanos, dependientes en gran medida de los inputs capaces de hacerlas funcionar.

Por su naturaleza, las ciudades son ecosistemas frágiles, deficitarios en producción de alimentos, energía, disponibilidad de agua, etc. y, precisamente, esa debilidad los hace muy vulnerables a los cambios que se pueden producir de aquí en adelante.

El cambio climático, por ejemplo, puede acarrear un aumento generalizado de las temperaturas, con episodios de calor intenso, así como la presencia habitual de fenómenos meteorológicos extremos como tormentas, ciclones tropicales y sequías prolongadas. (World Bank, 2011).

Además, las ciudades situadas en áreas costeras se enfrentan a la amenaza del aumento del nivel del mar. Teniendo en cuenta que la mayor parte de la población mundial se asienta en estas áreas, este aspecto no es ni mucho menos banal. En concreto, se calcula que aproximadamente un 13% de la población urbana mundial se asienta en áreas que se podrían ver directamente afectadas por la subida del nivel del mar, incluyendo muchas de las principales metrópolis del planeta (United Nations-Habitat, 2011).

Antes estas amenazas de semblanza apocalíptica, es preciso tomar conciencia clara de que si bien la insostenibilidad urbana actual está en la base de muchos de los problemas ambientales que nos aquejan, también en las ciudades está el germen de las posibles soluciones a estos desafíos. Así lo planteaba el documento “Agenda 21”, emanado de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, que proponía el ámbito local como uno de los pilares de su acción. Ese misma idea se recogía unos años más tarde en la “Carta de las Ciudades Europeas hacia Sostenibilidad” (Carta de Aalborg), cuando se afirma que “la vida humana en este planeta no puede ser sostenible sin unas comunidades locales viables” (1994, p. 2).

Por ese motivo, las ciudades tienen por delante una misión vital en el proceso de Cambio Global al que nos enfrentamos actualmente. Y no cabe duda que al igual que ha ocurrido durante buena parte de la historia, lo que tenga que suceder en el futuro, sucederá también en las ciudades. Allí se juega esta partida.

4. BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, J. (2003): *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza Editorial.
- CAPEL, H. (2002): "Gritos amargos sobre la ciudad", *Perspectivas urbanas. Estudios sobre urbanismo y procesos urbanos*, nº 1, pp. 5-27, Barcelona.
- CARRIÓN, F. (2005): "El centro histórico como proyecto y objeto de deseo", *Revista Eure*, vol. XXXI, nº 93, pp. 89-100, Santiago de Chile.
- CASAS TORRES, J.M. (1958): *La ciudad como problema*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- CORBOZ, A. (1983): "El territorio como palimpsesto". En Martín Ramos, A. [Ed.], *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona: Edicions UPC, 2004.
- UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2010): *World Urbanization Prospects, the 2009 Revision: Highlights*, New York, url: <<http://esa.un.org/unup/>>, [consultado el 25/10/2011].
- UNITED NATIONS, Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2011): *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011*, Londres.
- WEBBER, M.M. (1968): "La era postciudad". En Martín Ramos, A. [Ed.], *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona: Edicions UPC, 2004.
- WORLD BANK (2011): *Guide to Climate Change Adaptation in Cities*, Washington.

REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA

María Rosario Alonso Ibáñez

Directora General de Suelo y Políticas Urbanas

Ministerio de Vivienda



Para conseguir este desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más cohesionado, los Estados miembros de la Unión Europea, a través de sus Ministros responsables de las políticas de desarrollo urbano, han enfatizado la importancia de aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Así quedó reafirmado en la Declaración de Toledo de 24 de junio de 2010, promovida bajo la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, donde se ha destacado igualmente el enfoque integrado en las políticas urbanas como una de las principales herramientas para avanzar en la dirección señalada por la Estrategia Europa 2020, especialmente en el actual escenario de escasez de recursos.

Para afrontar estos importantes retos urbanos, ha quedado establecido y comprometido un entendimiento común del enfoque integrado en el desarrollo urbano, descrito en el *“Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa”*. A partir de este entendimiento común, nos encontramos en mejores condiciones de explorar la posibilidad de desarrollar una batería común mínima de indicadores traduciendo este común entendimiento del enfoque integrado, e incluyendo indicadores de sostenibilidad urbana.

Se trata de una transformación sustancial del modelo de desarrollo, que ya se venía gestando desde hace tiempo, pero cuyo reactivo ha sido la crisis económica y financiera mundial. Las peculiaridades del caso español permiten enfatizar la importancia de esta apuesta, pero se trata de un cambio de paradigma que está experimentando la cultura urbana europea en todas sus manifestaciones. Es, además, un cambio de paradigma que ha sido asumido en nuestro país por todas las fuerzas políticas parlamentarias, y en el ámbito comunitario por todos los Estados miembros e institución., y que ha resultado apoyado por el Comité de las Regiones y el Consejo Económico y Social, a través de sendos Dictámenes: *«El papel de la regeneración urbana integrada en el futuro del desarrollo urbano en Europa»* adoptado por el Comité de las Regiones el 10 Mayo 2010, y *«La necesidad de aplicar un enfoque integrado a la regeneración urbana»*, aprobado por el Consejo Económico y Social Europeo el 27 Mayo 2010.

En particular, en el Dictamen del Comité de las Regiones, destacamos las siguientes propuestas:

- Apoya las iniciativas que contribuyan a la regeneración urbana integrada en el contexto de la política de cohesión, reforzando el carácter específico de estas iniciativas en el próximo período de programación presupuestaria (2014-2020)
- Solicita a la UE el reconocimiento de la importancia estratégica de la regeneración urbana y su carácter horizontal.
- Propone a la Comisión el lanzamiento de una nueva iniciativa comunitaria: "Regeneración urbana para ciudades europeas inteligentes, sostenibles e integradoras"
- Propone que se desarrollen nuevos instrumentos articulados en un sistema de indicadores de calidad urbana, basados en umbrales estándar de degradación socio urbanística y ambiental e índices de regeneración urbana para medir la eficiencia administrativa, el éxito de la intervención y la satisfacción de los ciudadanos.

¿Qué supone la *Declaración de Toledo* de 2011 para los Estados?

Una manera común de afrontar los retos urbanos para salir reforzados de la crisis económica y financiera, y de aplicar los objetivos Estrategia UE2020. A tales efectos, la consideración como principal herramienta el enfoque integrado de las políticas urbanas, su consideración como herramienta de carácter estratégico, y un entendimiento común del alcance del enfoque integrado:

"Proceso planificado, que trasciende los ámbitos y enfoques parciales habituales, que aborda la ciudad como totalidad funcional, y sus partes como componentes del organismo urbano, que tiene como objetivo alcanzar el equilibrio en la complejidad y diversidad de las estructuras urbanas, sociales, productivas, impulsando al mismo tiempo la ecoeficiencia ambiental."

Se trataría con ello de proporcionar respuestas convergentes, con idénticos niveles de eficiencia a los retos ambientales, económicos y sociales a que se enfrentan las ciudades.

ELEMENTOS CLAVE DEL ENFOQUE INTEGRADO:

1. La adopción de un enfoque holístico: una estrategia de ciudad, que sea transversal y multidireccional, alineando los distintos recursos y políticas sectoriales. Agruparía estrategias y acciones unitarias, de totalidad, considerando el papel de cada parte de la ciudad en la estructura total. En definitiva, pensar y trabajar asignando recursos económicos en las múltiples dimensiones de la sostenibilidad al mismo tiempo.
2. Encontrar compromisos compartidos en la dirección definida por la estrategia de ciudad, para obtener resultados convergentes: con capacidad para resolver interferencias entre los efectos de cada una de las dimensiones de la sostenibilidad sobre las otras, canalizar esos compromisos mediante el establecimiento de plataformas de coordinación apropiadas para las acciones transversales (converger los enfoques sectoriales), verticales (gobernanza multinivel), horizontales (entre los actores implicados en la construcción de la ciudad, haciendo realidad la participación ciudadana).
3. Presupuestos de distintos niveles de gobierno que se ponen en común y se dirigen en la misma dirección de forma convergente.
4. Articular todas las escalas temporales (largo, corto, medio plazo) y espaciales (región, área metropolitana, ciudad, barrio) y conjugar ambas entre sí. No es una suma de accio-

nes puntuales aisladas: Debe conjugar los planteamientos globales con los desarrollos mediante acciones concretas territorializadas. No debe actuar sobre objetos (viviendas, suelo, etc.) y sujetos de forma aislada (vivienda a vivienda, suelo a suelo) o de forma indiscriminada y genérica. Debe considerar la puesta en práctica de las acciones en la escala administrativa correspondiente.

5. Articular el cuerpo social en un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia. Esto significa: optimizar el capital urbano (no solo el suelo y la edificación), desbloquear el potencial de las áreas urbanas desfavorecidas, y que todas las partes que componen los tejidos de la ciudad deben ser áreas donde grupos sociales distintos puedan vivir y trabajar ahora y en el futuro.

HERRAMIENTAS DEL ENFOQUE INTEGRADO

1. Planificación y programación:

Que diagnostiquen los problemas y oportunidades,

Que determinen las acciones sectoriales a aplicar y la manera de articularse y coordinarse para superar las discrepancias,

Que aseguren los consensos necesarios entre todos los agentes sociales

Que se sometan a procesos de evaluación y seguimiento

2. Combinación de acciones enfocadas en la mejora física de edificios y espacio urbano (mediante directrices de naturaleza urbanística) con acciones de carácter sectorial

CAMBIO GLOBAL ESPAÑA 2020/50. HACIA UN PACTO DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS ANTE EL CAMBIO GLOBAL

Fernando Prats Palazuelo

Socio de AUIA y asesor del CCEIM Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental

Jorge Orcariz

Ingeniero de Montes. Socio de Consultoría y Medio Ambiente Vitoria S.L. (COMAV)



EL NUEVO CICLO HISTÓRICO REQUIERE PENSAR EN CLAVE DE CAMBIO GLOBAL Y DE NUEVO PARADIGMA

Tras uno de los períodos de crecimiento económico más intensos y dilatados que se han conocido, el mundo afronta en la actualidad la que probablemente sea la mayor crisis global de la era moderna.

El informe denominado Cambio Global España 2020's (CGE2020's)¹, punto de partida del presente documento, ya expresaba la opinión de que, además de enfrentarnos a una gravísima crisis económica, nos encontramos involucrados en un fenómeno de Cambio Global en el que coexisten fuertes alteraciones de los ciclos vitales de la biosfera (el cambio climático entre ellos) y crecientes tensiones estructurales sobre ciertos recursos básicos para nuestra civilización (como el profundo conflicto energético inducido por el final del petróleo abundante y barato).

En aquel informe se apuntaba también la conveniencia de entender la superación de la crisis actual como un auténtico "cambio de ciclo", lo que comporta la necesidad de alumbrar un nuevo paradigma global, basado en la reducción del impacto antrópico sobre la biosfera y en nuevos valores éticos, culturales, políticos, económicos... desde los que abordar el cambio y convertirlo en oportunidad².

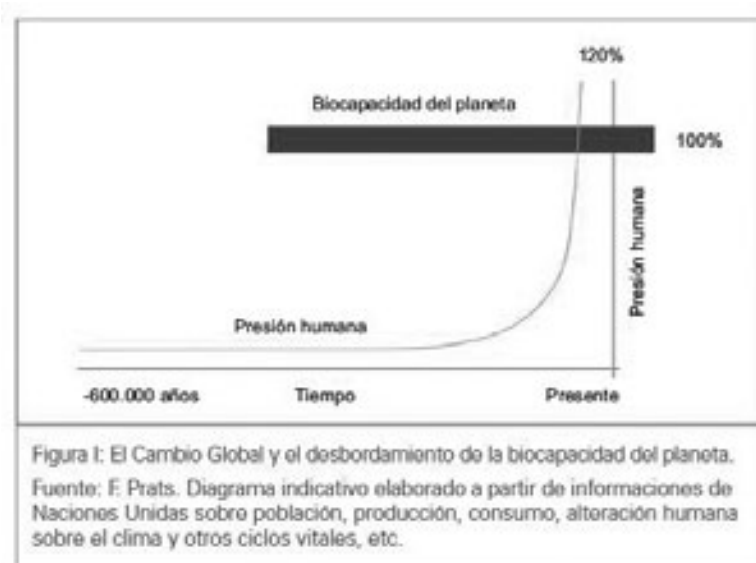
Vivimos, por tanto, momentos en los que se ha abierto la reflexión sobre la reformulación de los modelos de desarrollo mundial; tiempos en los que se manifiesta la necesidad de aprender a vivir

¹ El informe *Cambio Global España 2020's. El reto es actuar*. fue realizado conjuntamente por la Fundación General Universidad Complutense de Madrid (FGUCM) y la Fundación CONAMA, se presentó a la sociedad española en el 9º Congreso Nacional del Medio Ambiente, que tuvo lugar en Madrid, en diciembre de 2008 y está disponible en www.cambioglobal.es.

² D. Jiménez Beltrán, ex Director de la Agencia Europea de Medio Ambiente y asesor del Observatorio de Sostenibilidad en España, en las jornadas *Ciudades y Sostenibilidad* organizadas en 2007 por la Escuela Superior de Arte y Arquitectura de la Universidad Europea de Madrid señalaba: "No se trata de seguir contando lo que pasa y va a pasar, sino de hacer algo al respecto. No hay atajos en el medio ambiente. Los resultados se conseguirán no directamente, sino como resultado de un desarrollo más sostenible, incluyendo una Nueva Cultura de los recursos naturales, del agua, de la energía, del transporte, del territorio y una nueva fiscalidad. Y sobre todo que, en una economía de mercado, el mercado trabaje para la sostenibilidad y no lo contrario. Hacer de la sostenibilidad la norma y no la excepción. No es cuestión de menos desarrollo/calidad de vida, sino de diferente."

respetando los límites de la biosfera³. Y si pensamos que esa reflexión debe enmarcarse en los retos planteados por el Cambio Global, si aceptamos que es necesaria una fuerte reducción de la huella ecológica, muy especialmente por parte de las regiones y países más ricos, entonces resulta imprescindible abrir, también, una nueva etapa que apueste a fondo por la sostenibilidad en nuestras ciudades.

En ese sentido, el texto que sigue proyecta las premisas expuestas en el informe CGE2020's sobre el complejo mundo de las ciudades que, como asentamientos de los seres humanos sobre el planeta, constituyen uno de los focos cardinales de impacto ambiental global y, por tanto, uno de los principales frentes de acción en pro de la sostenibilidad "glocal"⁴. Se trata, pues, de aprovechar la capacidad de actuación de las entidades locales en nuestro país (en suelo, planificación urbana y rural, edificación, movilidad, agua, residuos, etc.) para dar un auténtico cambio cualitativo a las políticas urbanas, con la visión puesta en el 2020 y, con un "enfoque de ciclo", en el 2050.



Por otro lado, siguiendo la línea argumental y de contenidos del documento marco Cambio Global España 2020's, este informe se ha centrado en aquellos temas urbanos de carácter más "ambiental", al entender la urgencia que éstos demandan en el contexto de crisis global que aqueja al planeta. Con este enfoque no se pretende, en ningún caso, ignorar que la verdadera dimensión ciudad incluye muchos más elementos que los meramente ambientales. Aspectos tan relevantes como la diversidad urbana, la cohesión social, el trabajo y las actividades económicas, la cultura o la gobernanza constituyen otros elementos clave que también configuran la calidad de vida de la ciudad y su contribución al equilibrio y corresponsabilidad global⁵.

3 En Finlandia, Dinamarca y, más recientemente, en Francia ya se plantean sistemas impositivos vinculados a límites razonables de impacto climático.

4 El término "glocal" constituye un neologismo que, en su acepción, aúna lo global y local. Con este concepto se intentan entender los actuales procesos de transformación del mundo como un engarce entre las dinámicas locales y globales, donde lo local gana en significado ya que participa y forma parte de los procesos y acontecimientos de toda índole (social, económica, ambiental...) que suceden a escala global.

5 Según J. M. Naredo y S. Rueda, "resolver los problemas en el seno de la ciudad supone mejorar la habitabilidad y con ella, la calidad de vida. La calidad de vida de los ciudadanos depende de factores sociales y económicos y también de las condiciones ambientales y físico-espaciales. El trazado de las ciudades y su estética, las pautas en el uso de la tierra, la densidad de la población y de la edificación, la existencia de los equipamientos básicos y un acceso fácil a los servicios públicos y al resto de actividades propias de los sistemas urbanos tienen una importancia capital para la habitabilidad de los asentamientos urbanos. Por lo tanto, para que se cubran las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos respecto a la habitabilidad de los barrios y la ciudad entera es aconsejable que se oriente el diseño, la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos de modo que se proteja la salud pública, se fomente el contacto, el intercambio y

¿POR QUÉ LAS CIUDADES SON TAN IMPORTANTES?

Hace apenas cincuenta años, menos del 30% de los habitantes del planeta vivía en las ciudades, mientras que, en la actualidad, la población urbana incorpora ya a la mitad de la Humanidad. Y esta creciente transición hacia el mundo urbano está lejos de finalizar: de acuerdo con el último Informe del Estado de las Ciudades del Mundo (2008- 2009): Ciudades Armoniosas, de UN-HABITAT, los niveles de urbanización global aumentarán drásticamente durante los próximos 40 años, alcanzando el 70% de la población en el año 2050. Por tanto, las ciudades constituyen, y conformarán aún más en el futuro, los nodos centrales de asentamiento de la población en el planeta.

Esta concentración poblacional configura a las ciudades como los principales focos del metabolismo humano, constituyendo auténticos sumideros de energía y materiales que obtienen de la explotación de otros sistemas en la naturaleza.

Por ello, el funcionamiento de las ciudades es una de las claves en lo que se ha venido a caracterizar como “crisis ecológica”, tanto en su dimensión local como global. De hecho, el balance de los ciclos urbanos del agua, de los materiales y de la energía deja mucho que desear. La idea imperante acerca del carácter cuasi ilimitado de los recursos, ligada a una actitud reduccionista, derrochadora y profundamente egoísta de las sociedades urbanas han convertido a las ciudades en sistemas extremadamente ineficientes, con unas externalidades inasumibles en forma de emisiones, residuos y degradación del medio natural.

Expertos en medio ambiente estiman que las ciudades contribuyen a la contaminación global del planeta en una proporción superior al 75% y utilizan el 70% de la energía consumida por la Humanidad⁶. De ahí que se considere a las ciudades como las principales responsables de los problemas ambientales que amenazan a la Tierra.

Sin embargo, la realidad apunta a que los núcleos urbanos son y serán, aún en mayor grado, el hábitat de la mayoría de los seres humanos que pueblan el planeta. Por lo tanto, tal como nos recordaba M. Strong, Secretario General de las

Cumbres de Estocolmo 72 y Río 92, la batalla de la sostenibilidad se ganará o se perderá en las ciudades. Hasta tal punto fue aceptada esta premisa, que el Programa 21 de la Conferencia de Río, en su Capítulo 28, creó el denominado

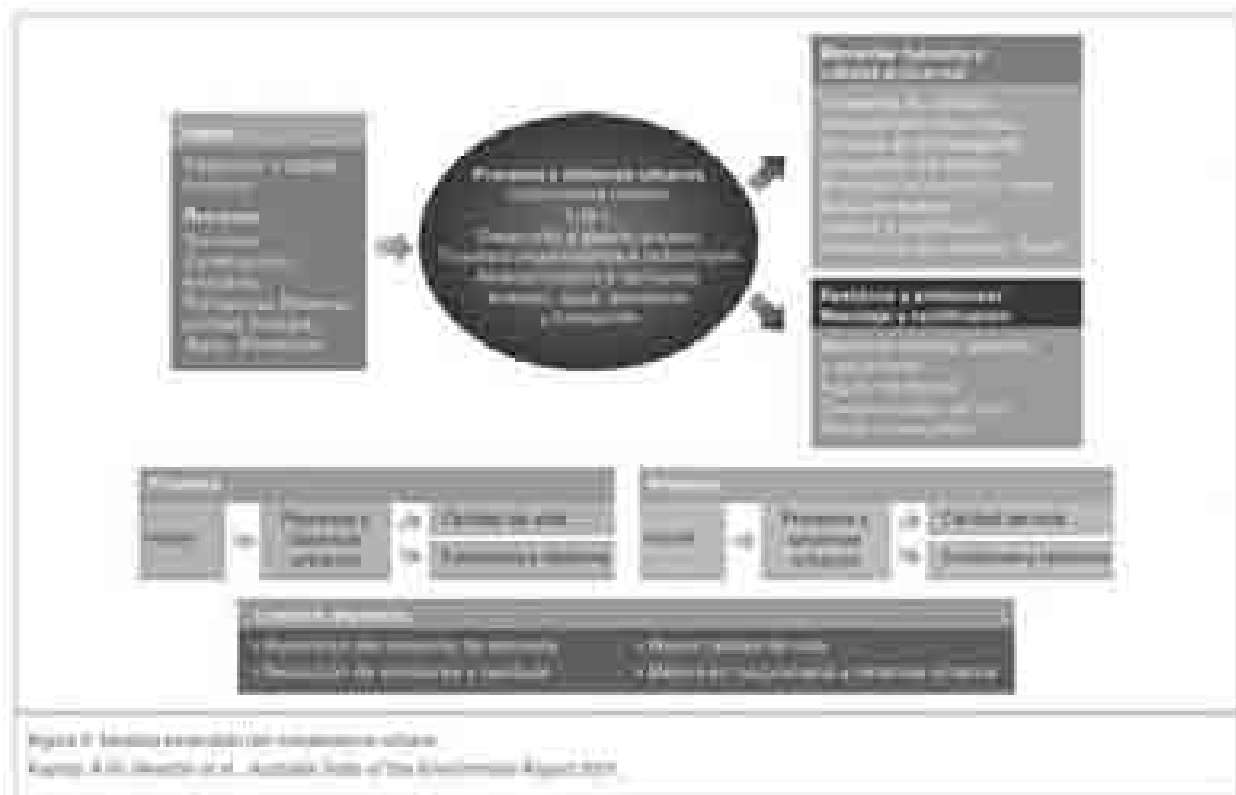
“Programa 21 Local” o “Agenda 21 Local”, reconociendo la responsabilidad de las ciudades en el deterioro del planeta y urgiendo a que éstas trabajen por revertir sus actuales tendencias hacia la insostenibilidad.

Y lo cierto es que, pese a constituir los espacios en donde se generan los mayores problemas ambientales del planeta, es precisamente en las ciudades donde existe una mayor capacidad para afrontar esta crisis generalizada. La ciudad constituye en sí misma un foco central de información,

la comunicación, así como la seguridad, se promueva la estabilidad y la cohesión social, a la vez que la diversidad y las identidades culturales, y se preserven adecuadamente los barrios, los espacios públicos y los edificios con significado histórico y cultural.” (La “ciudad sostenible”: Resumen y Conclusiones, 1997).

⁶ Según C. R. Dos Santos, director de la Universidad Libre del Medio Ambiente de la ciudad brasileña de Curitiba, en la quinta jornada del Foro de las Ciudades que se celebró dentro de los actos conmemorativos del vigésimo quinto aniversario de los ayuntamientos democráticos (2004).

innovación y difusión de valores, y un recurso fundamental para generar “inteligencia” y movilización social en torno a los retos y tiempos que el Cambio Global plantea.



ES PRECISO REFORMULAR EN CLAVE DE SOSTENIBILIDAD LAS POLÍTICAS URBANAS EN ESPAÑA

Además del modelo de consumo de la sociedad actual, uno de los elementos que más ha caracterizado el notable desarrollo económico que ha conocido España durante las últimas décadas, muy especialmente en la “década especulativa”

1997-2006, ha sido su vinculación a unos planteamientos territoriales y urbanísticos basados en el crecimiento inmobiliario ilimitado e indiscriminado, apoyados en una legislación nacional y autonómica con fuertes contradicciones⁷ y cada vez más alejados de la sostenibilidad urbana y edificatoria. En este sentido, algunos de los aspectos que se han venido dando tienen que ver con:

- **Una ordenación territorial en ocasiones inexistente y una frecuente utilización de la planificación urbanística para legitimar lógicas de crecimiento especulativo**, generando escenarios de supeditación explícita de esta planificación a unas estrategias económicas fundamentadas en el crecimiento indiscriminado y en el consumo creciente e “ilimitado” de recursos. Todo ello apoyado en una legislación urbanística, sólo recientemente reformulada en el ámbito nacional, basada en la “vocación urbanizable” del territorio⁸.

⁷ Como ejemplo señalar que en varias comunidades autónomas, la normativa urbanística limitó las densidades edificatorias máximas, pero en ningún caso las mínimas.

⁸ La concentración del empleo, el ocio o el consumo en áreas específicas monofuncionales apartadas de las ciudades está contribuyendo

• **Unos modelos de ciudad expansivos basados en patrones insostenibles de baja densidad edificatoria, alta movilidad y dispersión territorial de los usos urbanos**, en los que se pone en juego una enorme cantidad de suelo urbanizado y urbanizable. Esta situación, especialmente grave en la costa y en muchas ocasiones ligada a las segundas residencias, conlleva un incremento desmesurado de los costes ambientales derivados: consumo de energía, gasto de agua, emisiones de GEI (gases de efecto invernadero), generación de residuos, etc.

Los resultados de este urbanismo han sido un parque de viviendas sobredimensionado e infrautilizado⁹, con uno de los porcentajes más altos de Europa de vivienda secundaria con respecto a la principal, y una contribución más que notable a la creciente huella ecológica del país¹⁰.

• **Un sector de la edificación artificialmente sobredimensionado, basado en la nueva construcción y con un impacto ambiental desproporcionado**. En este sentido, se ha producido un desmedido desarrollo de nuevo parque edificatorio (800.000 viviendas anuales en 2006-2007) frente a una escasísima rehabilitación edificatoria, a pesar de la importancia del stock acumulado de vivienda (en torno a 25 millones de unidades en 2006).

Por otro lado, debido en parte a la tardía entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación, existe una falta generalizada de adecuación bioclimática del parque inmobiliario: materiales con alto contenido energético, procesos de construcción poco eficientes, malas orientaciones, distribuciones ineficientes, etc. En resumen, una altísima incidencia de la edificación en la emisión de gases de efecto invernadero del país, que en el año 2005 llegó a representar un tercio de las emisiones imputables a España¹¹.

En estos momentos en los que España está tratando de buscar salidas solventes a una recesión económica con un plus específico derivado de su crisis inmobiliaria, más allá de resolver las cuentas de su economía, ha de afrontar el futuro en clave de Cambio Global, lo que comporta, entre otros aspectos, reformular a fondo y en un marco de sostenibilidad las propias estrategias urbanas¹². Se plantea así la necesidad de dar cumplida respuesta al “qué hacer” durante las próximas décadas y de establecer las referencias que permitan a nuestras ciudades convertirse en un activo de innovación y sostenibilidad ante el nuevo ciclo histórico que afronta el país.

UNA PROPUESTA VITAL: “HACIA UN PACTO DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS ANTE EL CAMBIO GLOBAL”.

Frente a la dimensión de los retos planteados en nuestras ciudades parece oportuno abrir un proceso de trabajo compartido, que tenga como objetivo concretar el significado y las tareas derivadas del Cambio Global en las ciudades españolas. Un proceso que, levantando la vista y superando el

a una pérdida de sociodiversidad y trastorna sobremanera cualquier planteamiento de movilidad sostenible.

9 Ministerio de Vivienda, con más de 25 millones de unidades para una población de 46 millones en el año 2008.

10 Como se verá en detalle más adelante, las ciudades españolas son responsables de aproximadamente el 40% del consumo energético total del país, componente principal de la huella ecológica.

11 A. Cuchí, con la colaboración de A. Pagès. *Sobre una estrategia para dirigir al sector de la edificación hacia la eficiencia en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI)*. Informe realizado por encargo del Ministerio de Vivienda del Gobierno de España. (2007)

12 J. Nieto, en www.eccooreponsables.com señala: “Desplegando masivamente las energías renovables, rehabilitando edificios para hacerlos más eficientes, electrificando el transporte para hacerlo más sostenible, apostando por la investigación en la nueva economía verde... [España] no sólo adoptaría un comportamiento climáticamente responsable, cumpliendo con Kioto, sino que generaría millones de empleos y, sobre todo, podría reubicarse en el nuevo panorama internacional, con una economía más sostenible. Ésa es ahora la cita de la historia.”

“cortoplacismo” habitual, apunte, a través de un Pacto¹³, a un nuevo paradigma urbano, con sus principios y, muy especialmente, con las temáticas, objetivos y tiempos concretos que se necesitan cubrir para ello.

Tal Pacto podría ser muy útil para ese cambio de ciclo, entre otras, por las razones siguientes:

- facilitaría una comprensión integrada y coherente sobre cómo afrontar, en concreto y desde las ciudades, los próximos decenios, contribuyendo de forma sustantiva a superar los retos del país;
- serviría para algo tan necesario como superar en positivo la “década especulativa”, ofreciendo un “nuevo tiempo” y un “nuevo rumbo” que podrían convertirse en un “referente- país” para el renacimiento de nuestras ciudades;
- permitiría, también, sintetizar los nuevos paradigmas urbanos, afirmar nuevas pautas de actuación y, sobre todo, proponer nuevos objetivos y plazos concretos para reducir su huella ecológica y la correspondiente “carga ambiental local”; y
- podría alimentar, con propuestas interesantes, el necesario proceso de innovación jurídico-coinstitucional, para su adaptación a una nueva etapa histórica.

No obstante, el trabajo que se presenta en este informe sólo puede considerarse como un primer paso para la elaboración de dicho Pacto. A partir de aquí, si se generase el suficiente consenso en cuanto a su necesidad y, especialmente, una gran dosis de ilusión por el cambio, sería el momento de abordar la elaboración de lo que podría constituir su primera redacción y edición.

HACIA UN NUEVO PARADIGMA URBANO

El objetivo del Pacto sería el de servir de referencia para impulsar un nuevo tiempo en las ciudades, en el que las necesidades urbanas llegaran a resolverse superando las lógicas basadas en la continua e indiscriminada expansión urbanística y el correspondiente crecimiento ilimitado del impacto ambiental inducido por las mismas. Buscando, en definitiva, “hacer ciudad” y no meras urbanizaciones y desarrollos monofuncionales altamente ineficientes y de escasa diversidad.

El nuevo paradigma urbano podría definirse como una visión integrada de la ciudad, de sus contenidos sociales, ambientales y económicos, donde la satisfacción de las necesidades urbanas se realice de forma compatible con la reducción del impacto ecológico, mediante la contención del crecimiento indiscriminado, el reciclado y revalorización de la ciudad existente y la multiplicación de la ecoeficiencia urbana.

Las actuaciones basadas en la rehabilitación estructural y energética contribuirán además a impulsar la actividad económica en una dirección acorde a esta nueva orientación.

En todo caso, no resultaría posible alcanzar un nuevo paradigma urbano aplicando las lógicas del pasado: sencillamente, **avanzar hacia nuevos objetivos también va a requerir la formulación de nuevos principios de referencia**, porque sin esa renovación de lógicas y planteamientos de fondo

¹³ Evidentemente, el margen de actuación de las ciudades ante el Cambio Global se encuentra notablemente condicionado por las políticas de las administraciones de carácter supralocal (básicamente de las Comunidades Autónomas, del Estado y de la propia UE). De ahí que este Pacto deba entenderse como un compromiso desde las autoridades locales, junto a la ciudadanía y los agentes sociales, por liderar e impulsar un cambio de rumbo que permita enfocar un nuevo paradigma urbano.

no será posible construir los nuevos modelos urbanos.

En el apartado tercero de este informe se proponen una serie de principios inspiradores de este cambio ineludible, entre los que destacan los siguientes:

- Principio de suficiencia (¿cuánto es preciso? ¿cuánto es suficiente? ¿cuánto es posible?). Es necesario reducir el consumo indiscriminado de recursos no renovables y la producción de residuos no asimilables a una escala local y global sostenibles. Y ello conlleva evitar el despilfarro, cifrar con rigor las necesidades sociales reales, evaluar los impactos ambientales e incorporar las correspondientes acciones compensatorias.
- Principio de coherencia (“biomímesis”: actuar imitando los ciclos naturales). Se deberán impulsar estrategias urbanas que imiten la “economía natural” de los ecosistemas, buscando reorientar/cerrar los sistemas/ ciclos urbanos con el fin de hacerlos compatibles con la biosfera. En este contexto surgen los “límites”, los “umbrales de referencia” y la resiliencia como condicionantes de una determinada planificación o actuación.
- Principio de ecoeficiencia (menos recursos e impactos por unidad de producto), que, como define el World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), se refiere a la capacidad de crear bienes y servicios utilizando menos recursos y generando menos residuos y polución¹⁴.
- Principio de garantía pública en cuestiones de sostenibilidad estratégica (aval público y legal de coherencia con los principios anteriores). Ante la necesidad de un cambio de paradigma, como el que exige el Cambio Global, es preciso que el marco jurídico/institucional se adecúe y acomode a los nuevos retos, incorporando las suficientes garantías legales y administrativas al proceso.
- Principio de rentabilidad social (el ciudadano por encima de la cuenta de resultados). Las actuaciones públicas, en el marco de la ciudad y su desarrollo, habrán de considerar los beneficios sociales en un nivel al menos equiparable al del resto de propósitos contemplados.

TEMAS CLAVE, OBJETIVOS Y TIEMPOS NECESARIOS

Sin duda, el tratamiento de los temas, objetivos y tiempos constituye la parte más interesante, innovadora y de aportación de valor del Pacto que se propone, sin la cual éste volvería a quedar limitado a una serie de orientaciones bien intencionadas, pero sin compromisos concretos. Se trata de empezar a transitar de la “ciudad de la expansión ilimitada” a la “ciudad adaptada a los límites de biocapacidad glocal”; y para ello no sólo hay que identificar una serie de temas clave, sino que es fundamental proyectar una hoja de ruta con objetivos y fechas precisas que permitan abordar esa transición. Porque, a partir de ahora, sólo valdrán los compromisos generales que vayan acompañados de una batería coherente de objetivos y fechas concretas con los consiguientes sistemas de evaluación.

Los temas que se exponen a continuación han sido seleccionados por el Equipo Director de este informe, elaborados por un Grupo de Expertos-

Colaboradores y contrastados con un Consejo Asesor de especialistas con una dilatada y valiosa

¹⁴ Según este organismo, la ecoeficiencia se alcanza mediante la distribución de “bienes con precios competitivos y servicios que satisfagan las necesidades humanas y brinden calidad de vida, a la vez que reduzcan progresivamente los impactos medioambientales de bienes y la intensidad de recursos a través del ciclo de vida entero, a un nivel al menos en línea con la capacidad del planeta”.

trayectoria profesional. Y los objetivos propuestos se han ajustado a dos hitos temporales, 2020 y 2050, de proyección internacional y con significado propio para las ciudades. El 2050 surge como el horizonte temporal que permite visionar un ciclo de cambio cualitativo del modelo urbano (por ejemplo, la reducción de más del 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero), mientras que el 2020 constituye un plazo razonable y necesario para haber consolidado un cambio de rumbo hacia los nuevos paradigmas “glocales” (como el cumplimiento con los compromisos de Kioto).

En todo caso, aunque la presentación del contenido del informe se realice por temas, lo cierto es que se ha trabajado con una visión de la ciudad como un medio complejo y dinámico, en el que los diversos aspectos contemplados que se consideran claves del sistema urbano han sido tratados atendiendo a su profunda interrelación; “todo” se relaciona con “todo” y sin actuar sobre “todo” será difícil hablar de cambios de modelo y paradigma.

A continuación, se recogen sintéticamente los contenidos de referencia del informe, en una primera aproximación a esa matriz práctica de temas-objetivos-tiempos para las ciudades españolas, sin olvidar que este trabajo sólo ha de entenderse como el primer paso de un proceso más amplio, susceptible de ser mejorado y completado durante los próximos años.

CAMBIO GLOBAL EN ESPAÑA 2020/50. PROGRAMA CIUDADES RESUMEN DE LOS TEMAS, OBJETIVOS Y PROPUESTAS
<p>La edificación y la ocupación de suelo. La rehabilitación integral del parque residencial español hará un fuerte impulso a la creación de empleo en el sector de la construcción y conseguirá una drástica reducción del consumo energético y de las emisiones de GEI.</p> <p>La demanda de nuevo suelo artificial se ajustará a las necesidades actuales y las ciudades generarán conocimiento recuperando las demandas atendidas a los procesos de regeneración urbana.</p> <p>Las propuestas apuntadas en este informe permitirán reducir el consumo energético de la edificación en torno al 20% y los gases de efecto invernadero en nuestras ciudades (sobre el 45%) para 2020. En un plazo máximo a 2050, estas reducciones podrán alcanzar el 55% y el 80%, respectivamente.</p>
<p>El consumo energético y las emisiones de gases de efecto invernadero. La conservación del gasto en energía y la incorporación en un alto porcentaje de las energías renovables al mix energético de las ciudades permitirá una fuerte reducción de las emisiones de GEI de origen urbano.</p> <p>De esta forma, del coste se recoge en este trabajo. Para 2020 se conseguirá una reducción de las emisiones de GEI respecto al año base 1990, del orden del 30%, prohibiéndose seguir para 2050 una situación más oscura al 50%.</p>
<p>La movilidad urbana. La apuesta a fondo por nuevas formas de planificación urbana y por otros modos de movilidad, incluye la promoción del uso del vehículo particular y la progresiva electrificación de los servicios conectados, logrando reducir los actuales niveles de movilidad ligada a la movilidad activa (contaminación, emisiones de GEI, ruido, ocupación de suelo, ...).</p> <p>Respecto al año 2000, en 2050 se podrá reducir en un 25% los niveles de consumo energético y emisiones (rec. para 2020) entre niveles quedarán en la cuenta por lo de los valores absolutos del año de referencia.</p>
<p>La calidad del aire en las ciudades. La adopción de medidas de control de tráfico urbano, promoción del transporte público e incorporación de vehículos híbridos y eléctricos en las ciudades, unido a la generalización del uso de las energías renovables en edificios, la correcta planificación de las áreas industriales y una mayor concienciación entre la población, permitirán alcanzar en 2020 los objetivos establecidos por la OMS de concentraciones de NO_x y partículas para garantizar que la calidad del aire en las grandes ciudades no implique un riesgo para la salud de las personas.</p> <p>En una visión a 2050, se debería seguir apostando por estas tres estrategias, hasta conseguir una mejora de estos niveles, de conformidad con la reducción que la OMS va alcanzando en sus recomendaciones a medida que aumenta el conocimiento científico sobre la influencia de los contaminantes atmosféricos en la salud.</p>



EL PLAN CIUDAD 2020 (PC2020)

Con el Plan Ciudad 2020 se pretende configurar un instrumento que permita reconducir las estrategias urbanas de las ciudades españolas en clave de Cambio Global. Esta herramienta **establecería los mecanismos para la implementación de los contenidos del Pacto en el contexto territorial/ambiental de cada ciudad**. Independientemente de su formulación como documento de desarrollo para la ciudad, el *Plan Ciudad 2020* deberá constituirse en el eje de referencia de las actuaciones municipales dirigidas al cambio de paradigma urbano, en un marco de acuerdo político y de "contrato" con la ciudadanía.

Cambiar de verdad nuestras ciudades no sólo es posible, es una oportunidad por la que hay que apostar con decisión. La principal conclusión extraída del proceso de trabajo que culmina inicialmente en este primer informe es que **los ambiciosos objetivos propuestos en múltiples temas clave para 2020 y sus visiones a 2050 son plenamente viables**; es decir, que se cuenta con los criterios, talento y herramientas necesarios para trabajar con éxito en esa dirección. De hecho, existen experiencias pioneras en el mundo y en España¹⁵ que ya están incorporando estos planteamientos.

Y las oportunidades que ofrece una “hoja de ruta” como la descrita en este informe son inmensas para las ciudades (en revalorización del patrimonio, en habitabilidad, en calidad ambiental y salud, en sostenibilidad urbana, etc.), pero también para el conjunto del país: una muy significativa reducción del gasto energético, de las emisiones de gases de efecto invernadero, del consumo de agua o de la producción de residuos; apuestas por la innovación en sectores clave como la energía, la planificación urbanística, la movilidad urbana y la edificación; la posibilidad de incrementar el empleo durante los próximos decenios; y lo que también se antoja como esencial: la recuperación de un potente proyecto político y democrático con el que revalorizar el mundo local.

Sin embargo, el que todo ello sea posible no quiere decir que no requiera cambios importantes, especialmente en la forma de encarar un futuro diferente. Y esa es una de las claves de la situación actual: que la salida de la crisis, para ser sostenible, ha de realizarse sobre premisas diferentes de las vigentes en las últimas décadas y, muy especialmente, asimilando los retos que comporta el Cambio Global.

Por todo ello, junto a la viabilidad mencionada de los objetivos que se recogen, también hay que concebir las condiciones necesarias para impulsar un movimiento urbano capaz de poner en práctica las propuestas descritas. Y aunque pueda ser prematuro avanzar ideas concretas sobre esta cuestión, al menos tres factores se antojan fundamentales:

1. la apuesta liderada por las máximas instituciones del país, con el Gobierno y la Conferencia de Presidentes a la cabeza, en torno a un Pacto de las ciudades españolas ante el Cambio Global;
2. el trabajo en red de un grupo de ciudades avanzadas, dispuestas a incorporar en sus estrategias urbanas los retos del Cambio Global y cuya experiencia fuera replicable hacia el conjunto de las ciudades españolas; y
3. el respaldo consciente y activo de la ciudadanía, en general y en cada ciudad, a lo que puede formularse como un nuevo ciclo de renacimiento de la cultura y política urbana en España.

¹⁵ Como ejemplos, se puede consultar el artículo adjunto al presente informe sobre la revalorización urbana de Playa de Palma (más documentación en <http://consorcioplayadepalma.es>), o acceder, a través de la dirección www.sevilla.org/urbanismo/plan_indicadores/0-Indice.pdf, al Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla.

FORMULACIÓN DEL “PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA LA SUBREGIÓN SAN MIGUEL”

Roberto Chinchilla

Dirección de Ordenación y Desarrollo Territorial

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, El Salvador



FORMULACIÓN DEL “PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL PARA LA SUBREGIÓN SAN MIGUEL”

*Experiencia de Gestión Regional con
Visión Transnacional*

Roberto Chinchilla

*Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO
EL SALVADOR*

Octubre de 2010



- *En la actualidad las fronteras físicas de la planificación y gestión del territorio en los Estados-Nación se diluyen cada vez más por las dinámicas del regionalismo económico y la globalización y nos demanda trabajar con enfoques de redes transnacionales, sin importar la escala del territorio sujeto de planificación.*

- *"Debemos aprovechar nuestra localización geográfica estratégica de Centro América, como un puente entre dos océanos [Pacífico y Atlántico] y entre dos bloques continentales [Norte y Sur América], para conformar un bloque (de países) a fin de fortalecer nuestra capacidad de negociación".*

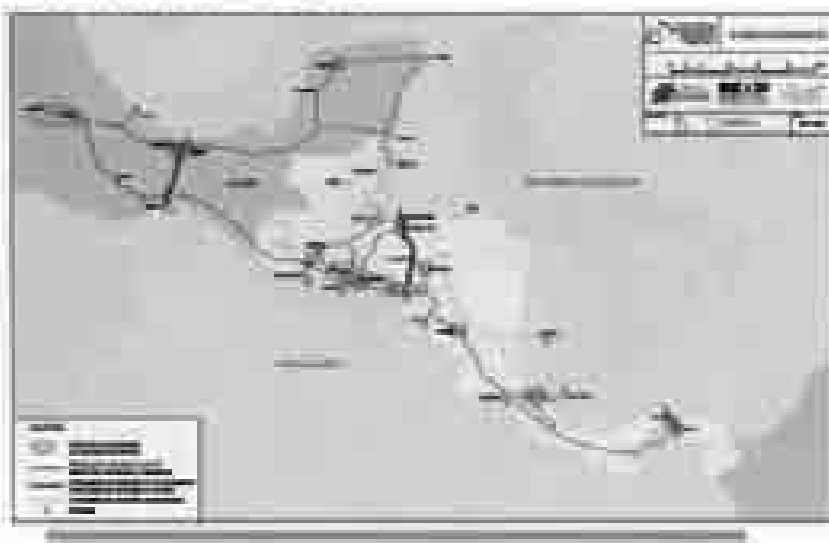
*Comisión Nacional de Desarrollo –CND (1998)
"Bases para el Plan de Nación", San Salvador*

Manifestaciones de la Globalización en Centroamérica **El Regionalismo: Centroamérica como un Bloque de países**

- **Integración política:** Conformada a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), presidida por los Jefes de Gobierno y Estado de la región.
- **Integración económica:** Conformación de bloques económicos continentales como el CAFTA y el NAFTA.
- **Integración territorial:** Se construye progresivamente en la región el denominado Corredor Logístico Centroamericana, infraestructura transfronteriza avanzada que interconecta puertos aéreos, marítimos, aduanas y redes primarias de carreteras.
- **Re-funcionalización de roles urbanos:** de los tradicionales centros nacionales hegemónicos se busca transitar a la conformación progresiva de una red istmica de ciudades con funciones/roles/vocaciones complementarias para construir fortalezas competitivas en bloque.

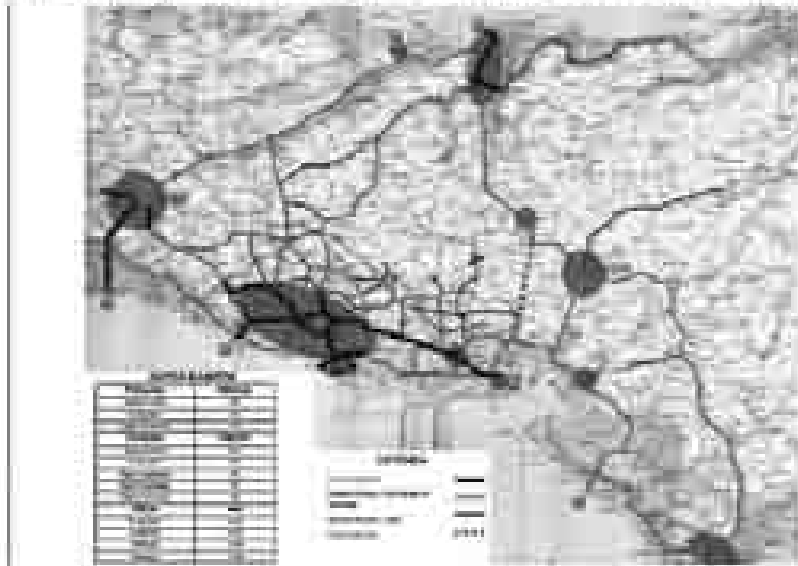
Integración Territorial Regional

- Es a partir del final de la década de los años 90s que por primera vez se introduce, dentro de una política de integración regional, el término: "INFRAESTRUCTURA AVANZADA".



Integración Centroamericana

- *El adecuado desarrollo de un conjunto de redes infraestructurales será de vital importancia en el proceso de integración centroamericana.*



- *"En un par de años debemos estar en camino de convertir el país en un nodo regional de servicios financieros así como de servicios logísticos de clase mundial".*

*Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador
Declaración a "El Diario de Hoy", Junio 13, 2005. El Salvador.*

- Esta visión emergente en la Región Centroamericana, abrazada por la CND en El Salvador, permeó el enfoque y método de formulación de los subsiguientes instrumentos nacionales conceptuales y técnicos de ordenación del territorio.

Plan de Nación (1995)

Acciones Territoriales/ Propuesta de Sistemas de Ciudades

Fuente: Comisión Nacional de Desarrollo, Gobierno de El Salvador, 1998.

- El Plan de Nación, fue el primer plan conceptual y de carácter estratégico, elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo del Gobierno de El Salvador. El Plan de Nación identificó aquellas componentes territoriales vertebradoras y motores de desarrollo nacional, insistiendo en su carácter de innegable interdependencia regional.



Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2001-2004, con proyecciones al 2024) Propuesta de Regionalización

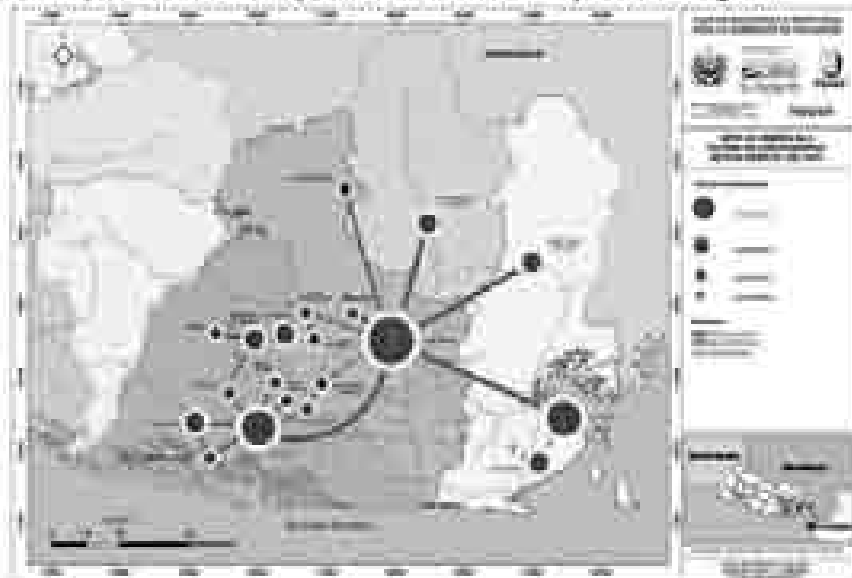
Elaborado: 2001-SAN MIGUEL, 2004

- *El PNOOT, a su vez, fue el primer Plan Técnico Maestro elaborado por el Gobierno de El Salvador. Éste destacaba, en sus catorce regiones, la organización del territorio delineada inicialmente en el Plan de Nación basados en vocaciones. En este plan la región oriente del país es perfilada como "la puerta al comercio regional y mundial"*



Localización Estratégica de San Miguel en la Región Oriente de El Salvador.

Su localización geográfica, dotación de servicios y base económica convierte a San Miguel en un polo de desarrollo y centro de la economía y servicios regional.



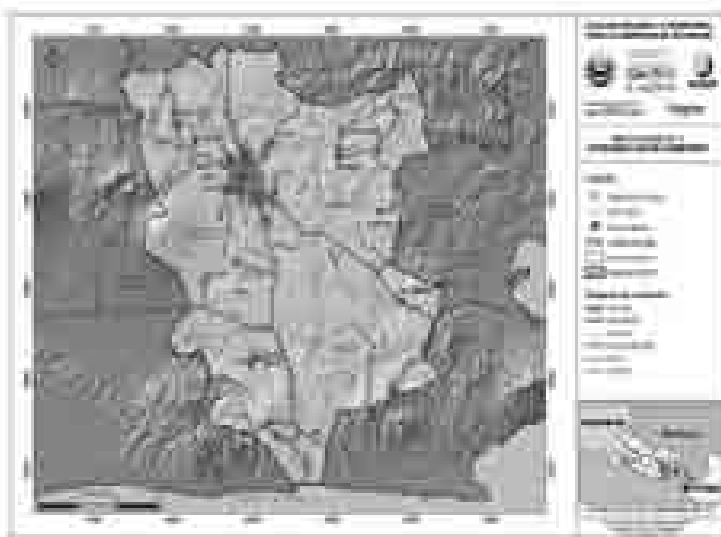
Localización estratégica de San Miguel en el contexto Centroamericano

Su localización prácticamente equidistante a la capital salvadoreña y la hondureña sitúan ventajosamente a San Miguel como nodo comercial regional



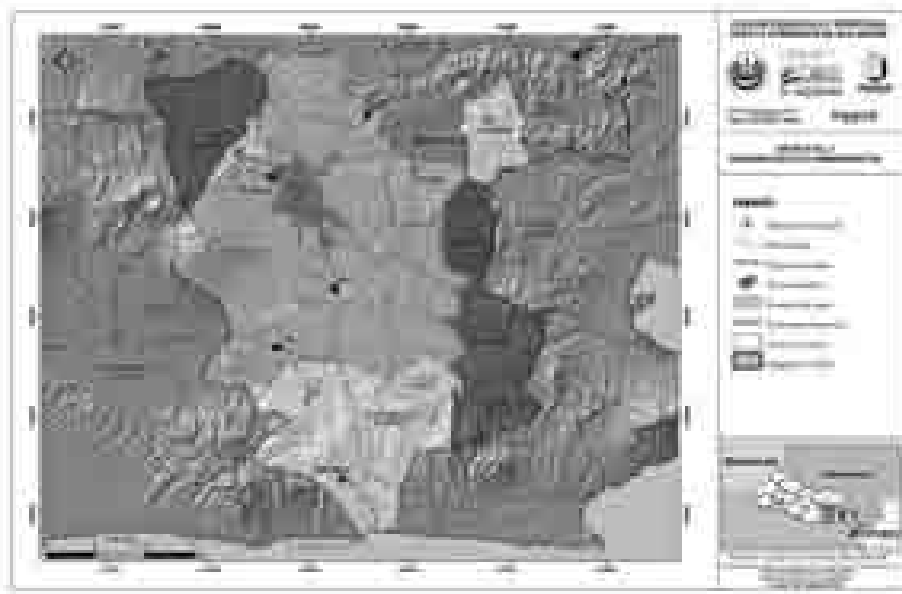
Motor Económico y Dinamizador de la Región Oriente de El Salvador

1. Liderazgo Regional.
2. Centro de Comercio y servicios del Oriente del País.
3. Buena comunicación por carretera con el resto del país y C.A.
4. Cercanía al Puerto de La Unión.
5. Excelentes recursos suelo y agua.



Descripción sinóptica del proyecto

- **Objetivos:** *Elaboración del Plan de Desarrollo Territorial de San Miguel, incluyendo Planes de Desarrollo Urbano, Esquemas de Desarrollo Urbano, Planes Parciales y Gestión Territorial.*



Metodología participativa estratégica



•LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Se han realizado mas de 10 talleres con el MARN y se ha establecido el marco conceptual de la EAE para políticas, planes y programas de OT

•SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL

Se han elaborado mas 300 mapas y planos con herramientas de teledetección y SIG (medio ambiente, urbanismo, desarrollo rural), en la escala regional y urbana

•EL PROCESO PARTICIPATIVO

Se han desarrollado 3 talleres nacionales, 3 talleres regionales, 18 talleres municipales, alrededor de 50 reuniones con instituciones gubernamentales (VMVDU, MARN, MAG, SECRETARIA DE CULTURA etc.) y mas de 100 reuniones y visitas a las alcaldías.

•EL PROCESO DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

Se ha realizado un proceso de formación de 30 técnicos municipales y entregado un Diploma de Formación en planificación territorial por VMVDU, INPPSA y universidades.

A- Zonificación y Ordenanzas Municipales

1. Zonificación Territorial Subregional



- Suelo Urbano.
- Suelo Urbanizable.
- Suelo No Urbanizable.
 - Áreas Protegidas
 - Riesgos
- Suelo Rural
 - Agrícola Intensivo
 - Agrícola con restricciones
 - Agropecuario
- Zonas de Protección
 - Arqueológica
 - Recursos Hídricos

A- Zonificación y Ordenanzas Municipales

3. Zonificación Territorial Urbana



- Suelo Urbano
 - Consolidada
 - No Consolidada
- Suelo Urbanizable
 - Actividades Residenciales
 - Actividades Económicas
- Suelo No Urbanizable
- Suelo Rural
- Zonas de Protección

Integración Centroamericana en Conectividad

Se propone la habilitación del anillo de circunvalación de la ciudad que lo conecta tanto con la nueva Ciudad Puerto en La Unión como con las principales ciudades de Honduras que comercian con El Salvador y Nicaragua.



Integración Centroamericana Ambiental

•El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) Los Humedales y el Río Grande de San Miguel, como pieza clave, para la conexión de las áreas protegidas del CBM.



Reflexiones

- *Si es posible construir una visión regional y con proyección transnacional a partir de lo local, sin limitarse a ser una suma de agendas municipales.*
- *Demuestra que es posible articular visiones desde la perspectiva nacional con la local, a través de estrategias regionales, sensibles a las agendas locales.*
- *La robustez técnica del plan es fundamental, pero su legitimidad política es tanto o más determinante para anclarlo a largo plazo.*

Reflexiones

- *El concepto de territorios económicos, ambientales, demográficos trasciende a la escala nacional.*
- *Compartimos con otras regiones del mundo retos de integración y dilución de fronteras, paradójicamente enfrentados con retos de fortalecimientos de lo local.*
- *Existen fortalezas en la gobernanza local y existen también fortalezas en las apuestas regionales. No son mutuamente excluyentes.*

- *"Debemos comprender que los problemas que afrontamos hoy (en el manejo del territorio) son insólitos y su solución no pasa por la repetición de antiguos paradigmas. Construimos las ciudades y el territorio según lógicas que la niegan; es decir, a través de megaestructuras que no se conectan sino a redes planetarias que responden a lógicas mundiales".*

Françoise Choay (1993)

CIUDADES Y CAMBIO GLOBAL: HACIA UN NUEVO PARADIGMA TERRITORIAL

Jesús M^a Erquicia Olaciregui

Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Gobierno Vasco



Cabe iniciar el resumen señalando el importante nivel de participación que ha tenido el Congreso en lo relativo a las comunicaciones vinculadas con la reflexión acerca de la ciudad, así como reseñar los diferentes temas analizados, algunos de ellos encuadrables en las preocupaciones globales actuales que conlleva la ordenación de la ciudad, y otros de carácter más puntual. Cabe remarcar también el nivel de las ponencias lo que induce a felicitar y agradecer a los participantes su generosidad en el esfuerzo desplegado para el Congreso.

El análisis de los títulos de las ponencias nos permite vislumbrar los puntos calientes en el debate de la ciudad, es decir, los puntos disciplinares que generan preocupación. A continuación paso a recoger sintéticamente las reflexiones que pueden extraerse de las comunicaciones ponencias presentadas:

- I. Ciudades y cambio global nos sitúa hablando en el momento socioeconómico presente, momento de grave crisis económica, involucrados socialmente en un fenómeno de cambio global, en el que surge la cuestión sobre el papel de las ciudades como elemento de mayor incidencia, dada la población mundial residente en ciudades y en la necesidad de establecer un desarrollo socioeconómico y urbanístico encajable dentro de nuestra biodiversidad.

Como señala alguna comunicación, ¿se ha de entender la crisis actual como un “cambio de ciclo”, lo que comporta la necesidad de alumbrar el nuevo paradigma global, basado en la reducción del impacto antrópico sobre la biosfera y en nuevos valores éticos, culturales, políticos, económicos, desde los que abordar el cambio y convertirlo en oportunidad? Esta es una cuestión que precisa interiorizarse como reto personal y colectivo.

Entendiendo las ciudades como las principales responsables de los problemas que amenazan la tierra, es preciso plantearse la necesidad de reformular en clave de sostenibilidad las políticas urbanas. El nuevo paradigma urbano podría definirse como una visión integrada de la ciudad, de sus contenidos sociales, ambientales y económicos, donde la satisfacción de las necesidades urbanas se realice de forma compatible con la reducción del impacto ecológico mediante la contención del crecimiento indiscriminado, el reciclado y la revalorización de la ciudad existente y la multiplicación de la ecoeficiencia urbana.

Se trataría de transitar el recorrido desde la “ciudad de la expansión ilimitada” a la “ciudad adaptada a los límites de la biocapacidad”.

- II. La expansión y estructura urbana: Los procesos de expansión dados estos años en algunas ciudades o regiones urbanas obligan a tratar sobre la nueva distribución de usos, el distinto equilibrio residencia-empleo, y el sistema de transporte que está influyendo en la nueva distribución territorial de los usos. Podemos decir que la localización de actividades y espacios de residencia, aunque cada vez más tiende a distribuirse sobre un territorio más amplio, demuestra que existe una fuerte interrelación entre el lugar del trabajo, el lugar de la vivienda y el coste de desplazamiento.

En esta nueva estructura urbana que se está generando es de remarcar la emergencia de potentes espacios de concentración de empleos y empresas, así como el cambio de paradigma que se está produciendo, desde el modelo monocéntrico hasta el policéntrico conectado en red, como modelo que otorga un mejor conocimiento de la estructura urbana de la ciudad o región urbana.

Así mismo la aparición del Tren de Alta Velocidad ha otorgado al territorio una nueva movilidad y conectividad con una nueva reformulación del sistema de ciudades, con un reforzamiento de algunos centros tradicionales que anteriormente resultaban alejados, y que en la actualidad participan en las dinámicas de crecimiento urbano de la región.

- III. La ordenación del espacio público y en concreto de los sistemas verdes. El número de investigaciones presentadas en relación con este apartado da una idea del interés que en la ordenación territorial y urbanística posee la ordenación del espacio libre y del sistema verde.

Hablar de ordenación urbana, de ordenación de la ciudad, nos trae la preocupación sobre la calidad del espacio urbano que estamos diseñando en relación con la movilidad, el papel que en tal calidad del espacio público juegan la estructura edificatoria, la densidad, la regulación de usos, etc.

Desde un análisis a nivel de peatón tres dimensiones enmarcan la accesibilidad a través del espacio público: La dimensión morfológica (análisis de la estructura urbana), dimensión funcional (tiempos de recorrido y usos existentes en la calle), y dimensión ambiental (confort térmico, arbolado, sección peatonal, confort acústico, etc).

De la calidad del espacio público es obligatorio singularizar sobre la calidad de los sistemas verdes, es decir, el papel que en la ciudad edificada y en nuestra concepción de la ciudad tienen los sistemas verdes. Es necesario reseñar las investigaciones presentadas que han analizado el papel (cantidad y calidad) de los sistemas verdes como indicador de la calidad urbana y en definitiva de la calidad de vida; también cabe destacar el valor que la ciudadanía otorga a los sistemas verdes siendo los elementos urbanísticos de la ciudad con los que con mayor orgullo se identifica.

Como singularidad del espacio público existen investigaciones que han avanzado en los espacios colindantes con los cauces fluviales, sus tratamientos históricos, urbanísticos, en lo que supone la profundización sobre territorios singulares que valorizan la ciudad.

- IV. La ordenación de los equipamientos comerciales: Remachando el papel del comercio en la ordenación de la ciudad, cabe reseñar la investigación realizada sobre el papel de la ordenación del territorio intentando controlar o limitar el modelo de comercio vinculado a las grandes superficies comerciales en periferia. Tales grandes superficies son fruto de un modelo de ciudad, alejado del modelo de ciudad propio de nuestra cultura europea y recordado en la Estrategia Territorial Europea, modelo vinculado a la ciudad compacta, densa, con mezcla de usos y con un papel importante para el comercio urbano, como elemento mantenedor de la vida urbana de nuestras ciudades.

Partiendo de la escala territorial de los grandes equipamientos comerciales, escala que sobrepasa la órbita municipal, se hace hincapié en esta tarea de la administración a través del planeamiento territorial y no del planeamiento urbanístico de los municipios, de defender el modelo de ciudad compacta heredado. La Directiva Europea de Servicios,

directiva que pretende suprimir todo tipo de limitaciones sectoriales comerciales, alude a los conceptos de protección del entorno urbano y del medio ambiente, como razones imperiosas que pueden ser esgrimidas por los poderes públicos para proteger la ciudad, lo que en definitiva permite la entrada administrativa para regular el uso de los equipamientos comerciales de periferia y proteger el comercio urbano.

Dentro del campo de la ordenación del uso comercial, como singularidad cabe señalar la investigación que analiza las estructuras comerciales ubicadas en los Centros Históricos y a su papel dentro de la estrategia de protección del patrimonio urbano de los mismos.

- V. El papel de los Sistemas de Información Territorial. El avance de la técnica informática y cartográfica ha permitido basar los procesos de ordenación urbanística y territorial en unos sofisticados sistemas de información territorial. Estos últimos años hemos visto evolucionar los conceptos de Bancos de Datos Territoriales de las décadas de los años ochenta y noventa, a los Sistemas de Información Territorial de esta década.

La técnica constituye un indudable avance pero no podemos olvidar la intencionalidad disciplinar que debe conllevar la presencia de los Sistemas de Información Territorial, tal intencionalidad se debe de sustentar en la sostenibilidad territorial.

En la actualidad nos encontramos ante sistemas urbanos que sobrepasan la entidad municipal, ante nuevas preocupaciones territoriales (artificialización del suelo, inundabilidad, proliferación infraestructural y movilidad sostenible, etc). que deben de apoyarse en Sistemas de Información que permitan la cuantificación periódica de indicadores de sostenibilidad.

El Ministerio de Vivienda está trabajando sobre el Sistema de Información Urbanística, (SIU), elaborado conjuntamente con las Comunidades Autónomas, sobre la base de las siguientes premisas: La transparencia en materia de suelo y urbanismo, la homogeneidad de la información, la realidad cambiante de la ciudad y el territorio, y la coordinación administrativa. La experiencia del SIU es una experiencia interesante enmarcada en el potencial de las nuevas herramientas precisas para una adecuada ordenación territorial y urbana.

- VI. Sostenibilidad y construcción. Reconversión del sector desde la rehabilitación edificatoria.

El sector de la construcción ha sido un sector determinante en el modelo económico y en el desarrollo de la sociedad española en las últimas décadas. Tal edificación ha estado orientada hacia la obra nueva.

La demanda de la sostenibilidad es el reconocimiento social de la necesidad de encontrar un sistema productivo que no sea destructor del medio y que permita el mantenimiento de la capacidad de satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. El sector de la edificación debe de ser redefinido desde su sostenibilidad, como el conjunto de actividades destinadas a producir y mantener la habitabilidad necesaria para acoger las actividades sociales.

En este sentido es necesario definir un camino hacia la necesaria reconversión del sector de la edificación hacia un sector orientado hacia la gestión eficiente de la habitabilidad. La rehabilitación surge como acción continuada sobre la edificación existente para proveer la habitabilidad socialmente necesaria con la máxima eficiencia en el uso de los recursos.

- VII. Finalmente además de estos grandes temas tratados, procede mencionar también de forma puntual las ponencias que analizan los modelos para analizar el crecimiento urbano, o las investigaciones de corte informático-cartográfico que intentan abordar la representación gráfica de las nuevas cuestiones que surgen en la ciudad, etc.

EXPERIENCIAS Y BUEN GOBIERNO EN O.T. CIUDADES

Aldert de Vries

Asesor técnico

Ministerio de Industria y Medio Ambiente de Holanda



Experiencias y Buen Gobierno en O.T. Ciudades

Relatoria de comunicaciones
presentadas al VI CIOT

● ● ● | Contenido

- Planes que proponen un modelo territorial para la ciudad
- Eficiencia del planeamiento
- Gobernanza y participación
- Conclusiones

● ● ● | Planes y modelos territoriales para ciudades

- *Juan Luis de las Rivas Sanz, Enrique Rodrigo González, Félix Iglesias Escudero: Definición de ámbitos espaciales para el desarrollo de políticas territoriales por objetivos en Castilla y León (6)*
- Cuatro ámbitos territoriales:
 - espacios más frágiles (despoblación, baja densidad),
 - corredores históricos (Camino de Santiago y Ruta de la Plata, Corredor del Duero)
 - convergencia territorial en corredores dinámicos (dinamización de "by-passed areas")
 - territorios intermedios.
- Delimitación no corresponde con las 52 áreas funcionales

Planes y modelos territoriales para ciudades

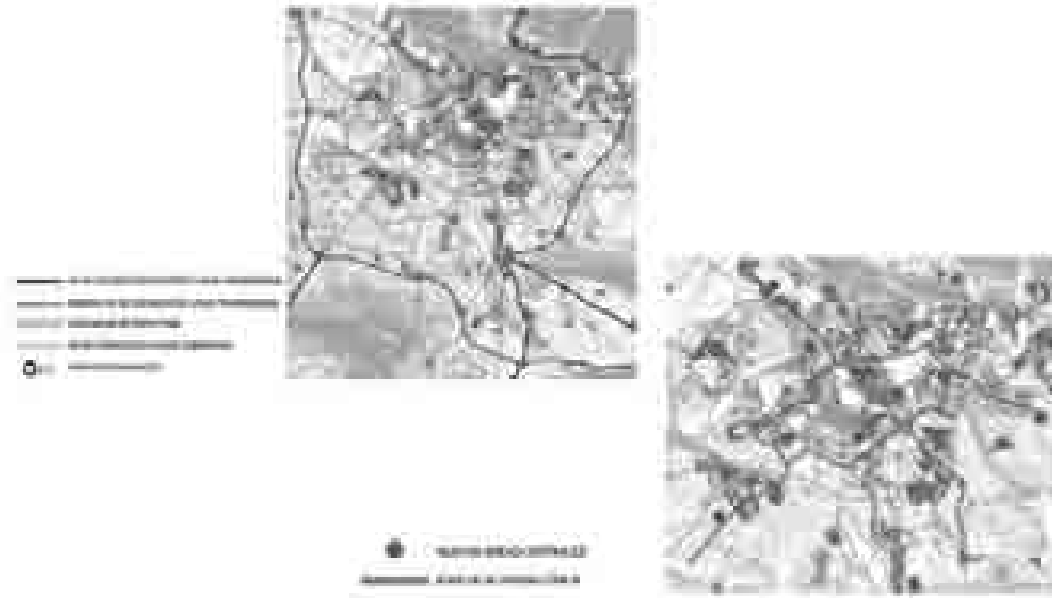


Separación en áreas urbanas y rurales de espacios metropolitanos en Gáliz y Leizaola
(Fuente: autores del propio)

Planes y modelos territoriales para ciudades

- o Victor Honorato Pérez y Cristina Pérez Salazar: *Plan de Ordenación Territorial del Área Central de Navarra (20)*
- o Dicotomía entre área metropolitana y resto del área POT.
- o Densidad, continuidad, complejidad
- o Elementos destacados: sistema viario tramado que evita la formación de ejes de gran densidad, itinerarios estructurantes de transporte público, ejes de actividad cívica (corredores continuos de actividades complejas), áreas centrales.
- o Mapa de vías de comunicación y de ejes de actividad cívica.

● ● ● | Planes y modelos territoriales para ciudades

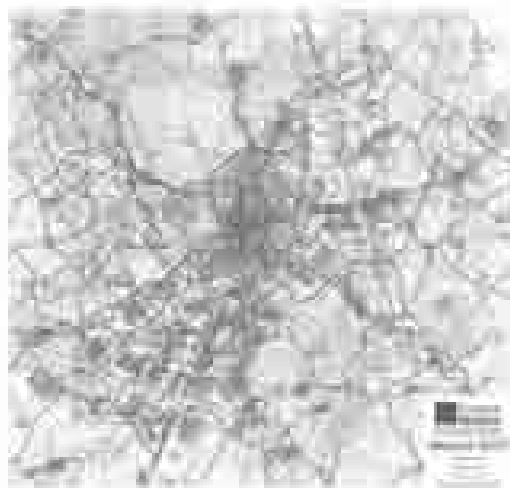


● ● ● | Planes y modelos territoriales para ciudades

- *Camargo Mora, Ávila Guerra: Estrategias Territoriales para el Municipio Maneiro. Estado Nueva Esparta, Venezuela (10)*
- *Castrión Galeano: Ordenación territorial y transformación urbana, Medellín, Colombia (24)*
- Proyecto social mediante intervenciones físicas ("urbanismo social"): déficit de zonas verdes y de vivienda dignas, existencia de fragmentos urbanos y exclusión social.
- Inclusión de elementos nuevos: identidad, policentrismo, parques de innovación, desarrollo radial.

Planes y modelos territoriales para ciudades

- o *Delgado Jiménez: la necesidad de la planificación territorial para afrontar el futuro en la Comunidad de Madrid (26)*



Mapa de la Comunidad de Madrid. Fuente: Delgado Jiménez, 2010.

Fuente: Comunidad de Madrid, 2010.

Planes y modelos territoriales para ciudades

- o *Andrés Precedo Ledo, Alberto Miguez Iglesias, Javier Orosa González: Las regiones urbanas: una estrategia territorial de competitividad. El caso de Galicia (15)*
- o Concepto de región urbana extendida La Coruña – Vigo
- o Vinculación con otros elementos del modelo territorial

● ● ● | Planes y modelos territoriales para ciudades

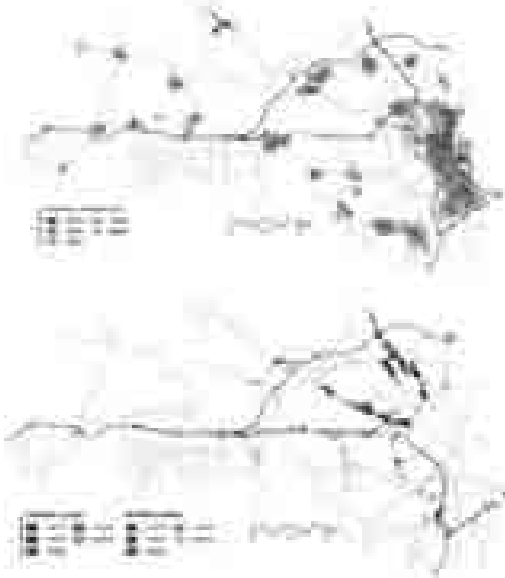
- *Dámaso Munáriz Guezala: Articulación y vertebración territorial a través el espacio público. Reflexiones sobre los instrumentos navarros de Ordenación del Territorio (14)*
- Distintos espacios públicos como didácticos, económicos, culturales, colectivos o paisajísticos.
- Son el soporte de las relaciones territoriales.

● ● ● | Eficacia del planeamiento

- *Luis Miguel Valenzuela Montes, Julio Alberto Soria Lara: Criterios de evaluación de la capacidad de la planificación de influir en los procesos metropolitanos (25).*
- Accesibilidad, contiguidad, compacidad
- Patrón agregado, lineal, nodal, urbanización, puntual
- Regulación, orientación, coordinación: evaluación variada (+ crecimiento en infraestructuras, - equipamientos supramunicipales)



Eficacia del planeamiento



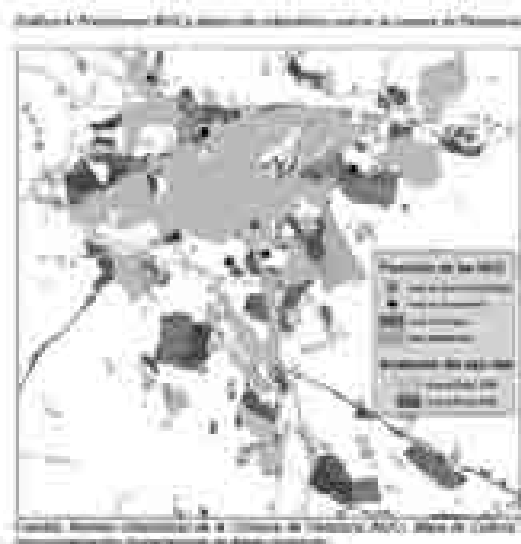
Eficacia del planeamiento

- o *Pedro Urkidi Elometa: Evolución del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990 a 2009 (13)*
- o *Nagore Dávila Cabanillas: Análisis de la práctica de la participación en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco: la realidad de los planes territoriales parciales (escala intermedia) (18)*
- o Positivo: cultura del territorio, explicitación de visiones contrarias
- o Negativo: excesiva aproximación legal y administrativo, larga duración, falta de gestión
- o Debilidades de PTPs frente a los PTS, bajo grado de vinculación, desfase entre PTP y dinámica territorial.

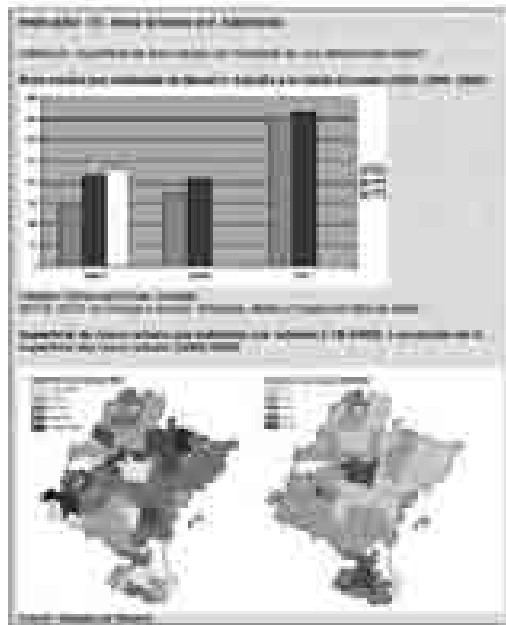
● ● ● | Eficacia del planeamiento

- *Aldert de Vries y Claire Danon: la ordenación territorial en Navarra. ¿Hacia un modelo eficaz de planificación?* (5)
- *Marian García Martínez, Aldert de Vries, Xabier Velasco Echeverría: Indicadores de políticas territoriales de Navarra. Métodos de análisis regional* (4)
- Tiempo de elaboración de PSIS, PGM es corto de instrumentos de rango mayor no (POT, ETN). Falta de traducción estratégica a acciones concretas.
- Cómo medir grado de "cumplimiento" – está mal el desfase entre las NUC y la realidad?
- Planteamiento de indicadores – cumplimiento de manera más indirecta. Ejemplos: distribución de servicios en núcleos vertebradores o expansión del caso urbano.

● ● ● | Eficacia del planeamiento



Eficacia del planeamiento



Eficacia del planeamiento

- o *Jesús María Ramírez Sánchez: Los Planes directores de Acción Territorial, un instrumento de programación de la ordenación territorial en Navarra (2)*
- o POT necesita PDAT – instrumento de gestión para traducir planes en proyectos de desarrollo
- o Carácter más integrador que en otras CCAA, pero sin presupuesto
- o Tensión latente sobre grado de flexibilidad – decisiones pueden ser diferentes a los POT “mientras que no alteren el Modelo de Desarrollo Territorial”.



Eficacia del planeamiento

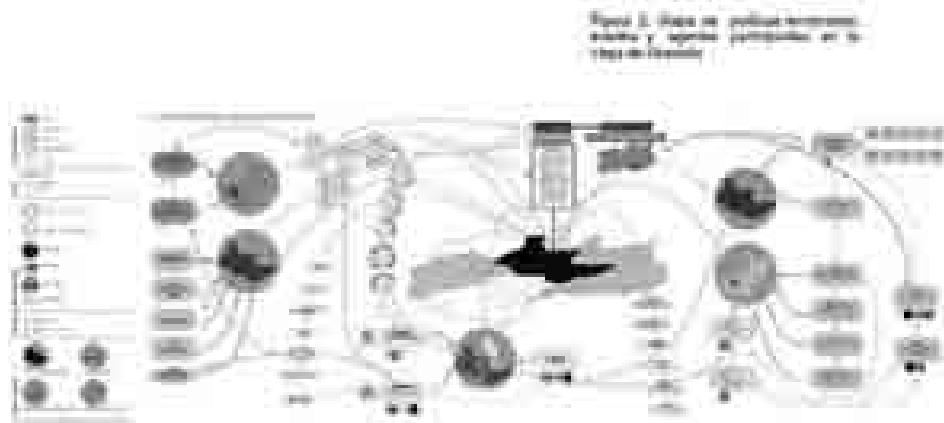
- o *Enrique Antequera Terroso: Una experiencia de valoración del Bienestar social. Aplicación a la Comunitat Valenciana (23).*
- o Definición del concepto bienestar (condiciones económicas, cohesión social, demografía, empleo, conectividad, formación, medio ambiente, salud)
- o Dificultades de cálculo por datos y conceptos
- o ¿Relación con procesos de planificación? Similar a esfuerzos en programa ESPON.



Gobernanza y participación

- o *Celia Martínez Hidalgo, David Cabrera Manzano, María Isabel Rodríguez Rojas, Marja Skotheim Folde, Lucas Cordero Carrión. Mecanismos de participación en el área metropolitana de Granada (22).*
- o Descripción y mapa de diferentes ámbitos de gestión por parte de diferentes agentes sociales (administraciones, movimientos ciudadanos y redes sociales, empresas, cooperativas, etc.)
- o Carencia de coordinación entre ellas, sugieren una red de conocimiento recíproca.
- o *Idoia Madanaga López, Mariñe Zudaire Echavarr. Observatorio Territorial de Navarra (27)*
- o Ejemplo de una red de conocimiento, aunque hasta ahora muy dirigido a administración foral.

● ● ● | Gobernanza y participación



● ● ● | Gobernanza y participación


- Joseba Koldobika Arbatza Alvarez: *Análisis de la práctica de la participación en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV): La realidad de los planes territoriales parciales (escala intermedia)* (16)
- Procesos de participación demasiado formales, falta de cultura de análisis estratégica y disponibilidad de información sintética.
- Por otra parte, sólo alegaciones tipo NIMBY (carácter localista), no estratégica

● ● ● | Gobernanza y participación

- *José María Jiménez Gurucham: Planes de ordenación territorial (POT) de Navarra, participación pública (12)*
- Amplio proceso de participación
- Conflictos entre expectativas de un agente u otro medio ambiente versus economía, proyectos existentes o nuevas propuestas a mediano o largo plazo, flexibilidad o fuerte vinculación.

● ● ● | Gobernanza y participación

- *María del Pilar Leal Londoño: Elementos estructurantes de la gestión pública y la ordenación territorial en la distribución mayorista de alimentos: la experiencia de Barcelona (MERCABANA) 1971 a 2008 (17)*
- Transformaciones autónomas de oferta y demanda de alimentos (por ejemplo las exigencias del consumidor)
- Acompañado por normalización a partir de directrices comunitarias.
- Exitosa cooperación entre el sector público y privado en la reubicación y concentración de los mercados.



Conclusiones

- o Surgen nuevos planteamientos para las ciudades (región ciudad, "ejes cívicos"), aunque son aún pobres en su desarrollo
- o Flexibilidad versus vinculación, un tema en debate
- o Prevalencia de planes sectoriales
- o Participación aún formal, procesos administrativos y burocráticos, posiblemente por una excesiva normalización, y falta de cultura de consenso a base de principios no exageradamente formalizados.
- o ¿Cuándo ha cumplido el plan?

Turismo y territorio

CAMBIO GLOBAL Y TURISMO EN ESPAÑA

EL CASO DE PLAYA DE PALMA¹

Fernando Prats

Arquitecto, Miembro del Consejo Español de Turismo

Coordinador del Área de Sostenibilidad del “Plan Estratégico del Turismo Español Horizonte 2020” y Coordinador del “Plan Estratégico Integral (PAI) de Playa de Palma”



“En momentos de cambio de paradigma, como el actual, el desafío consiste en no escribir en la última página de un ciclo histórico que se cierra, sino en la primera del nuevo ciclo que se abre, porque las diferencias pueden ser abismales”

RESUMEN

Abordar la reformulación del modelo turístico español en el litoral mediterráneo requiere afrontar entre otras, dos cuestiones: los retos y oportunidades que se derivan de un nuevo ciclo histórico que, más allá de la grave recesión económica, inaugura en nuestro país una época diferente; y la conflictiva herencia legada por unas lógicas que, basadas en el “crecimiento ilimitado e indiscriminado”, han durado medio siglo y han agotado las propias bases que impulsaron el nacimiento del sector turístico en nuestro país.

El texto que sigue trata ambas cuestiones e introduce el caso de Playa de Palma con una experiencia que trata de dar una respuesta local y global del necesario cambio de modelo turístico en el litoral mediterráneo español.

Palabras clave: sostenibilidad, turismo, capacidad de carga, impacto ambiental, campo climático, destinos turísticos, liderazgo, “gobernanza”, participación, recualificación, optimización socioeconómica, redes de cooperación, estrategia de revalorización integral, balance de carbono 0, energías renovables, Playa de Palma.

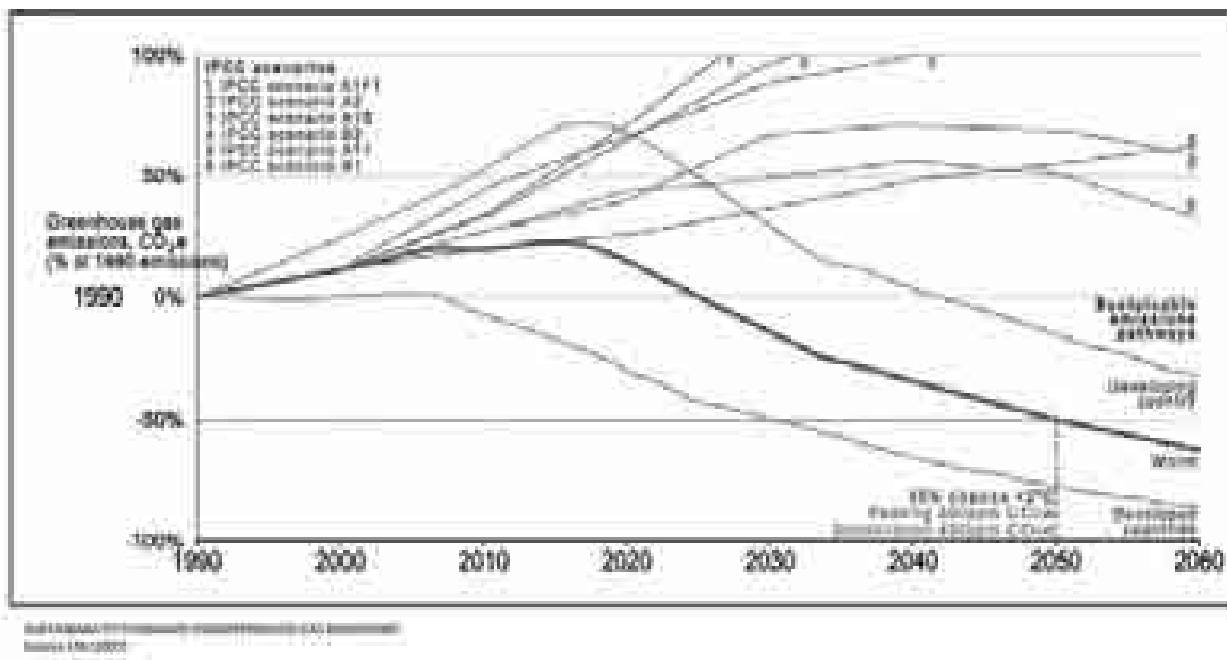
¹ Texto basado en el Plan de Acción Integral (PAI) de Playa de Palma.

I. EL CONTEXTO GLOBAL Y TURISMO; SEIS CONSIDERACIONES CLAVE

1º MÁS ALLÁ DE UNA COYUNTURA ECONÓMICA INCIERTA, TODO APUNTA A UNA CRISIS DIFERENTE Y A UN CAMBIO DE ÉPOCA CON NUEVAS CLAVES Y VALORES.

Información emitida por las principales agencias internacionales de NNUU y de la UE indican que estamos afrontando no sólo una grave crisis económica, de deuda o fiscal, sino también un “cambio global” originado por la creciente alteración de los ciclos vitales de la biosfera, principalmente el clima y la biodiversidad, y la escasez estructural de algunos recursos básicos, muy especialmente la energía, como consecuencia del final de la era del petróleo abundante y barato².

Escenarios de sostenibilidad en las emisiones de gases de efecto invernadero (Naciones Unidas)



Según NNUU los objetivos generalmente aceptados de no desbordar un aumento de temperatura de 2º al final del siglo, requerirían reducir las emisiones de los países más desarrollados en torno a un 20%-30% en 2020 y hasta un 70%-80% en 2050 con relación a la referencia de 1990.
 Fuente: Oficina del Clima NNUU y otras Agencias.

Y más allá del cambio climático, sobre la salud de los ecosistemas vitales de la biosfera el “Millennium Ecosystem Assessment” realizado por más de un millar de científicos para NNUU, advierte de que 2/3 de los principales ecosistemas terrestres están sobreexplotados o se utilizan de forma insostenible.
 Fuente: Millenium Ecosystem Assesment. NNUU

Todo ello apunta a que podríamos haber iniciado un cierto cambio de época condicionado por una extraordinaria y novedosa singularidad: el progresivo desbordamiento de la biocapacidad del

² Existen múltiples fuentes de información conocida y asumida por NNUU, la UE, la OCDE, etc. sobre estos temas.

planeta inducido por un importante crecimiento poblacional y, sobre todo, por unos patrones de desarrollo que generan la expansión ilimitada de sus impactos ambientales sobre los ecosistemas del planeta.

2º LAS INCERTIDUMBRES DEL “CICLO POST - CRISIS” PUEDEN DURAR TIEMPO³ Y NO CONDUCIR NECESARIAMENTE A UNA NUEVA FASE DE EXUBERANCIA Y “CRECIMIENTO ILIMITADO” SINO, MÁS PROBABLEMENTE, A UN FUTURO EN EL QUE LA NECESIDAD DE CONVIVENCIA CON CIERTAS RESTRICCIONES GLOBALES PUEDE MODIFICAR LOS PATRONES DE DESARROLLO VIGENTES EN EL PASADO

Dada la complejidad del nuevo ciclo histórico parece difícil apostar a un futuro sin restricciones en el que el mercado y el consumo puedan operar con los mismos planteamientos indiscriminados e ilimitadamente expansivos del pasado.

Junto al Cambio Climático, la cuestión energética parece ser la que ejercerá mayor influencia a lo largo de las próximas décadas y la previsible salida de la parte más dura de la crisis económica por parte de un gran número de países con necesidades energéticas crecientes, parece que tropezará con la dificultad de acceder al correspondiente suministro a los precios de las últimas décadas. Como recordaba a El País en el verano de 2009 Fatih Birol, economista jefe de la Agencia Internacional de la Energía, “aunque muchos creen que habrá una recuperación en los próximos años,... nos enfrentamos al riesgo que sea estrangulada por los altos precios del petróleo.

LA PERCEPCIÓN SOCIAL DEL “CAMBIO”

“Frente a una grave emergencia”

Titular de un editorial conjunto de 56 periódicos en 45 países del mundo publicado el 7 de diciembre de 2009

“Hoy, 56 periódicos de 45 países han decidido dar el paso sin precedentes de hablar con una sola voz a través de un editorial común. Lo hacemos porque la humanidad se enfrenta a una grave emergencia”.

“Muchos de nosotros, sobre todo en los países desarrollados, tendremos que cambiar nuestro estilo de vida. La era de los vuelos que cuestan menos que el trayecto en taxi al aeropuerto se acerca a su fin. Tendremos que comprar, comer y viajar de forma más inteligente. Tendremos que pagar más por nuestra energía y utilizarla menos”.

“Pero el paso de una sociedad que emita poco carbono ofrece la perspectiva de más oportunidades que de sacrificios”. “El flujo de capitales es un dato significativo: el año pasado, por primera vez, se invirtió más en energía renovable que en producir electricidad a partir de combustibles fósiles” pero “ello exigirá el triunfo del optimismo sobre el pesimismo, de la visión de futuro sobre la estrechez de miras”.

Fuente: El País, 7 de diciembre de 2009

³ Existen testimonios de múltiples analistas sobre la incierta dimensión y duración del ciclo de recuperación económica en el mundo. El FMI prevé que la zona euro generará un billón de déficit público hasta 2011 (El País 26 de marzo de 2009). El Vicepresidente de la UE, J. Almunia, en la presentación del libro “El euro al rescate de Europa (marzo 2010) estimaba, entre otras cuestiones, que la recuperación económica se vería condicionada por la resolución de la una bolsa de deuda global que podría tardar 10 años en ser absorbida. Y en España existen estimaciones que evalúan el endeudamiento de estado más familias más empresas en cerca del 400% del PIB (Xavier Vidal Folch en El País 11 – 02 2010).

3º. Es PREVISIBLE QUE SIGA AUMENTANDO LA PREOCUPACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y LA REDUCCIÓN DE LOS IMPACTOS ECOLÓGICOS Y CLIMÁTICOS TENDRÁ CADA DÍA MÁS FUERZA EN EL PLANO REGULATORIO Y EN LAS DEMANDAS SOCIALES.

La cuestión del "cambio global" cada vez tiene más fuerza institucional, empresarial y social, y se multiplican las iniciativas para tratar de asimilar (aunque todavía en muchas ocasiones sólo formalmente) los retos que ello comporta y para adaptarse a unas exigencias legales y sociales en rápida progresión, especialmente en Europa y los países más desarrollados.

Y mientras los países, ciudades y empresas más avanzados del mundo ya han empezado a comprometerse proactivamente con el "cambio global" las viejas marcas se derrumban y los mitos del consumismo e hiperdesarrollo inmobiliario más "fashion" de los últimos años, se deshacen en sus contradicciones a una velocidad tal que aún no ha dado tiempo a que se decanten con solvencia los nuevos paradigmas.

No sólo Detroit, la "capital mundial" de un automóvil que no supo anticipar el cambio energético, declina⁴. Como apunta en un reciente artículo⁵ el crítico de arquitectura de referencia y Catedrático de la ETSAM, L. F. Galiano, "el "efecto Dubai" y sus opulentos rascacielos, archiadmirados hasta ayer, dan paso a al "efecto Masdar" una nueva ciudad neutral en carbono, sin residuos ni coches – mezcla de la vieja tradición y las nuevas tecnologías – que está siendo desarrollada por la oficina de Norman Foster en Abu Dabi. No equivocarse, los referentes del nuevo siglo no son los del pasado; son diferentes y apenas están empezando a imaginarse.

UN PRIMER PASO EN ESPAÑA; EL COMPROMISO DE LOS ALCALDES CON "KIOTO 2020"

Manifiesto de la Red de ciudades Españolas por el Clima

1. Promoveremos en nuestras instituciones las recomendaciones del documento de la UE, conocido como Pacto Europeo de alcaldes por el clima.
2. En consecuencia trabajaremos en aras a cumplir los objetivos establecidos por la UE para 2020, tratando de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero en nuestros respectivos ámbitos territoriales
3. Para ello, realizaremos un Plan de Acción que reduzca las emisiones de Gases de Efecto Invernadero poniendo especial atención en la eficiencia energética, en la movilidad sostenible, en el incremento de los sumideros de carbono y en la reducción del volumen de residuos que se generan en nuestras localidades.
4. Divulgaremos e implicaremos a la ciudadanía en las labores que se están realizando en aras a la protección del clima.
5. Participaremos activamente en la Red Española de Ciudades por el Clima, colaborando con el resto de Gobiernos Locales pertenecientes a la misma, de cara a intercambiar las mejores experiencias de gestión, para su mayor generalización.

Fuente: FEMP – 21 de julio 2008

Y UNA PRIMERA GUÍA PARA LA ACCIÓN: EL INFORME SOBRE CIUDADES DEL PROGRAMA "CAMBIO GLOBAL, ESPAÑA 2020/50"

Este Informe presentado en diciembre de 2009 por la Fundación de la Universidad Complutense de Madrid, el Observatorio de la Sostenibilidad de España y la Fundación CONAMA, establece en una serie de temas clave – suelo, edificación, energía y emisiones climáticas, movilidad, agua, aire, residuos y biodiversidad urbana – objetivos precisos para el año 2020, enmarcados en visiones muy ambiciosas al 2050.

Fuente: CCEIM de la Fundación de la Universidad Complutense de Madrid

⁴ Detroit, tras perder pulso económico y población ha iniciado un plan de "encogerse para sobrevivir" demoliendo diez mil casas para reducir su tamaño y acceder así a escalas funcionales y económicas más sostenibles (A. Tapiac 21/03/2010).

⁵ "Los rascacielos del Golfo y nosotros" El País 02 – 03 - 2010

4º. EL TRANSPORTE Y LA AVIACIÓN YA SE ESTÁN VIENDO AFECTADOS POR SIGNIFICATIVAS RESTRICCIONES AMBIENTALES Y ENERGÉTICAS QUE INCIDIRÁN EN LAS CONDICIONES Y FACILIDADES PARA VIAJAR EN EL FUTURO.

Según la Agencia Internacional de la Energía (octubre 2008) el transporte constituye, tras la producción de energía, el segundo generador de emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo (23,40% del total) y también figura como el segundo sector por ritmo de crecimiento, lo que le convierte en uno de los principales objetivos de los programas de control climático de la Unión Europea. y de las Agencias Internacionales.

Y aunque la aviación sólo representa en torno al 3% de las emisiones de gases de efecto invernadero de origen humano según la UE⁶, sin embargo su crecimiento de la demanda es muy fuerte, alrededor de un 73% entre 1990 y 2003, según datos de la UE, y, sobre todo, a un ritmo muy superior a la mejora de su eficiencia energética (un 70% en cuarenta años).

Así, desde el 2007 la Eurocámara viene exigiendo que la aviación europea entre en el sistema de control y comercio de emisiones de GEI, lo que unido al previsible aumento (tras la salida de la crisis) del precio del crudo, colocará al sector aeronáutico ante una situación de enorme complejidad y dificultad para mantener las condiciones, precios y flujos actuales de los viajes en avión.

1998, UN AÑO SIGNIFICATIVO PARA REFLEXIONAR SOBRE EL FUTURO

En 1988 coincidieron tres hechos con efectos muy relevantes para el sector aéreo: 1) se empezó a sentir el efecto de la crisis sobre la demanda de viajes aéreos; 2) el precio del petróleo pasó desde los 36 \$/ barril de 2004 a los 150\$ (por la incidencia en los mercados de las dificultades estructurales para adaptar la producción a la creciente demanda de los países emergentes); y 3) como consecuencia de ello, el coste energético pasó de representar del 10% al 30% de los costes operativos de las compañías tradicionales (M. Hedblom, Consejero Delegado de Span Air).

La incidencia de los tres factores sobre el mundo aeronáutico fue devastadora y sólo amortiguada por la bajada del precio del crudo a finales de ese año como reflejo de la crisis internacional. Más de 24 aerolíneas cerraron en menos de 6 meses y los máximos responsables del sector advirtieron de la imposibilidad de asimilar el reto energético sin introducir cambios importantes en los precios y condiciones de viaje, lo que podría afectar a una contracción de la demanda. Refiriéndose a las compañías de bajo coste, Giovanni Bisignani, Consejero Delegado de IATA, advertía, en una entrevista a El País en junio de 2008, que la elevada repercusión del coste del combustible en las mismas (en trono al 50%) dibujaba un futuro de difícil digestión por parte de las mismas.

Fuente: diversas fuentes procedentes de los medios a lo largo de 2008

LAS COMPAÑÍAS AÉREAS EUROPEAS SOMETIDAS AL CONTROL DE EMISIONES CLIMÁTICAS

La Comisión Europea ha publicado una lista definitiva con unas 4.000 compañías aéreas que participarán a partir de 2012 en el comercio de emisiones de gases de efecto invernadero. A partir de ese año, dichas compañías recibirán anualmente un número de permisos de emisiones basado en el promedio entre 2004 y 2006 y, si lo rebasan, tendrán que adquirir derechos de emisión a terceros. En concreto, las aerolíneas deberán reducir sus emisiones al 95% en 2013, lo que supondría, según el sector, unos sobrecostes de unos 4.000 Millones de € anuales entre 2011 y 2012.

Fuente: Hosteltur 03 – 09 – 2010

Las aerolíneas que operan en España han debido presentar planes de control de emisiones de gases de efecto invernadero antes de agosto de 2009 para regular los correspondientes costes por derechos de emisión que las compañías estiman en unos 70 millones de € anuales.

Fuente: El País, 13 – 06 – 2009

⁶ Este porcentaje asciende al 3,5% según los informes del IPPC. Además por producirse las emisiones a mayor altura su impacto ambiental es mayor sobre la atmósfera.

5º. EL TURISMO, UNA DE LAS ACTIVIDADES MÁS IMPORTANTES DEL MUNDO, SE VERÁ INELUDIBLEMENTE AFECTADO POR UN CAMBIO DE ÉPOCA, GLOBAL Y SISTÉMICO.

La mayoría, por no decir la totalidad, de las actividades económicas relevantes del mundo tendrán que adaptarse a los cambios sistémicos que se avecinan. Y el turismo, responsable del transporte, alojamiento y suministro de servicios vacacionales de unos 900 millones en 2008 (nº de llegadas) de turistas internacionales (incluyendo los nacionales, la OMT estima cifras en torno a los 5.000 millones de turistas totales), no puede sustraerse a dichos cambios. De hecho la OMT⁷ estimó en Davos (octubre de 2007) que el ámbito internacional del sector inducía en 2005 en torno a 1.207 M T⁸ de CO2 anuales a la atmósfera (cerca del 5% mundial).

Y, todo indica que el sector turístico tendrá que reposicionar sus previsiones de futuro con relación a múltiples cuestiones: las expectativas generales de crecimiento ilimitado de unos viajes turísticos que se esperan cada día más baratos; la incidencia en los viajes de las regulaciones internacionales sobre cuestiones energéticas y climáticas; las alteraciones en la organización de la vida y vacaciones de la población; las mayores exigencias en calidad del valor de la experiencia y la calidad ambiental de los viajes, destinos y actividades; etc.

EN FEBRERO DE 2009 EL "WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL⁹" (WTTC) LANZA LA DECLARACIÓN "LEADING THE CHALLENGE ON CLIMATE CHANGE"



Fuente: World Travel & Tourism Council

⁷ La OMT, desde la Conferencia de Yerba en 2003, ha venido desplegando una amplia actividad de generación de conocimiento y concienciación sobre el cambio climático dirigido a los estados y empresas del sector.

⁸ Esta estimación incluye los visitantes del día

⁹ El "WTTC" constituye la principal asociación internacional de empresas turísticas en la que participan las más importantes compañías del mundo.

6º. EL TURISMO DE LITORAL ESPAÑOL, ADEMÁS DE LOS CAMBIOS SISTÉMICOS, HA DE ASUMIR EL FINAL DE LA ERA DEL “CRECIMIENTO ILIMITADO E INDISCRIMINADO”, DEL DESBORDAMIENTO DE LA BIOCAPACIDAD DEL SISTEMA COSTERO Y DEL AJUSTE DE LOS PRECIOS A LA BAJA. LA APUESTA DE FUTURO PASA, NECESARIAMENTE, POR UNA “REVALORIZACIÓN Y REPOSICIONAMIENTO INTEGRAL” DE NUESTROS DESTINOS COHERENTES CON LOS RETOS Y CAMBIOS HISTÓRICOS EN CURSO.

Tras cuarenta años de crecimiento turístico, con su excepcional contribución al desarrollo socioeconómico del país, la información disponible apunta al agotamiento de un modelo basado en el “crecimiento ilimitado e indiscriminado” de unos flujos turísticos y urbanísticos que han multiplicado los impactos ambientales y desvalorizado nuestras costas, especialmente en el litoral Mediterráneo.

Todo indica que, más allá de la crisis, los parámetros económicos clave – el impacto económico, las pernoctaciones o el gasto medio diario – se han ralentizado o están prácticamente estancados desde principios de siglo y que el grado de satisfacción por parte de nuestros mejores clientes se resquebraja ante el deterioro y pérdida de atractivo de nuestros destinos tradicionales.

Tal y como escribe O. Perelli, Director del Área de Estudios de Exceltur, en su artículo “Turismo español... ¿Y si no hubiera habido crisis?” (marzo 2010): “Es necesaria una nueva cultura de trabajo en estos destinos (de sol y playa) basada en la revalorización integral de su oferta turística para adaptarse a los retos del cambio global y las exigencias de los turistas de mayores efectos multiplicadores,... que sólo se conseguirá con el liderazgo institucional y el compromiso empresarial.

REFLEXIONES CLAVE DEL 5º FORO EXCELTUR SOBRE “RETOS Y PERSPECTIVAS TURÍSTICAS PARA 2010 Y 2011” EN ESPAÑA (19 de enero de 2010)

Reflexiones clave de los principales líderes mundiales del turismo en Madrid el 19 de enero de 2010

- 1º. El problema no está sólo en una coyuntura desfavorable.
- 2º. Las batallas por el precio están pérdidas. Las claves del futuro es dar más valor añadido diferencial.
- 3º. Serán precisos diagnósticos más rigurosos, más realistas y más asumidos.
- 4º. Más liderazgo y coordinación de políticas transversales e interautonómicas.
- 5º. No ha sido sólo una sola crisis, es un cambio global de escenario.
- 6º. Recuperación económica aún frágil y llena de incertidumbres.
- 7º. Un nuevo consumidor con nuevos paradigmas.
- 8º. Nuevas normas europeas que pueden condicionar la flexibilidad y movilidad aérea.
- 9º. ¿Invertimos en conocimiento o avanzamos a tientas?
- 10º. Reflexión, reflexión redefinir y consensuar estrategias, antes de acelerarse.
- 11º. Entender que son los nuevos productos turísticos y segmentar los mercados.
- 12º. Cambios de modelo: potenciar el tejido empresarial y crecer reposicionando la oferta.
- 13º. Invertir e Invertir para poder reconvertir.
- 14º. Coordinación y cooperación público-privada: de la retórica a la práctica.
- 15º. Potenciar el factor humano; la formación y el talento son claves.

Fuente: Exceltur 2010

II. EL “CAMBIO” COMO OPORTUNIDAD: EL CASO DE PLAYA DE PALMA EN LAS ISLAS BALEARES¹⁰

Pocos territorios hay en nuestro país que, como el litoral mediterráneo, hayan sufrido tanto las lógicas de un desarrollo indiscriminado y sin límites y que, en consecuencia, hayan desbordado tanto su biocapacidad. Y pocos tienen tanta necesidad de cambiar de paradigma, porque su futuro va a depender de la capacidad de proyectar una realidad diferente, con nuevos valores que interioricen la sostenibilidad integral como referencia clave.

Playa de Palma, junto a la capital de Mallorca, con sus 1.000 Ha, sus 10 Km de costa y sus 40.000 plazas turísticas y otras tantas residenciales, constituye un espacio litoral paradigmático con relación al maltratado mediterráneo español. Habiendo constituido, uno de los principales iconos del “milagro turístico” español de los setenta, vive hoy un proceso de declive general con pérdida de valor integral, de competitividad turística y de vitalidad socioeconómica.

PLAYA DE PALMA



Fuente: Consorcio de Playa de Palma

Para afrontar la situación, la Administración Central, la Regional y los dos Ayuntamientos implicados crean en 2005 un Consorcio Urbanístico en el que participan diferentes partidos y a finales de 2008 M. Nájera¹¹, entonces Consejera del Gobierno Balear, es nombrada Comisionada del Gobierno, con el mandato de impulsar la “revalorización integral” de la zona. En agosto de 2010 se ha presentado un Plan Estratégico (PAI) y un Plan Urbanístico (PRI) y ya se están realizando las primeras acciones urgentes en la zona, todo ello avalado por un amplio acuerdo político de todas las instituciones y partidos políticos.

1. LAS SIETE ESTRATÉGIAS DEL PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL

El Master Plan de Playa de Palma se concibe como un plan-proceso que apuesta por “una revalorización integral de la zona, capaz de impulsar hacia el futuro un nuevo ciclo de innovación, pros-

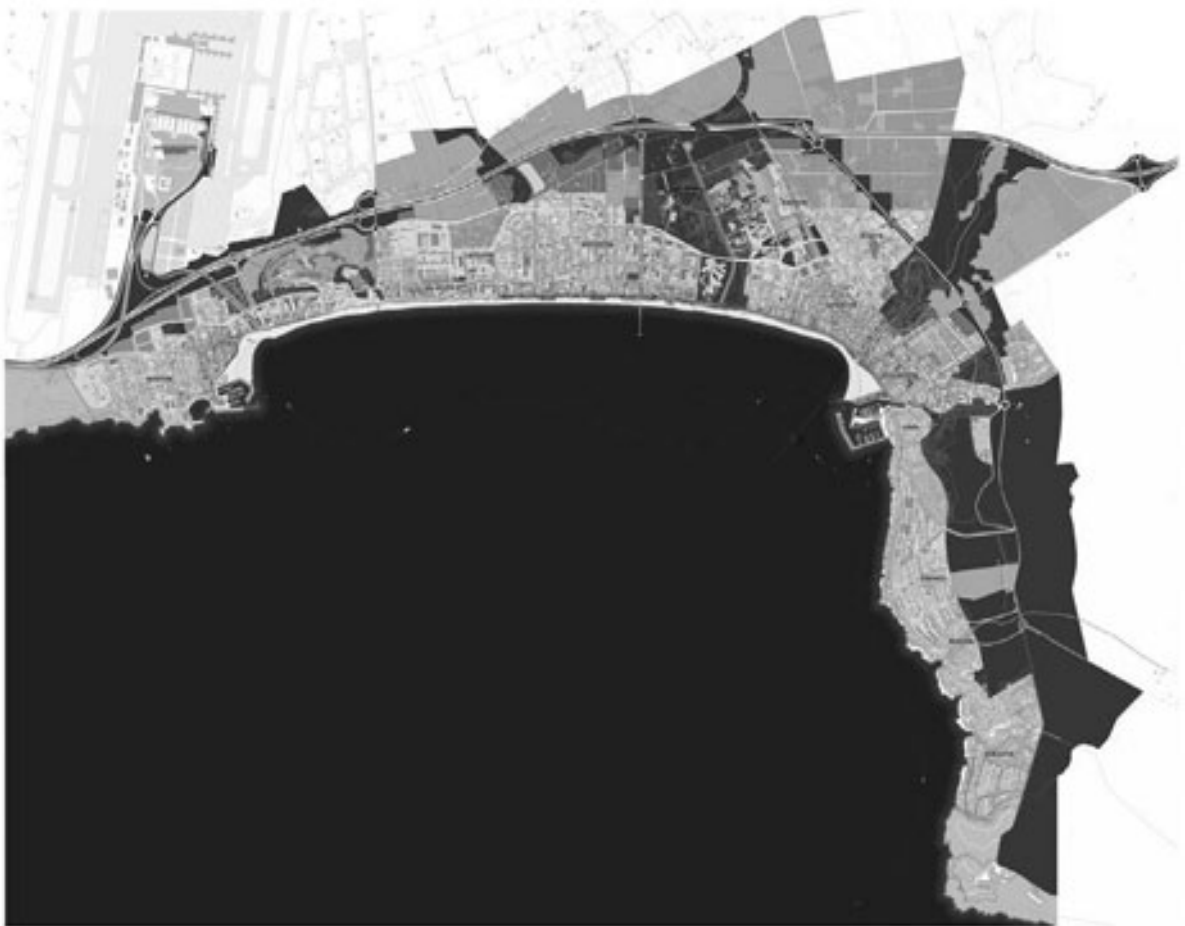
¹⁰ Texto basado en artículo del mismo título para el Informe “Cambio Global España 2020/50” Programa Ciudades

¹¹ Margarita Nájera fue alcaldesa de Calvià (Mallorca) y lideró la Agenda Local 21 de Calvià, que recibió diversos reconocimientos nacionales, europeos (UE) e internacionales (NNUU).

peridad y sostenibilidad”. Este objetivo central se basa en siete Estrategias que operan temática y transdisciplinariamente, en los períodos temporales mencionados:

1. **La revalorización integral del sistema territorial y urbano** a través de la cual se pretende, sin recurrir a nuevos crecimientos urbanísticos, combinar la rehabilitación general del parque hotelero y residencial, la revalorización del espacio urbano y la creación de una atractiva red de equipamientos turísticos.
2. **La apuesta por un reposicionamiento turístico integral.** Se trata de aprovechar las fortalezas de la zona para multiplicar su valor y para reposicionarla en términos de oferta y demanda, transformando un destino de 2* en otro de 4* con la mitad de plazas y la capacidad de mejorar sus ingresos en una temporada turística más amplia.

LA REVALORIZACIÓN INTEGRAL DE PLAYA DE PALMA



3. **La adaptación al cambio climático y la preservación de los ecosistemas terrestres y marinos** simulando diversos escenarios sobre el conjunto de los sistemas terrestres, de agua y marinos durante las próximas décadas y planteando las medidas de estabilización y adaptación a los mismos.
4. **La reducción de la carga ecológica local y global,** apostando por la reducción del impacto general inducido por las actividades urbanas y por la neutralidad en carbono de la zona y la plena utilización de energías renovables.

5. **Mejores condiciones de vida y trabajo para la población residente**, en torno a la cohesión social, la calidad del empleo, el acceso a la vivienda y los servicios sociales y el impulso a la capacidad emprendedora y de adaptación al cambio que se va a producir en la zona.
6. **Un espacio digital avanzado** con servicios orientados a los residentes, turistas, empresas y la propia gestión de las administraciones públicas, muy especialmente en los temas relacionados con la sostenibilidad ambiental de la zona.
7. **Un pacto institucional y una “gobernanza” compartida para el cambio**, fundamentales para hacer posible una transformación integral, que ha de irse implantando progresivamente en una zona permanentemente activa y que requiere la decidida participación de sus diversos actores institucionales, sociales y empresariales.

2. TRABAJAR CON VISIONES A MEDIO Y LARGO PLAZO

Un proyecto de la envergadura, complejidad y plazos descritos requiere dotarse de herramientas especiales que, desde el principio y a lo largo de todo el proceso, permitan contrastar aspectos clave de los escenarios finales de la actuación (2035/50).

Para ello, el Consorcio ha creado un “Cuadro de Mando Estratégico (CME)” para contrastar las líneas mencionadas con relación a cuatro escenarios alternativos basados en distintas hipótesis de intervención, que van desde la mera ampliación de la temporada turística o el desarrollo de nueva oferta turística y residencial, hasta niveles altos/muy altos de revalorización integral sin crecimiento.

INDICADORES CLAVE	ESCENARIOS FIN DE PROCESO				
	ESCENARIO 0 (ESCENARIO CIOT) SITUACIÓN ACTUAL	ESCENARIO 1 + PEAJES TURÍSTICAS + TEMPORADA REVALORIZ. - BAJA	ESCENARIO 2 + PEAJES TURÍSTICAS + TEMPORADA REVALORIZ. - MEDIA	ESCENARIO 3 + PEAJES TURIST. (BPT) + TEMPORADA REVALORIZ. - ALTA + RESIDENCIAL DE	ESCENARIO 4 + PEAJES TURIST. (BPT) + TEMPORADA REVALORIZ. - ALTA + ALTO
FRESIÓN HUMANA PERNOCTACIONES (T+R)					
INDICES TURÍSTICOS					
DESESTACIONALIZACIÓN TURÍSTICA					
EMPLEO TURÍSTICO INVERNO/VERANO					
CONGESTIÓN TURÍSTICA VERANO					
IMPACTO AMBIENTAL ESTANCIA					
IMPACTO AMBIENTAL CONSTRUCCIÓN					
IMPACTO AMBIENTAL TRANSPORTE					

IMPACTO CON RELACIÓN A SIT. ACTUAL: Igual o peor Mejor pero insuficiente Mejor y suficiente

Fuente: Consorcio de Playa de Palma

Y este balance previo, realizado a través de una serie corta de factores básicos (presión y calidad turística), valores económicos (ingresos turísticos), condiciones sociales (empleo) y situación ambiental (carga ecológica), apunta una primera conclusión: sólo una apuesta muy ambiciosa, en términos de impulso público y revalorización integral de la zona, puede satisfacer positivamente el conjunto de los objetivos deseables.

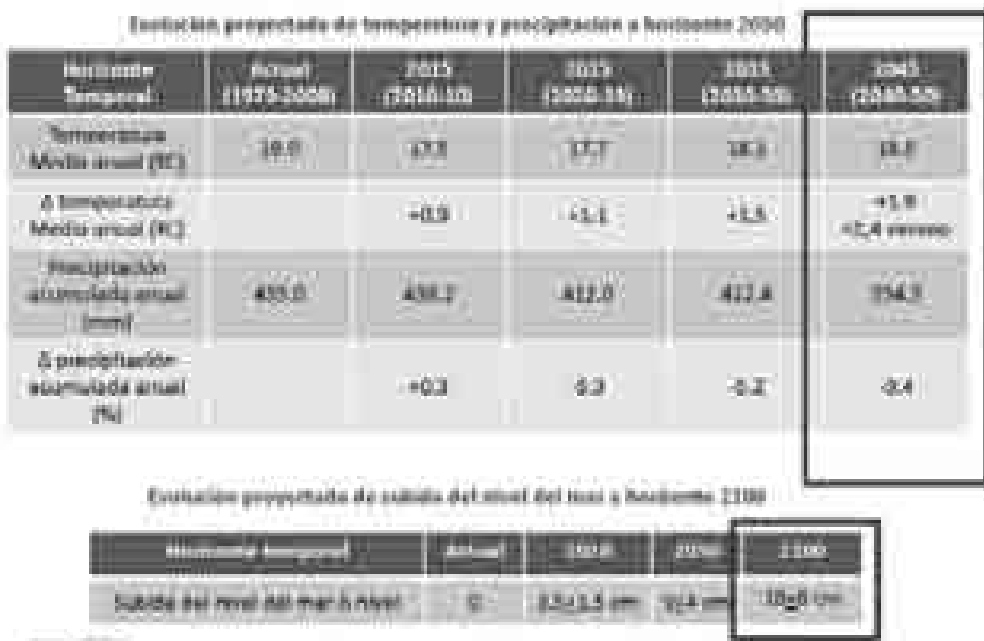
3. LA CUESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LOS SISTEMAS NATURALES

La cuestión del cambio climático es novedosa en la planificación urbanística y en Playa de Palma adquiere una consideración central por su incidencia directa sobre el sistema costero, el del agua y las condiciones de confort turístico y residencial.

Está siendo extraordinariamente complicado conseguir información con el detalle necesario para poder establecer simulaciones climáticas y marinas para 2020/50/100 y, a través de sendos convenios con el CSIC y la Secretaría de Estado del Cambio Climático, se han creado diversos equipos de investigadores del IMEDEA y la Universidad de Cantabria para abordar el tema.

En este momento, ya se trabaja en torno a cinco Objetivos Estratégicos: 1) Mejorar la capacidad de adaptación al cambio climático; 2) conservar la biodiversidad; 3) conocer y gestionar de forma sostenible las dinámicas litorales; 4) mejorar los sistemas de gestión hídricos; y 5) orientar de forma sostenible los ecosistemas urbanos.

Los datos del Cambio Climático en PdP



4. LA MITIGACIÓN DE LA CARGA ECOLÓGICA

La reducción de la carga ambiental y climática constituye, junto a la cuestión del reposicionamien-

to turístico, el principal reto de innovación y creación de valor estratégico del proyecto. Con la colaboración de ARUP y AUIA, actualmente se preparan los Programas y Acciones en torno a los siguientes temas:

1. **Reducir el consumo de energía y la emisión de gases de efecto invernadero**, diseñando posibles escenarios finalistas con “balance 0 de CO2” y 100% de energías renovables.
2. **Mejorar el sistema de distribución de agua**, reducir su consumo, garantizar su calidad, aumentar su reutilización y devolverla al medio en las mismas condiciones que tenía inicialmente, todo ello con una reducción del coste energético.
3. **Mejorar el sistema de recogida de basuras**, reducir la generación de residuos, maximizar su revalorización y plantear “0 residuos a vertedero” con un coste mínimo de energía.
4. **Reducir el ruido local** y conseguir que el impacto sónico del aeropuerto se sitúe por debajo de los límites legales establecidos.
5. **Acometer la rehabilitación integral de la edificación y el medio urbano** para mejorar su valor residencial, turístico y reducir en torno a un 50% su impacto ambiental y climático.
6. **Mejorar la movilidad**, garantizando la accesibilidad, disminuyendo el tráfico y diseñando un escenario finalista “neutral en carbono” en los desplazamientos insulares.

EL MEDITERRÁNEO HEREDADO



HACIA UN NUEVO MEDITERRÁNEO EN TORNO A LA CIUDAD "SOLAR", NEUTRAL EN CARBONO, "RESILIENTE", "ARBOLADA"...



Fuente: AUJA

Tras décadas de desidia, recuperar, en todos los sentidos, el litoral mediterráneo español no va ser fácil y constituye un reto extraordinario, por otra parte inaplazable. Por eso, Playa de Palma representa una inmensa oportunidad no sólo para la zona sino, también, como banco de prueba de nuevas estrategias de valorización integral de nuestro litoral.

5. UN AMPLIO DEBATE, UN ENORME RETO Y UNA GRAN OPORTUNIDAD

A partir de la información pública de los planes estratégico (PAI) y urbanístico (PRI) , se ha abierto un gran debate social sobre Playa Palma; sobre su ambición, la posibilidad de atraer un turismo de mayor calidad, la propuesta de reducir el 50% de las plazas turísticas, la procedencia o no de expropiar determinadas piezas urbanas, la opción de las energías renovables frente al gas, los objetivos de neutralidad en carbono, las soluciones sobre cómo abordar la adaptación laboral, etc.

Se trata de un debate imprescindible; tal vez desordenado, a veces contradictorio y excesivamente influido por las próximas elecciones, pero que, sin duda, constituye una extraordinaria oportunidad para discutir abiertamente sobre el cambio de modelo socioeconómico que el proyecto propone y de entender que afrontar un futuro que será muy diferente resulta imprescindible para Baleares y el turismo del litoral mediterráneo.

Y más allá de la coyuntura¹² y de los aciertos y limitaciones del propio proyecto, lo importante es ser consciente de que una propuesta de cambio de envergadura sólo se podrá llevar a la práctica si concurren una serie de condiciones: pacto político y fuerte liderazgo institucional que den empuje y seguridad al proceso; talento innovador para dotar de coherencia y viabilidad técnica al proyecto; y, muy especialmente, la apuesta decidida de la sociedad balear y el sector turístico por impulsar la innovación y el cambio en la zona y en el conjunto del litoral mediterráneo.

¹² En octubre de 2010, se ha tomado el acuerdo de desarrollar el Plan de Acción Integral (PAI) mientras que se ha decidido reformular el planeamiento urbanístico (PRI).

TURISMO, SEGUNDA RESIDENCIA Y TERRITORIO

José Antonio Báguena Latorre

Geógrafo

Generalitat de Catalunya



1. INTRODUCCIÓN

Sectores específicos como el turismo y la edificación, que han sido los motores del desarrollo de muchos territorios a lo largo de los últimos cuarenta años, van a experimentar cambios de gran magnitud en países como España, lo que exige anticipar políticas de adaptación a procesos que el cambio global (cambio climático, nuevas regulaciones del comercio internacional, costes más elevados del transporte, etc.) tiende a acelerar. El turismo de sol y playa ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segunda residencia son un elemento de desvalorización del patrimonio y de cuestionamiento de las posibilidades de desarrollo del propio sector, que exige la vuelta a patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y a su diversificación.

La creciente expansión del turismo rural y de la segunda residencia en urbanizaciones dispersas y agresivas sobre el medio, exige una reformulación de políticas, impulsando modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar los programas de desarrollo con los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural.

2. MODELO DE URBANIZACIÓN, PATRONES DE VIVIENDA Y RÉGIMEN DE TENENCIA

Los modelos de urbanización ligados a la actividad turística de las zonas costeras y, cada vez más, zonas de montaña son variados y no debemos identificar segunda residencia con urbanización de baja densidad; al contrario, disponemos en toda nuestra geografía de ejemplos claros de promociones, complejos, núcleos urbanos, y hasta frentes costeros urbanizados de una altísima densidad de unidades de vivienda, eso sí, con una bajísima ocupación durante periodos muy prolongados, lo que nos lleva a una ciudad que nos apuntaba ayer el Profesor Indovina, desprovista de los servicios y equipamientos necesarios para poderla llamar como tal.

Junto a los modelos de urbanización de las zonas que nos ocupan, debemos tener muy en cuenta los patrones habitacionales que rigen estas áreas. Dichos patrones, y habría que diferenciar en este

caso la población nacional de la extranjera, nos ofrecen unos datos de población flotante que muy difícilmente podemos integrar en nuestras previsiones y proyecciones necesarias para una planificación adecuada. Viviendas de fin de semana, de vacaciones cortas, turnos entre los componentes de la familia que hacen variar constantemente la composición social, por edad, de sus habitantes, o viviendas destinadas principalmente a acoger las largas vacaciones familiares en las que se generan una demanda de servicios mucho más compleja que la producida por estancias cortas.

Un tema importante en este caso para la gestión es el régimen de tenencia de esas unidades residenciales. Desde la propiedad clásica, la multipropiedad, el alquiler estacional, o propietarios invisibles, a menudo de nacionalidad extranjera, encargados de comercializar en las zonas turísticas productos que incluso se sitúan al margen del derecho urbanístico e incluso al margen del derecho civil. Esto nos hace pensar en el fenómeno emergente de los apartamentos turísticos en los cascos antiguos de nuestras ciudades que están poniendo en jaque a sus autoridades e incluso la convivencia entre sus habitantes.

Y nos estamos refiriendo, de momento al patrón habitacional, sin entrar en los patrones arquitectónicos.

Para nosotros, los profesionales de la ordenación del territorio, todas estas cuestiones nos resultan relativamente fáciles de observar, identificar e incluso generar taxonomías, modelos o patrones que nos ayudan a prever las consecuencias, los costes ambientales, económicos y sociales de dichos modelos urbanos y muy a menudo nos lanzamos a hacer propuestas de ordenación de los espacios turísticos y de sus actividades. Más complejo es el trabajo de identificar el origen del fenómeno, el origen sociológico del fenómeno.

3. ¿CUÁLES SON LOS VALORES QUE SE HAN MOVILIZADO EN EL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO CON FINES TURÍSTICOS?

La respuesta es compleja y variaría enormemente en función de la zona pero sobre todo en función del origen geográfico del usuario: nacional o extranjero, urbano o rural, etc.

Planteémonos esta pregunta para un tipo de ocupación relacionada con la segunda residencia de los españoles de los años sesenta y setenta, fundamente población urbana.

En un trabajo llevado a cabo por Oriol Nel-lo¹ sobre el análisis de las urbanizaciones de baja densidad de Cataluña cuyo origen reside en esas promociones a menudo ilegales y situadas en entornos inapropiados, y que calculamos que hoy albergan a una población cercana a los 600.000 habitantes, destaca la utopía de la urbanización siguiendo los elementos comunes siguientes:

- Naturaleza domesticada
- Evasión y aislamiento
- Milagro patrimonial
- Sueño de la vivienda unifamiliar
- Accesibilidad universal

¹ Nel-lo, O. "Les urbanitzacions amb dèficits urbanístics: de la utopia a la gestió". En Muñoz, F. (Coord.) 2011, *Estratègies vers la ciutat de baixa densitat: de la contenció a la gestió. Sèrie Territori, Diputació de Barcelona* (pp: 221-252)

Estos elementos, de profundas raíces sociológicas, son comunes en la mayoría de los patrones turísticos vividos previamente a la eclosión del turismo cultural y rural. Y en ellos reside una cuestión de vital importancia: El comprador/cliente/usuario no es víctima de un proceso especulativo, si no que contribuye a generarlo aún inconscientemente.

4. ¿QUÉ INSTRUMENTOS PODEMOS MOVILIZAR PARA MITIGAR LOS EFECTOS DE LOS PROCESOS QUE ESTEMOS DESCRIBIENDO?

Una posible respuesta la tenemos en los planes urbanísticos del sistema costero que se han desarrollado en las diferentes comunidades españolas, tanto en la cornisa cantábrica como en el eje mediterráneo.

Si me permiten enfatizar hasta qué punto la regulación de los procesos urbanísticos de la costa española disfruta de una cierta capacidad de acción, podemos afirmar, hoy, que es gracias a la deriva económica a la que han sido sometidas las actividades turísticas, conscientes que estaban perdiendo fuelle.

Ahora bien, desde la disciplina de la ordenación del territorio podemos incidir en algunos aspectos fundamentales:

- a) Urbanísticos: evitar la consolidación de un continuo edificado que podría llegar a cubrir la práctica totalidad de la línea de la costa o los entornos más valiosos en lo que a paisaje cultural de montaña se refiere
- b) Patrimoniales: preservar los espacios por sus valores paisajísticos, culturales y simbólicos.
- c) Ambientales: posibilitar la preservación de un medio particularmente frágil como son los costeros o los de montaña y su continuidad con los sistemas de espacios abiertos.
- d) Económicos: gestionar el espacio como un recurso esencial para el desarrollo económico, el turismo y la calidad de vida.

La batalla disciplinar la tenemos bien orientada.

La cuestión clave es:

¿Tenemos ganada, o por lo menos enfocada, la batalla cultural?

Conclusiones:

- **En materia turística se va configurando un acuerdo sobre el diagnóstico de la situación actual. Un diagnóstico que nos arroja una puesta en crisis de los “valores” que componen la oferta turística.**
- **Hay que trabajar en la definición de “destino”, y abandonar paulatinamente la vinculación a la “actividad”**
- **Todo proyecto territorial basado en el turismo debe definir muy claramente cuáles son los límites de dicho territorio.**
- **Los territorios turísticos deben basarse en la rehabilitación y desvincularse de la construcción y de las operaciones inmobiliarias**
- **Apostar por una configuración clara y decidida por una “oferta” turística, y no depender**

- exclusivamente de las derivas de la demanda.**
- **Todo proyecto territorial vinculado al turismo debe incorporar criterios de reducción de emisiones, e internalización de los costes mediante mecanismos que aboquen a un balance 0 de coste energético.**
 - **El acuerdo político para un modelo territorial turístico eficiente es posible siempre que previamente exista consenso empresarial.**

RESUMEN DE PONENCIAS Y COMUNICACIONES. TURISMO INTERIOR Y COSTERO E INCIDENCIA DE LA SEGUNDA RESIDENCIA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL. LA NECESIDAD DE ADAPTAR SECTORES BÁSICOS DE NUESTRA ECONOMÍA

Laureano Lázaro Araujo

Vocal Asesor

Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino



Varias son las nociones que se entrelazan en el título de este epígrafe: turismo, segunda residencia, desarrollo territorial y economía. La actividad turística puede tener lugar en el interior o en la costa. Pero no ha de llevarse a cabo necesariamente mediante el desarrollo de segundas residencias. Por otro lado, el turismo interior no siempre coincide con el llamado turismo rural. Se puede admitir, sin embargo, que, por lo general, el turismo afecta no sólo a la economía, sino también al territorio, con mayor o menor intensidad.

Se han presentado a esta área temática once ponencias de contenido diverso e interés variable (ver en anexo los títulos y los autores). La escasa disponibilidad de tiempo impide que todas se puedan presentar verbalmente en público. La selección de un limitado número de ellas para su exposición durante el congreso no está exenta de subjetivismo, por más que se haya intentado minimizarlo. Sirva el resumen y las conclusiones que siguen para dar sucinta cuenta de todas ellas. También hay que reconocer que el ampuloso título de alguna ponencia da pistas inexactas sobre su contenido, que tiene un alcance más moderado de lo prometido.

Una manera de clasificar las once ponencias es atendiendo al ámbito territorial estudiado. Desde este punto de vista, seis de ellas se refieren a espacios más o menos amplios del litoral (Comunidad Valenciana (dos), Murcia, Costa del Sol, Estepona y Bahía de Banderas, en México); tres, a zonas rurales (Gran Canaria, País Vasco y zonas rurales en general); una, a una ciudad interior (Alcalá de Henares); y otra, a territorios concretos de segunda residencia (los municipios catalanes Alp y Lliçà d'Amunt). Es de destacar el interés mayoritario por el fenómeno turístico en la costa mediterránea.

Las conclusiones de muchos de los análisis presentados trascienden el caso concreto de estudio, en el sentido de que de un ejemplo específico se pueden extraer enseñanzas de alcance más general. De una manera más explícita, podría decirse que dos ponencias, aunque se fijen más detenidamente en el estudio de casos, obtienen resultados que tienen vocación de llegar a consideraciones de amplio alcance (Ferrer Regales y Martínez Casal). Los aspectos económicos (rentabilidad del turismo rural, Um Flores) y las finanzas públicas locales (Martínez Casal) son el telón de fondo de dos ponencias.

Desde otro punto de vista, en una ponencia (Gielen y Palencia) se pone en evidencia la importancia de diferenciar no sólo espacios geográficos, sino también espacios temporales. Cuanto más

bajo sea el nivel del territorio objeto de examen (municipio frente a provincia o región), más nítidos son los resultados. De igual modo, se puede afirmar sin temor a equivocarse que, por lo general, cuando en el estudio se distinguen períodos de tiempo, las conclusiones pueden ser distintas a las obtenidas si se tratara el espacio temporal como un todo.

De la lectura de muchas de las aportaciones, se deduce que la actividad inmobiliaria residencial ha tenido una importancia creciente, frente a la oferta hotelera reglada, que se mantiene relativamente estable. La incidencia que la actividad residencial (ya sea para uso residencial relativamente estable, segunda residencia o como inversión) tiene en las transformaciones y desarrollo territorial es sensiblemente más intensa que en el caso de la infraestructura hotelera. Y su contribución a la expansión y extensión de la burbuja inmobiliaria ha sido determinante en algunos casos.

Los datos sobre el parque y la construcción de viviendas constituyen indicadores ampliamente utilizados. Su virtualidad a efectos analíticos es mucho mayor cuando se concreta la información sobre vivienda de residencia estable, segunda residencia en sentido estricto y bien de inversión.

En pocas ponencias se analiza la incidencia del turismo interior y costero en el desarrollo territorial. Pero, cuando se hace, los análisis no pueden pasar desapercibidos. Nadie se ha atrevido a abordar la necesidad de adaptar los sectores básicos de la economía española a la nueva realidad territorial y a hacer propuestas en ese sentido. Parece que la organización del congreso picó demasiado alto.

Da la impresión de que internet es una herramienta muy importante como fuente de información en los estudios con pretensiones científicas más o menos justificadas. A veces fecunda los análisis, pero en otras ocasiones simplemente ayuda a cubrir carencias y lagunas del analista. Esta sensación se acentúa en los casos en que la relación bibliográfica con que se pretende enriquecer la ponencia en sus páginas finales es un adorno sin apoyatura en el texto de la misma. Y no deja de llamar la atención la utilización de términos no ya innovadores del lenguaje, sino ofensivos a los ojos de quien lee y a los oídos de quien escucha; no son neologismos, ni barbarismos innecesarios, sino casi palabras malsonantes.

A continuación se incluyen comentarios sobre algunas de las ponencias presentadas en el área arriba señalada.

Autores: E. Gielen y Palencia Jiménez.

Título: Cambios en el modelo de crecimiento en la provincia de Alicante a la luz de los últimos datos Corine Land Cover del año 2006.

A partir de los datos de Corin Lan Cover, se estudia la producción artificial de suelo en la provincia de Alicante, con particular referencia al eje Alicante-Elx, comparando los períodos 1987-2000 y 2000-2005. Resulta especialmente interesante el análisis de estos últimos datos, ya que proporcionan información sobre los usos del suelo justo antes de la debacle inmobiliaria y la crisis financiera actual, que tanta huella está dejando en el territorio.

Se intenta caracterizar la estructura del crecimiento producido entre 2000 y 2005 en el Área Funcional de Alicante- Elche. Este ámbito territorial pertenece a una de las provincias del litoral español cuyo modelo turístico de sol y playa llevó a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y de viviendas de segunda residencia de poca calidad. Sin embargo, a la luz de los primeros trabajos sobre el período 2000-2005, aunque el crecimiento del suelo artificial siguió con mucha fuerza, lo hizo con una estructura muy diferente.

Se pone en relación el crecimiento de suelo artificial con la evolución de la construcción de viviendas nuevas y de la población, para llegar a unas conclusiones provisionales interesantes sobre la estructura del modelo de crecimiento.

El análisis realizado en esta ponencia permite afirmar que en la provincia de Alicante, y de manera más específica en el Área Funcional de Alicante-Elche, se produce, durante el periodo 2000-2005, un cambio en el modelo de crecimiento del suelo artificial. Aunque se sigue transformando el territorio con tasas muy elevadas, ya no se hace con la misma voracidad y el mismo patrón, a pesar de seguir registrando una tendencia claramente alcista, tanto en lo que se refiere a la población como la producción de viviendas.

La etapa 1987-2000 se caracteriza por una expansión desmesurada del suelo artificial, particularmente del tejido urbano discontinuo, dando lugar a un modelo de ocupación extensivo y disperso. Por el contrario, el crecimiento en la etapa 2000-2005 parece más racional, rellenando los espacios intersticiales y dando más continuidad y compacidad al modelo.

El diagnóstico es el siguiente: a) El estudio de las tasas de crecimiento revela una tendencia a la contención: se urbaniza menos. b) El análisis de la estructura del nuevo suelo artificial revela que el tejido urbano ya no tiene la misma configuración: después de un periodo en el que el crecimiento era debido principalmente a nuevas superficies de tejido urbano discontinuo, la tendencia se invierte y el tejido urbano continuo prevalece sobre el tejido urbano discontinuo, por lo que el nuevo modelo es más compacto. c) En cuanto a la estructura espacial del crecimiento, aunque sólo sea en una primera aproximación, apunta a otro cambio de modelo: los nuevos crecimientos de tejido urbano son contiguos a los núcleos ya consolidados, reduciendo así la dispersión del crecimiento en el territorio.

Además, antes de descender al análisis de lo que ha venido sucediendo en el eje Alicante-Elx, se aporta información relativa a los niveles territoriales regional (Comunidad Valencina) y provinciales (Castellón, Valencia y Alicante), lo cual sirve para poner en evidencia la importancia e incidencia que tiene en las conclusiones el nivel territorial contemplado. Por lo general, el análisis es más rico y los resultados más precisos y exactos cuanto más bajo sea el nivel territorial objeto del estudio.

Autores: A. Ortuño Padilla y J. R. Navarro Vera

Título: Campos de golf y operaciones vinculadas en el levante español: Causas de su espectacular crecimiento y sus efectos sobre la cohesión social.

En la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia había 31 campos de golf en junio de 2006. En la actualidad, hay más de 170 campos en construcción, aprobación o proyecto, la inmensa mayoría de golf-residencial, con una capacidad de servicio a 800.000 viviendas aproximadamente. El objetivo último de la ponencia es determinar qué tipologías de campos de golf y operaciones vinculadas pueden ser recomendables para incrementar la sostenibilidad del sistema.

En la ponencia se recogen las causas del crecimiento de estas operaciones y sus repercusiones sobre la cohesión social.

Se concluye que:

- a) El denominado Archipiélago Residencial Difuso semeja una modalidad de las Ciudades Privadas (Gated Communities), asentamientos fundados en la seguridad privada, en la exclu-

sión social y en una gobernanza privada. En conjunto, dan la espalda, social y espacialmente, a la ciudad y al territorio donde se implantan, lo cual está potenciado por su localización aislada y muy segregada del núcleo del municipio en que se localiza. Las mayores operaciones actualmente en marcha en el área objeto del trabajo tienen a la seguridad como un ingrediente muy relevante de la promoción. De hecho, los sectores se aíslan del exterior mediante cercas u otros medios, y los accesos, uno o dos, están controlados. Teniendo presente que casi el 60% de los residentes en estos complejos son inmigrantes europeos, la contraposición inmigración-exclusión social que se da en las ciudades con los inmigrantes de países empobrecidos aparece en torno a los nuevos asentamientos, pero con la diferencia de que, en estos, la exclusión y aislamiento en los ghettos residenciales se busca voluntariamente. Los “otros” no son los inmigrantes pobres como ocurre en las ciudades, sino los habitantes del lugar que los acoge.

- b) Pero también los campos de golf pueden tener efectos positivos sobre la cohesión social, si se cumplen ciertas condiciones: gestión pública, localización en emplazamientos tradicionales, nueve hoyos, etc.
- c) Por último, un campo de golf podría ser adecuado para revitalizar ciertos municipios en proceso de despoblamiento y/o envejecimiento de la población, en determinadas condiciones, tales como inserción del campo no segregada del núcleo de población, accesibilidad peatonal y posibilidad de conexión mediante transporte público, no dificultar ni ejercer de barrera para la articulación espacial y formal de la trama urbana y de sus expectativas de crecimiento, garantizar la continuidad de los espacios públicos del municipio con los del campo, las cesiones públicas deben ser en el interior del perímetro, rechazándose las discontinuas, y desarrollo de programas públicos (Escuelas Deportivas) para el aprendizaje de este deporte para niños y jóvenes.

Se echan en falta algunas consideraciones que podrían llevar a cuestionar algunas conclusiones. Por ejemplo, no se hace ninguna referencia ni reflexión sobre un asunto tan controvertido como es el consumo de agua (sea o no reciclada) en estas instalaciones, en unos territorios cuyos habitantes no se cansan de pregonar en todas las direcciones de la rosa de los vientos que están sedientos y que necesitan “agua para todos”.

Las condiciones que se ponen para que los campos de golf repercutan positivamente en la revitalización de ciertos municipios en proceso de despoblamiento y/o envejecimiento de la población son tales que pueden hacer dudar de la viabilidad de este aspecto de la propuesta.

Por otro lado, no se puede negar originalidad a la idea de que un deporte considerado minoritario y de lujo por un amplio sector de la opinión pública puede contribuir, en determinados casos, a reforzar la cohesión social. Probablemente sorprenderá a muchos de los lo practican.

Autor: M. Ferrer Regales.

Título: Transformaciones del medio rural y reterritorialización de la economía.

La tesis del autor viene a decir que a la decadencia del campo, por causa de las sucesivas revoluciones técnicas en bastantes regiones, que reducen mucho empleo y población, sucede un proceso de diversificación y revitalización, que afecta a otro tipo de regiones, sobre todo prelitorales y, en menor grado, interiores. Los motivos de la atracción del campo son varios: creciente percepción del campo como espacio idílico, asociado a paisajes y a pequeñas comunidades; difusión de microubanizaciones, desde las zonas costeras de turismo masificado, hacia las sierras interiores y utilización de los asentamientos interiores, estacional o permanentemente (caso de la Comunidad

Valenciana); y atracción económica del campo frente a la ciudad, por su cada vez mayor diversificación en la oferta de bienes económicos, con la aparición en casos específicos de nuevas ventajas comparativas del medio rural.

Cada territorio tiene una identidad territorial (IT), que es un fenómeno socio-espacial de elementos plurales de orden histórico-patrimonial, paisajístico y funcional, que confieren a un territorio determinado unas peculiaridades que lo individualizan.

En lo que se refiere al turismo rural, se está experimentando una evolución desde el turismo rural integrado, vigente y maduro en todos los países de la Europa mediterránea durante la década de los años ochenta, hacia una nueva estructura, mucho más compleja, representada por el Turismo Relacional Integrado (TRI), iniciado en esa década. Se caracteriza por tener una base humanística, acrecentar en intensidad el uso del territorio, un aprovechamiento mayor de las nuevas tecnologías y de las oportunidades que proporcionan la aportación de la investigación universitaria, y por la acción institucional, en sus diversos niveles, local, regional o autonómico y europeo.

El TRI se caracteriza por los siguientes elementos: 1) Un microasentamiento, individualizado en el campo en forma de edificio aislado o de varios edificios cercanos; o un pequeño asentamiento, de valor patrimonial, donde uno o varios edificios ejercen la función de alojamiento adecuado para la recepción de personas o grupos. 2) La relativa cercanía de una ciudad -cabecera comarcal o capital provincial o regional-, que permite el acceso a los servicios de orden inmediatamente superior a los locales -sanitarios, comerciales-, y el acceso en su caso a autovías o autopistas, estaciones de ferrocarril, aeropuertos o puertos 3) Unos recursos territoriales de doble tipología, destinados los unos para la oferta -vinicultura cualificada y específica del medio, aceite identitario, artesanado, etc. y otros-, a fin de ofrecer actividades de ocio coherente con la posibilidades más o menos diversas del entorno. 4) Una accesibilidad global por medio de redes digitales que permiten la conexión a la red nacional e internacional.

Concluye el autor que ha llegado el momento de un cambio de paradigma, en el cual el mundo rural comienza a desarrollar una nueva identidad, que enlaza con el pasado patrimonial, explota nuevos recursos de su entorno y se apoya en la red tecnológica para crear microcentralidades, que acabarán conformando una centralidad dispersa basada en un neorruralismo difuso o policentrismo urbano-rural. Desarrolla una versión convencional, la relacionada con el artesanado y en su caso la pequeña industria. Además, establece otra reciente o inédita, que se basa en el turismo, en sus dos versiones, rural y relacional integrados. Es este último el más reciente y novedoso, así como el más capacitado para un mejor aprovechamiento de territorios adecuados para responder a sus variados objetivos de renovación rural y, en consecuencia, de una urbanización más compleja que la que hasta hace poco existía.

La crisis plural de la concentración urbana permitirá poner más en valor los recursos variados del campo y, en especial, los flujos de entrada de empresas e innovaciones, así como la mayor diversidad de formas y de explotación de recursos, además del turismo relacional integrado e integrador. Es posible que, de continuar mucho tiempo la crisis, se vean facilitadas las nuevas microcentralidades por descentralización, desjerarquización y despolarización urbanas. En definitiva, se prevé un mayor desarrollo de la reterritorialización, en la cual la identidad territorial se ve fortalecida no sólo por la innovación tecnológica, sino por una dinamización de los procesos, que pueden ser considerados de renovación rural subregional, asociados con la rehabilitación de los asentamientos y de los núcleos aislados.

En última instancia, el TRI es el más indicado para crear una síntesis entre identidad territorial e innovación, porque el uso de las nuevas tecnologías fortalece y refuerza las identidades locales, las diversifica funcionalmente y les proporciona además una dimensión global.

El autor apoya su discurso en referencias a casos concretos, como son el Valle del Ebro, la franja mediterránea levantina, Sicilia, el eje del Valnapo Siracusa-Ragusa.

Es un ensayo original. Pero no puedo dejar de recordar que, en el primer quinquenio de los años '80, todavía con la resaca de la crisis del petróleo, persona de tanto prestigio en temas territoriales como P. Hall afirmó que había llegado el fin de la tendencia a la concentración urbana de la población. Los hechos no confirmaron su pronóstico prematuro y precipitado.

Autor: A. D. Martínez Casal

Título: Las haciendas locales y segundas residencias en la Cataluña interior: estudio de casos de la evolución del gasto en los municipios de Alp y Lliçà d'Amunt.

La ponencia tiene originalidad, al enfocar el problema de los efectos territoriales de la segunda residencia desde la óptica de la incidencia en las haciendas locales. Se trata de un aspecto de la actividad turística poco estudiado hasta la fecha. Se citan los impactos económicos, tanto los positivos como los negativos. Lo más relevante de la ponencia es el análisis de la repercusión de esta actividad en las haciendas locales, a través del estudio de lo sucedido en dos municipios catalanes: Alp, pirenaico, afectado por el desarrollo del turismo de invierno, y Lliçà d'Amunt, del área metropolitana de Barcelona. Los dos tienen un elevado porcentaje de vivienda de segunda residencia, con vocación residencial-turística. La conclusión más relevante es que tiene lugar un importante aumento del gasto local, que puede socavar y poner en duda la sostenibilidad financiera de las economías locales de estos entes administrativos.

La capacidad que tienen las segundas residencias para modificar las economías locales es evidente, sobre todo en los municipios con un elevado grado de residencias secundarias, donde la especialización residencial se traslada a los presupuestos locales, muy dependientes de la continua construcción inmobiliaria.

Desde el punto de vista de las haciendas locales, resulta que, como norma general, los gastos que experimentan mayores incrementos porcentuales son los relativos a bienes y servicios (alumbrado, recogida de basuras, canalizaciones, alcantarillado, carreteras, sanidad, educación, etc.) y las inversiones para mejorar estos servicios. Además, los gastos de personal y los corrientes se disparan en la mayoría de los municipios de este tipo, por la profesionalización y burocratización de la acción municipal.

Otra característica es que el gasto está muy condicionado por la infrutilización de muchas viviendas en municipios cuyas segundas residencias representan más del 40% del total. El gasto es desproporcionado en relación con el uso que se hace de ellas. Pero lo cierto es que sus propietarios se consideran con derecho a demandar los mejores servicios, por el simple hecho de haberse instalado en ese lugar, lo cual suele perjudicar en muchas ocasiones a la población local, or el progresivo aumento de los tributos municipales, debido al incremento del precio del suelo y a la revalorización de la vivienda.

Autor: Grupo de investigación AI>Tour

Título: Una aproximación a la Costa del Sol desde la caracterización de la actividad turística de sol y playa.

La actividad turística presenta patrón de difusión concentrada a lo largo de las costa mediterránea e insular española. El cruce de los descriptores empleados en esta caracterización, certifican la consolidación de la Costa del Sol como uno de los territorios turísticos más importantes localizados en el variado litoral español, si no el más destacado, atendiendo a su compleja articulación socioeconómica. Así resumen los autores su ponencia.

La madurez del principal producto turístico español -el turismo masivo de sol y playa- ha propiciado el desarrollo de otros segmentos especializados. El turismo cultural y de ciudad, el de negocios y congresos, el deportivo y el rural y activo se integran en el núcleo de la cadena de valor del macrosector turístico. A la propia condición turística de ciertos territorios que la acogen, se le han añadido los efectos de una intensa actividad edificatoria que ha propiciado la formación de una modalidad de alojamiento híbrida, informal y no reglada: el turismo residencial, que puede definirse como el que tiene lugar utilizando residencias extra-hoteleras, de manera predominantemente semipermanente, en viviendas propias o alquiladas. Implica la urbanización, construcción y venta de viviendas que conforman el sector extra-hoteler, cuyos usuarios las utilizan como alojamiento para veranear o residir, de forma permanente o semipermanente, fuera de sus lugares de residencia habitual.

El binomio turismo residencial-turismo reglado se resuelve en algunos casos de manera sinérgica, redistribuyendo positivamente los efectos multiplicadores del turismo reglado; en otros casos, los efectos pueden ser adversos, ya que el aprovechamiento de las ventajas de las economías de escala de una continua expansión de la oferta de alojamientos ha provocado la saturación y degradación de los espacios de destino. La ponencia presenta una metodología para la identificación de estos efectos, pretendiendo presentar la Costa del Sol como muestra significativa y relevante de esta realidad.

El turismo de sol y playa fue inicialmente el motor de desarrollos territoriales urbanos y periurbanos en zonas costeras. En la actualidad, este tipo de turismo, claramente predominante y casi exclusivo en décadas pasadas, se ha vuelto más complejo, incluso en esas mismas zonas, por la creciente importancia del turismo residencial. Y se complementa con, o cede el paso al turismo interior.

El interés del análisis del turismo de sol y playa radica en que reúne el 82% de las plazas de alojamiento turístico en España, según los autores. Aparentemente, el análisis se ha efectuado sobre la totalidad de los municipios costeros de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias e Islas Baleares, es decir, las costas levantina y meridional peninsulares y los archipiélagos balear y canario (Arco Mediterráneo español e islas Canarias), excluyendo los que son capital provincial.

Puede decirse que la aproximación a la Costa del Sol, según reza el título, es completamente secundaria en el contexto de la ponencia.

Autora: E. M. López Tubia

Título: Análisis del turismo rural vasco a la luz de la modificación de la Ley vasca 6/1994 de Ordenación del Turismo

Según la autora, el turismo es un sector económico importante y en auge en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Aporta a la economía regional el 5,2% del PIB. La incorporación de España a la Unión Europea supuso la posibilidad de acceder a las importantes ayudas de la PAC. El Plan de desarrollo rural sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2000-2006 y el Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2007-2013 apoyaron el desarrollo rural en esa comunidad autónoma.

Se enuncian las definiciones que la Ley vasca 6/1994 de Ordenación del Turismo da de establecimientos de agroturismo, casas rurales, hoteles rurales, apartamentos turísticos ubicados en el medio rural, albergues turísticos, campamentos de turismo, áreas naturales de acampada, áreas provisionales de acampada y zonas especiales de acogida de autocaravanas y caravanas en tránsito.

También se dedican unos párrafos a los Consorcios Turísticos y Basquetour.

La Ley vasca 6/1994 modificada por la Ley 16/2008, dice la autora, muestra una clara vocación de conectar la ordenación de las actividades turísticas y la ordenación del territorio, a través de un Plan Territorial Sectorial y de los Planes Estratégicos de Ordenación de los Recursos Turísticos.

Para justificar la afirmación de que el turismo es muy importante en la economía vasca, la autora dice que representa el 5,2% del PIB regional. Este porcentaje es inferior a la mitad de su peso a nivel nacional.

Llama la atención que se pondere la importancia del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria en sus dos vertientes (Orientación y Garantía), que ya no existe, y no se citen el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) ni el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que han sustituido a los antes citados.

El Plan de desarrollo rural sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2000-2006 y el Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2007-2013, que parece que tanto apoyaron el desarrollo rural en esa comunidad autónoma, son objeto de una somera referencia sin profundizar en su análisis.

No se entra en la cuestión de la conexión entre turismo y ordenación del territorio, a través del Plan Territorial Sectorial y de los Planes Estratégicos de Ordenación de los Recursos Turísticos, de los cuales ni siquiera se aclara si existen, ni se dice nada de las dificultades para redactarlos o implantarlos, etc.

Autor: R. García Marín

Título: Población y vivienda en los ámbitos litoral y prelitoral de la Región de Murcia (España). Cuestiones básicas para una óptima ordenación del territorio.

En los ámbitos litoral y prelitoral de la Región de Murcia se está configurando un área urbana. Sobre el original poblamiento rural ahora se superponen formas de urbanización difusa, con numerosos resorts (centros turísticos) de finalidad turística y de ocio. De ahí la necesidad de articular un planeamiento estratégico futuro. Interesa, además, dice el ponente, alcanzar ciertos acuerdos básicos

acerca del modelo territorial a seguir, que sienten las bases sobre las que articular el futuro crecimiento y evitar así situaciones de incertidumbre que actuarían en su contra.

El título sugiere y promete mucho más de lo que da, sobre todo en lo relativo a las “bases sobre las que articular el futuro crecimiento y evitar así situaciones de incertidumbre que actuarían en su contra”.

Se analiza la evolución, entre 1981 y 2009, de la población y de la construcción de viviendas de once municipios del litoral de la Región de Murcia. Todos ellos representaban en 1981 el 33,58% de la población de la Región y el 35,16% en la actualidad. El aumento de la población en 187.664 habitantes (el autor parece que prefiere hablar de “efectivos humanos”) justificaría el estudio de lo que está ocurriendo en esa zona. Ahora bien, el incremento en términos relativos, comparando con el conjunto de la región, no es tan espectacular como se pretende. Y se deja fuera al municipio capitalino, Murcia, que representa el 30% de la población regional, lo cual seguramente tiene alguna importancia en la ordenación del territorio regional.

En el apartado de la población (seis páginas), tienen interés las referencias a la inmigración (tres páginas). En efecto, la población extranjera pasa de 2.146 en 1981 a 106.504 en 2009. Tres cuartas partes de los inmigrantes lo son por razones laborales, dominando los originarios de América Latina (Ecuador, sobre todo), Marruecos y Este de Europa. El resto emigra por razones “residenciales”, dominando los procedentes del Reino Unido, Francia y Alemania. En este grupo de municipios, los residentes extranjeros representan el 21% de la población, frente al 16% en la región, llegando en algunos casos al 45,8% (Mazarrón), 41% (Los Alcázares) y 30,55% (Fuente Álamo).

El número de viviendas pasa de 152.660 en 1981 a 319.358 en 2008. El aumento de la construcción se debe a: a) razones de especialización residencial, para nacionales y de otros países de Europa, por la falta de buenas perspectivas de la agricultura, debido a la “taimada derogación parcial del Plan Hidrológico Nacional”. b) necesidad de alojar a la nueva población residente y c) afanes especulativos.

Naturalmente, entre unos municipios y otros hay mucha diferencia en la evolución de la población y en la construcción de viviendas.

En realidad, no puede hablarse de que haya conclusiones, sino unas “breves consideraciones finales”, que, siendo correctas, aportan poco a la acción para la mejor ordenación del territorio, como se sugería en el título.

Es correcto afirmar que “el acelerado desarrollo poblacional y constructivo acaecido en los ámbitos litoral y prelitoral de la Región de Murcia, favorecido por la progresiva mejora de la accesibilidad, ha agudizado numerosos conflictos, sobre todo alrededor de la disponibilidad y consumo de agua”. Vale decir que “la continuación de este modelo territorial socioeconómico ha traído consigo graves riesgos y dificultades”. Se puede admitir que el “crecimiento desmesurado ocurrido es claramente opuesto a las pautas de la sostenibilidad ambiental y que la ordenación territorial continúa siendo una necesidad innegable”. Ahora bien, concluir diciendo que “resulta casi imposible actuar sobre lo realizado, pero se impone hacerlo con urgencia sobre lo esperado”, no aporta mucho a “una óptima ordenación del territorio”, como se prometía en el título de la ponencia.

Autora: E. Um Plores

Título: Estimación de la influencia de factores ambientales y territoriales en la rentabilidad económica del turismo de interior.

Esta ponencia presenta un procedimiento para examinar la existencia de factores de entorno y/o vecindad que influyan en la estimación del ingreso económico de los alojamientos rurales del turismo de interior. Para ello, se realiza el análisis de regresión, mediante modelos de mínimos cuadrados ordinarios (OLS), con la inclusión de variables tanto continuas como discretas. Se ha podido determinar las zonas geográficas que tienen mayor rentabilidad y las más prometedoras para incrementar la oferta de alojamientos. El estudio tuvo como ámbito de aplicación los alojamientos rurales de la isla de Gran Canaria.

Varios estudios teóricos y econométricos han explorado la relación entre los precios de alojamientos y factores de entorno, señalando, entre otros, la accesibilidad al transporte, tiempo empleado y el gasto de viaje.

El trabajo analiza la dependencia espacial de las casas rurales con seis variables explicativas: la proximidad a las playas turísticas importantes, las zonas de baño locales, la red de transporte (vía secundaria y vía local), los servicios de ocio a los turistas, las zonas de golf y las áreas naturales protegidas. Se demuestra que el turismo rural está basado tanto en el disfrute de zonas de esparcimiento en torno a lugares de interés natural, como a zonas de disfrute de atracciones de ocio que goza el turista, pero habría que tener en cuenta también la relación de efectos climáticos, orográficos y de rentas de propiedad, para ver si tienen alguna influencia en el hecho de que los turistas elijan un determinado alojamiento por factores geográficos, más que por oferta. Estos factores de planificación permiten determinar áreas de turismo rural con más eficiencia y rentabilidad económica.

Otra aportación de este estudio es su utilidad para predecir las zonas con buen potencial para atraer este tipo de actividad y qué factores influyen en mayor grado que otros. Asimismo se podrá identificar cuáles son las expectativas y las demandas del turista rural con respecto al área geográfica existente en la isla Gran Canaria.

Se confirma que la estimación de modelos que explican el ingreso con variables significativas pueden llegar a reducir el nivel de error, mejor que si no se considerasen.

Autores: S. Rascón Marqués, A. L. Sánchez Montes y J. J. Vega Miguel

Título: La Red de Patrimonio Histórico de Alcalá de Henares. Ordenación de recursos endógenos en una ciudad de dimensión cultural europea.

Es sabido que el patrimonio histórico artístico ha sido y sigue siendo un factor de atracción turística, con capacidad para aunar turismo cultural y de ocio. Alcalá de Henares posee un rico pasado histórico y cultural, cuya conservación presenta una serie de características y conflictos comunes a otras ciudades europeas. La intención de la propuesta es lograr la convivencia entre los espacios históricos y el desarrollo de la ciudad, llevando a cabo actividades que lo hagan posible. La Red de Patrimonio pretende ser un motor de dinamización económica, social y cultural para la ciudad.

Esta ponencia sostiene que el viajero demanda un nuevo tipo de turismo cultural, en el que no importa tanto la grandiosidad del edificio o yacimiento, como la correcta interpretación y explicación de lo que se le presenta. Así mismo, el turista desea que edificios, yacimientos o museos, sirvan

para aprehender conceptos o ideas que quedan lejos de lo meramente artístico. El turista se interesa por las estructuras de población, el entorno, el modo de vida, los sistemas de explotación, y se ha vuelto exigente a la hora de demandar productos elaborados y de calidad. Todo esto supone una oportunidad para ciudades que, como Alcalá de Henares, presentan enormes posibilidades para explotar un recurso hasta ahora latente. La sociedad actual reclama una recuperación funcional del Patrimonio, la dinamización de las economías locales y la generación de empleo, algo que puede conjugararse a través de buenas programaciones y estrategias.

Para conseguirlo, se propone utilizar, aplicar y desarrollar el concepto de “Red de Patrimonio Histórico”, que sustituya la carencia de un grandioso monumento capaz de generar una atracción masiva de turistas. Se podría definir como un itinerario que vincule los distintos elementos patrimoniales de la ciudad, conformando una ruta ordenada.

Autor: D. García Contreras

Título: Desarrollo territorial de Estepona: origen, evolución y problemática

El título es un tanto pretencioso para el contenido de la ponencia. Según el autor, se pretende analizar el desarrollo de la estrategia de gestión costera del municipio de Estepona, situado al sur-oeste de Málaga, a través de una serie de indicadores y su evolución. Los indicadores son población, suelo urbano, suelo urbanizable (transitorio, programado y no programado), mercado de trabajo, índice de actividad económica, índice turístico, stock de viviendas y zonas verdes. Todos ellos se sobrevuelan superficialmente. Por ejemplo, el apartado pomposamente titulado mercado de trabajo ocupa cuatro líneas y un gráfico. A los orígenes históricos de Estepona, considerando desde el siglo IX a. C. hasta la conquista de Granada en 1492, se dedican 13 líneas.

La propuesta de actuación y las conclusiones, sin menospreciarlas, son en gran medida independientes de lo que se dice en la ponencia. Se prevé que el crecimiento urbano disminuya su ritmo, e incluso se estanque, haciendo posible una mejor ordenación urbana. Se propone la ampliación del paseo marítimo actual, de modo que se construya una zona verde continua, que discurra desde el Puerto de Estepona hasta el extremo opuesto de la ciudad. Como medida medio-ambiental y de protección al medio ambiente, así como de atractivo turístico, se sugiere la creación de un corredor verde que discurra cercano a la línea de costa, por todo el municipio, de Este a Oeste, completando por tanto la zona central con un corredor verde que comunique ambas zonas (actualmente incomunicadas).

Autor: M. A. Merchán Rojas

Título: La ordenación del territorio en función de los intereses de las transnacionales en Bahía de Banderas, México.

El presente trabajo pretende analizar cómo el territorio local-regional del municipio Bahía de Banderas (México) está forzosamente “ordenado” por la acción de los agentes productivos que generan un “orden” territorial circunscrito a la lógica del capital en su proceso de penetración y expansión mundial de inversiones en el capítulo turístico.

Se asume como hipótesis que la consolidación de los capitales ubicados en la región costera del municipio propicia una complementariedad y compatibilidad entre la economía de mercado y la política de ordenamiento territorial que gestiona el Estado para consolidar los capitales turísticos en la región.

De igual manera, es precisamente a través del acompañamiento entre los capitales extranjeros y las políticas territoriales impulsadas por el Estado como se sustenta la actividad turística que tiene el prototipo de un enclave económico, como son los Centros Integralmente Planeados (CIP), que responden a una política de desarrollo turístico fomentado por el estado Federal y local, apostando a que estos capitales generan “círculos virtuosos de desarrollo económico”.

El trabajo contiene afirmaciones que no se demuestran y que no se sustentan en un solo dato, ni en la enumeración de las empresas multinacionales o transnacionales implicadas en la operación de referencia ni en la cuantía de las inversiones de empresas transnacionales, ni en nada. Es una lástima. En una nota a pie de página se promete que “se realizará un análisis crítico de la propuesta de “Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana Inter-Estatal de Puerto Vallarta- Bahía de Banderas”. Es una promesa incumplida.

He aquí las conclusiones, copiadas literalmente, que son interrogantes: “¿Es que representa la actividad turística para el crecimiento económico de Bahía de Banderas? De qué forma esta actividad contribuye a generar efectos contrastantes entre espacios que albergan cadenas de hotel en zonas de opulencia y los otros espacios urbanos deficitarios en servicios que sitúan las casas habitación del grueso de los empleados con salarios precarios y bajos que laboran en los grandes hoteles”.

“En este sentido, la propia organización Mundial de Turismo (OMT) reconoce que son los intereses privados extranjeros los que mueven el turismo y es difícil incrementar los beneficios económicos locales, porque los propietarios son en gran medida extranjeros, lo que significa que las fugas son cuantiosas y las conexiones locales escasas”.

Desarrollo rural y Reservas de la Biosfera

RESERVAS DE LA BIOSFERA. OBJETIVOS Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DEL CAMBIO GLOBAL



Miguel Clusener-Godt

Acting Chief, Ecological Sciences & Biodiversity Section.

Division of Ecological and Earth Sciences. UNESCO





La iniciativa de la UNESCO en materia de cambio climático

La iniciativa de la UNESCO combina la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático con la promoción de las economías verdes mediante acciones realizadas en cuatro áreas interdisciplinarias clave:

- Ciencias del clima y construcción de una base de conocimientos**
- Educación sobre el cambio climático en el marco general de la Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS)**
- Cambio climático, diversidad biológica y cultural y patrimonio mundial**
- Cambio Climático, dimensiones éticas, sociales y humanas**



Educación sobre el cambio climático para la iniciativa de la Educación para el Desarrollo Sostenible

La nueva generación de niños y niñas desempeña un papel activo como ciudadanos conscientes sobre el cambio climático. Una de las mejores maneras de fomentar cambios en las actitudes y comportamientos de la gente joven es ayudándoles a entender, abordar y adaptarse a los efectos del calentamiento global para dirigir nuestro planeta hacia un desarrollo más sostenible.

Un observatorio del cambio climático global sobre el terreno de los sitios de la UNESCO

Este observatorio utiliza los Sitios del Patrimonio Mundial de la UNESCO y las Reservas de la Biosfera como sitios de referencia para entender los impactos del cambio climático en las sociedades humanas y en la diversidad cultural, en los servicios de la biodiversidad y de los ecosistemas, en el patrimonio cultural y natural mundial y las posibles estrategias de adaptación y de atenuación de sus efectos, tales como las relacionadas con REDD-Plus.

Un programa de investigación sobre la dimensión social, humana, ética y de género del cambio climático

Este programa se centra específicamente en el diseño y la implementación de acciones adecuadas para la adaptación al cambio climático que beneficien a los más vulnerables y que estén relacionadas con las cuestiones interseccionales de la gestión de la energía, del agua y de la biosfera.



NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

20ª sesión del MAB/CIC y el 3º Congreso Mundial de Reservas de Biosfera – Febrero de 2009

Desde entonces.....

Última reunión del Consejo Internacional de Coordinación del MAB 30 de mayo - 3 de junio de 2010

Plan de Acción de Madrid (PAM) en las seis diferentes lenguas de la ONU



NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

- **Nuevas propuestas de RB, Informes de las Revisiones Periódicas, Selección para las becas de investigación MAB YS & Premio Michel Batisse – 30 Sept 2010**
- **Reunión del Comité Consultivo de Reservas de la Biosfera – 27-29 diciembre de 2010**



NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

Tareas del Grupo de Apoyo Informal (ISG) para la implementación del PAM
NOVIEMBRE DE 2010

- Revisión y actualización de los documentos del MAB y de la RMRB para implementar el PAM
- Revisión y actualización de los estatutos y los reglamentos del CIC y estatutos del Comité Consultivo
- Actualización del marco de trabajo de la RMRB y recomendaciones para establecer un Comité Nacional MAB

NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

22da Sesión del Consejo Internacional de Coordinación del MAB
20 de mayo - 24 de mayo de 2010

- Nuevas propuestas de RB - 20
- Extensiones de RB - 4
- Informes de Revisiones Periódicas - 8
- Preparación para la evaluación del Plan de Acción de Madrid a Medio Plazo (2010)
- Reflexiones y recomendaciones son necesarias para informar de la importancia de promover el rol de las RB como sitio de aprendizaje para el Desarrollo Sostenible

NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

Iniciativas de desarrollo par alcanzar le Objetivos del PAM

- Alemania en el fortalecimiento de las relaciones en África sobre RB transfronteriza y Comisiones Nacionales / Comité Nacional MAB
- Cooperación entre Francia, Canadá y África Occidental en el intercambio de experiencias y promoción de las comunicaciones globales entre las RB
- Cooperación entre Vietnam y Australia para desarrollar sistemas integrales y demostrar que las RB son "laboratorios" para el DS

NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

Redes de Iniciativas para alcanzar los Objetivos PAM en cooperación:

- Región Amazónica – Reunión de los 8 países amazónicos;
- Seminarios Rotativos en Ibero-América-impartiendo formaciones para implementar el PAM
- Proyecto SUMAMAD (Bolivia, Burkina Faso, China, Egipto, India, Irán, Jordania, Pakistán y Túnez) – Financiado por Bélgica: > 1 millón de C durante 5 años



NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

Iniciativas a nivel Nacional:

- España – Al menos 40 Centros de Investigación de las Universidades, IANIGLA y otras instituciones
- Gobierno Canadiense: Asignación especial para RBs;
- En Alemania – 2009: año nacional de las RB
- Israel – Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en zonas áridas utilizando las RB
- Ruanda – UNDAF apoya la reactivación del MAB y revisión de RB volcánicas

Plan de Acción de Investigación del Sistema de Reservas de Biosfera (2000-2010)



NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

Determinadas cuestiones que deben abordarse para alcanzar eficazmente la implementación del PAM

- Estrategia de comunicación y mecanismo de facilitador (*clearing house*)
- Situación de la legislación en las BRs – ej. de países – Canadá y Francia como ejemplo de carta de compromiso
- Seguimiento del dialogo entre actores para mejorar la comunicación en zonas urbanas y interacciones entre RB
- Misión y visión del trabajo del MAB y la RMRB

Plan de Acción de Investigación del Sistema de Reservas de Biosfera (2000-2010)

NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

El Ministerio de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania invitan al 23ª reunión de la CIC en Dresden, 20-25 de junio de 2011, organizado por UNESCO/MAB

- 40a Aniversario del Programa MAB, Presencia probable de la Canciller Ángela Merkel de Alemania, La Directora General de la UNESCO Irina Bokova y o otros Ministros o Secretarías de Estado de Medio Ambiente
- Anuncio de nuevas RB y extensiones
- Anuncio de la evaluación a medio plazo del PAM 2010
- Lanzamiento de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera Isoleñas entre España y Corea
- Resultados del Acuerdo de Cooperación Sur-Sur para el Trópico Húmedo: Brasil, República Democrática del Congo e Indonesia

NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

- 2010 y 2011 son importantes para impulsar la implementación del PAM; 2010 es el Año Internacional de la Biodiversidad (IYB), 2011 es el Año Internacional de los Bosques
- Los Consejos Ejecutivos de la UNESCO de mayo y octubre 2011 y la Conferencia General UNESCO en Noviembre 2011 son importantes para que la UNESCO reconozca el MAB y las RB como plataformas de educación para el desarrollo sostenible 2010 – 2014
- Mas asociaciones y iniciativas para alcanzar los objetivos del PAM y un impacto local, nacional, regional y global

NATURAL SCIENCES SECTOR

Biosphere Reserves

IberoMAB en 2010

- **1^{er} Congreso Ibero Americano del MAB, Puerto Morelos, Quintana Roo, México, 9 – 13 noviembre de 2010**
- **Inicio del próximo Seminario rotativo sobre servicios de los ecosistemas y equidad económica in las RB de Ibero América, Valsain, España, 22 – 26 de noviembre de 2010**
- **Evaluación del Medio-Plazo sobre el PAM sobre RB 2008-2010 para Ibero América**

NATURAL SCIENCES SECTOR

Ibera Conferencia Iberoamericana de Reservas de la Biosfera
Todas Las Manos, todas las Vozes

Organizado por la Red IberoMAB, Gobierno de México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Comité Nacional MAB de México, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino de España, UNESCO MAB, Fundación Biodiversidad

DECLARACIÓN DE LOS PARTICIPANTES DE LA CONFERENCIA PUERTO MORELOS, MÉXICO

Presentar a la reunión COP 16 sobre el Cambio Climático Global una resolución en la cual se reconocen las reservas de la biosfera a nivel mundial como sitios de monitoreo y seguimiento para estudios sobre el cambio climático global.

Petitionar a todos los Estados Miembros de la COP 16 a considerar las reservas de la biosfera como sitios privilegiados para reducir los impactos del cambio climático global y para estudiar la situación actual de la conservación de la biodiversidad en relación a las actividades de gestión de los recursos naturales, así como los resultados de los programas llevados a cabo en Reservas de Biosfera.

“Las reservas de biosfera son nodos de diversidad y conocimiento que pueden formar una red para la educación, comunicación y para el mantenimiento de la diversidad en el territorio, basado en la conectividad biológica-cultural” estatal. Una base para un modelo económico de base local vinculada globalmente.

Requerir en la comunidad internacional un mayor reconocimiento y aprecio de la singularidad de los valores tradicionales, culturales, sociales y ambientales.

Contribuir activamente a la creación de foros de intercambio sobre conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales entre las agencias nacionales e internacionales implicadas.

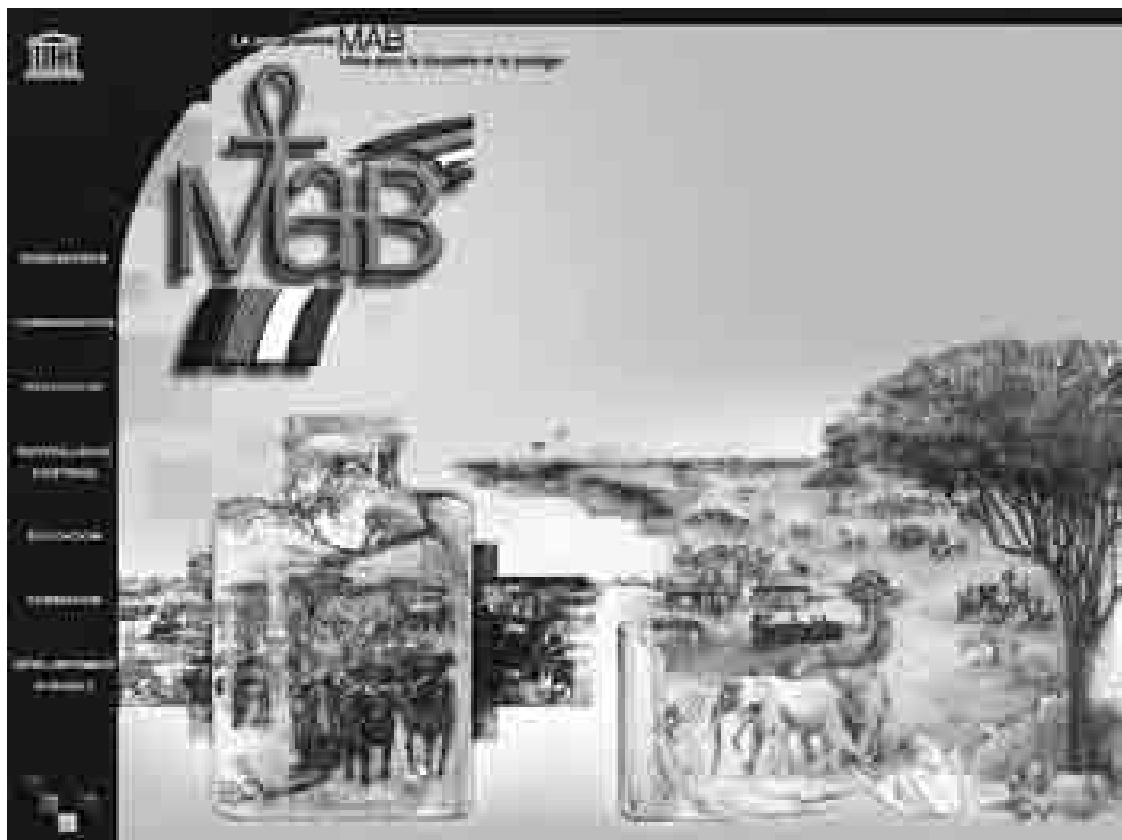
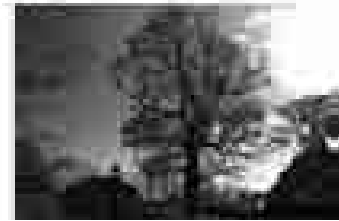
Facilitar las reservas de la biosfera en los sistemas de financiamiento para los estudios del cambio climático global, resultantes de la reunión COP 16 de Ciencia.





Gerês-Xurés. España/Portugal

- Situada entre España y Portugal, esta reserva de biosfera transfronteriza se ha creado teniendo en cuenta la continuidad biogeográfica de las Sierras Galaico-Miñotas y los valles conexos que ambos países comparten. Desde el punto de vista ecológico, la importancia del sitio se debe a la variedad de sus ecosistemas de bosque y turbera, así como al considerable número de especies endémicas que éstos han desarrollado bajo la influencia conjunta del clima oceánico y el mediterráneo. Con el concurso de las comunidades locales que forman parte integrante de la zona de la reserva, se han creado centros de desarrollo sostenible para prestar apoyo a la labor realizada por los municipios con vistas a lograr que el desarrollo local se ajuste cada vez más a criterios de compatibilidad con la protección del medio ambiente. Gracias a un plan conjunto de administración de la reserva, los dos países podrán beneficiarse recíprocamente de sus respectivas experiencias y cooperar en la gestión sostenible de los ecosistemas.





NATURAL SCIENCES SECTOR

Biosphere Reserves

UNESCO

- tiene el mandato de la Naciones Unidas para salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo;
- está colocado bien para explorar las dimensiones sociales, culturales, ecológicas y éticas del desarrollo sostenible.



NATURAL SCIENCES SECTOR

Biosphere Reserves

Las acciones de la UNESCO

- Crear instrumentos normativos a ser aplicados por los gobiernos a través sus propios instrumentos nacionales.
- Ser un laboratorio de ideas para desarrollar e implementar nuevos conceptos.
- Establecer proyectos pilotos afín de crear modelos.
- Publicar informaciones científicas de base a nivel mundial.



NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

Instrumentos normativos

La red Mundial de Reservas de la Biosfera del Programa "El Hombre y la Biosfera" (MAB) de la UNESCO.

- Implementado por más de 140 Comités Nacionales del MAB.
- Premiado en 2001 por el Premio de la Fundación Príncipe de Asturias por la Concordia



Programa Economia de Qualidade

Reserva de la Mata Atlântica, Brasil

Certificação

Compensação Ambiental

Responsabilidade Social

Consumo Sustentável

Serviços Ambientais

Agroecologia

Ecoturismo





 NATURAL SCIENCES SECTION

Biosphere Reserves

Para toda información adicional por favor contactar:

Dr. Miguel Clusener-Godt

División de Ciencias Ecológicas y de la Tierra
Programa El Hombre y la Biosfera (MAB)
UNESCO
1, rue Miollis
75732 PARIS Cedex 15
Francia
TEL: +33 1 4568.4146
Fax: +33 1 4568.5804
e-mail: m.clusener-godt@unesco.org
internet: www.unesco.org/mab

MESA REDONDA: DESARROLLO RURAL Y RESERVAS DE LA BIOSFERA



Jesus Mº Echeverria Azcona

Ingeniero Agrónomo

Director General de Desarrollo Rural. Gobierno de Navarra

1. PRESENTACIÓN DE LA MESA

Tras la anterior comunicación en las que hemos tenido la suerte de contar con un ponente de gran categoría, D. Miguel Clusener-Godt, Acting Chief en la División de Ciencias Ecológicas y de la Tierra de la UNESCO, que nos ha resumido los objetivos y perspectivas de esa figura tan interesante que son las Reservas de la Biosfera, y sintiendo mucho que no haya sido posible escuchar a D. Jesús Casas, en su comunicación sobre la programación de desarrollo rural, dado que le ha resultado imposible asistir, procede ahora continuar con el calendario previsto e iniciar esta Mesa Redonda para tratar precisamente la temática del Desarrollo Rural y de las Reservas de la Biosfera.

El desarrollo de esta Mesa, tal y como ustedes pueden comprobar en el Programa que se ha entregado, consiste en la presentación de una Ponencia de unos 20 minutos por Don Luciano Sanchez, de la Alianza Paisajes Naturales, titulada “La situación de las Reservas de la Biosfera Españolas. Retos y oportunidades”, al cual le vamos a solicitar también, porque somos conscientes de que tiene amplios conocimientos también sobre ello, que realice unas breves pinceladas sobre la programación nacional de desarrollo rural.

Posteriormente D. Luciano Sanchez y D. Miguel Clusener-Godt contarán con cinco minutos cada uno para plantear sus reflexiones en cuanto a la temática de esta mesa y, finalmente, concluiremos la Mesa con un coloquio al que podremos destinar unos 20 minutos.

La temática de esta Mesa Redonda se inserta como una pieza fundamental en este Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, ya que se reconoce en la propia formulación de este Congreso que en la dinámica de cambios territoriales previsible en el futuro próximo, el mundo rural puede jugar un papel relevante y renovado, si se impulsan modelos de ordenación e intervención territorial integrados, en los que se conecten las políticas territoriales, rurales y sectoriales y si esto se hace bajo el paraguas de la sostenibilidad en su triple vertiente, ambiental, social y económica. Hay que superar los efectos negativos de la disociación entre las políticas de ordenación territorial, las de desarrollo rural, las de planificación y protección ambiental y las distintas políticas sectoriales.

La Ley de Desarrollo Rural Sostenible nacional, de la que anteriormente nos ha hablado D. Jesús

Casas, se puede considerar como un paso en esta dirección.

Las Reservas de la Biosfera, estos territorios en los que como se ha comentado en la anterior conferencia se aplican los postulados del Programa MaB de la UNESCO, se pueden considerar también como unos pequeños laboratorios de ensayo donde practicar nuevos modelos de desarrollo con estos instrumentos integrados y con el objetivo doble e irrenunciable del desarrollo sostenible.

Y es que al hacer cualquier planteamiento de desarrollo Territorial, el mundo rural y el espacio natural, siempre acaban siendo protagonistas o co-protagonistas, no se nos debe olvidar que casi todo el territorio es rural, frente a un pequeño espacio ocupado por el mundo urbano. Eso sí, un pequeño espacio, ocupado por un gran actor, que en algunos casos, y desgraciadamente con frecuencia, se convierte en “devorador” o “degradador” de los espacios rurales y naturales.

Volviendo a esta dicotomía rural-urbano, me voy a atrever a apuntar una definición sencilla de espacio rural: aquel espacio que no es urbano.

Sin embargo, si aplicamos el método de las extrapolaciones a esta definición, podríamos también definir desarrollo rural como todo aquel desarrollo distinto del urbano. Creo que en este caso, la mayor parte de ustedes no me daría la razón en esta definición. Es algo evidente que el desarrollo rural no es ni debe ser algo que quede al margen del desarrollo urbano y de sus tentáculos, que se extienden en forma de grandes infraestructuras de conexión entre ciudades y regiones, y no puede ser que se encuentre dissociado de éste. El mundo urbano es, sin ninguna duda, el principal cliente del mundo rural, ya que el mundo rural es un gran suministrador de productos y servicios básicos para la ciudad, como la alimentación y el ocio y además es el receptor de sus residuos y efluentes.

Esto que es evidente, que no hay desarrollo rural si no hay conexión con el desarrollo urbano y viceversa, desgraciadamente en muchos casos advertimos que no está presente en muchas políticas e instrumentos de desarrollo utilizados. Las políticas de desarrollo rural y sus instrumentos no deberían olvidarse de su mayor cliente que es el urbano, dando a veces la sensación de un mundo rural autista o en el que el objetivo perseguido es algo tan desfasado como conseguir su autarquía en base a un desarrollo endógeno que se olvida de la ciudad de al lado y, lo que es peor, del escenario de la globalización.

Por el otro lado, las políticas de desarrollo urbano y sus instrumentos no deberían olvidarse de su principal suministrador de productos y servicios básicos que es el mundo rural en el que se asientan y con el que se interrelacionan en ese concepto amplio de ciudad-región. Ahora más que nunca, con los retos de la globalización y del cambio climático, las políticas de desarrollo urbano corren el riesgo de olvidarse del territorio en el que se asientan y de pensar que pueden acceder a todas sus necesidades básicas, alimentos, energía, gestión de residuos, encontrándolas en el mercado global. Esta pretensión, es una quimera, porque el sistema es insostenible de manera global, tanto por la huella ecológica inasumible que supondría, como por los desequilibrios territoriales y sociales que lo harían insostenible. Pero entre tanto, aquellas regiones que no se den cuenta de esta evidencia de que desarrollo rural implica conexión con el urbano y viceversa, acabarán matando su gallina de los huevos de oro y acabarán con un territorio no cohesionado, con un desarrollo no sostenible y, por tanto, con un subdesarrollo o decadencia, ambiental o social o económica o la suma de las tres.

Me gustaría terminar esta introducción a la mesa redonda con dos frases o sentencias que resumen estas reflexiones que he puesto encima de la mesa como aperitivo:

- La contribución del mundo rural a la cohesión territorial dependerá en gran medida de su capacidad para responder a las demandas de los consumidores y de los núcleos urbanos.
- La contribución del mundo urbano a la cohesión territorial dependerá de su capacidad para pagar un justo precio por los suministros y servicios que demanda de su entorno rural y de su capacidad para realizar un uso sostenible de estos suministros y servicios.

Y sin más preámbulos, voy a pasar a dar la palabra a D. Luciano Sánchez, para que nos de cuenta de la situación en España de esos estupendos laboratorios de ensayo para el desarrollo territorial sostenible que son las Reservas de la Biosfera.

LA SITUACIÓN DE LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA ESPAÑOLA

RETOS Y OPORTUNIDADES

Luciano Sánchez Pérez-Moneo

Secretario del Consejo Científico del Comité MaB España

Secretario General de la Alianza de Paisajes Culturales Patrimonio Mundial



1. PRESENTACIÓN

Las Reservas de la Biosfera se encuentran ubicadas prácticamente en su totalidad en espacios rurales. Es por eso apropiado el hecho de ser estudiadas en este Congreso directamente relacionadas con el desarrollo rural y más aún recoger la idea de esperanza que transmiten como opción de espacio que puede contribuir al equilibrio en momentos de graves amenazas de cambio climático.

Esta ponencia quiere contribuir al contenido de los temas del VI CIOT con la exposición de un caso de estudio que es paradigma de buen gobierno en el territorio.

Se presenta una síntesis del Programa MaB, que ha sido tratado en mayor profundidad por otros ponentes, y de las principales particularidades del Programa en España. A continuación se recoge la evolución experimentada en los “territorios-reserva” pasando de la “conservación a la gestión”. Y concluye con la exposición de las principales líneas de trabajo con las que se ocupan el Consejo de Gestores y el Consejo Científico del Comité MaB.

2. SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES PARTICULARIDADES DEL PROGRAMA MAB

MaB: Programa de la UNESCO que responde a las siglas Man and Biosphere (Hombre y Biosfera).

Su ámbito de intervención son los territorios denominados **Reservas de la Biosfera**

El Programa MaB se inicia en 1971, tiene carácter mundial y trata sobre las interacciones entre el hombre y el medio ambiente en todas las situaciones bioclimáticas y geográficas de la Biosfera. Se plantea como principales fines la aportación de una base científica orientada a la resolución de los problemas de utilización y mantenimiento de los recursos naturales, a través de la investigación, formación y demostración relacionados con la gestión de los recursos naturales.

Desde sus inicios, el programa ha pretendido dar respuesta a las demandas relacionadas con la

conservación, evolucionando hacia la interrelación de la conservación del medio natural con la investigación científica, la formación y la educación ambiental. Pero, en particular en los dos últimos decenios, es preciso destacar la importancia que en estos espacios ha adquirido la propia consideración del territorio en que las Reservas de la Biosfera se ubican y la capacidad de estos territorios y su población para generar desarrollo, consiguiendo, de esta forma que la población residente en ellos rompa la inercia de la emigración a las zonas urbanas por falta de capacidades para mantener una mínima calidad de vida.

En 1974 se designan las primeras declaraciones mundiales de Reservas de la Biosfera, pero no es hasta 1995 cuando se producen las principales decisiones en el concepto de conservación y se presentan concreciones importantes para su aplicación. Este hecho se produce en la Conferencia de Sevilla, cuyos resultados dan lugar al Marco Estatutario y la Estrategia de Sevilla para la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, de obligado cumplimiento para todas las Reservas a partir del año 1996.

Las conclusiones de la Estrategia de Sevilla constituyen la contribución del Programa MaB a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el Objetivo 7 sobre sostenibilidad del medio ambiente. Y, adicionalmente, a partir de este momento, las Reservas de la Biosfera adquieren su carácter más emblemático, en cuanto suponen verdaderos laboratorios de aprendizaje y demostración en el marco de la Década de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible.¹

3. PRINCIPALES PARTICULARIDADES DEL PROGRAMA MAB EN ESPAÑA²

3.1. UN MARCO NORMATIVO Y ADMINISTRATIVO

El Programa MaB en general y las Reservas de la Biosfera en particular están regulados en España por la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, 13 de diciembre de 2007 (BOE N° 299 de 14 de diciembre de 2007), que en su Artículo 3. (Definiciones), define las Reservas de Biosfera como "territorios declarados como tales en el seno del Programa MaB, de la UNESCO, al que está adherido el Reino de España, de gestión integrada, participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales".

Su carácter de áreas protegidas de carácter internacional queda recogido en el

Artículo 49, cuyo contenido alude también a que su declaración deberá ser sometida a información pública y posteriormente publicada en el Boletín Oficial del Estado junto con la información básica y un plano del perímetro abarcado por la misma.

Las Reservas de Biosfera, para su integración y mantenimiento como tales, deberán respetar las directrices y normas aplicables de la UNESCO y contar, como mínimo, con:

¹ Para más información, consúltense los documentos oficiales *Estrategia de Sevilla*, UNESCO. París, 1996; *Marco estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera*. UNESCO, París 1996; *Plan de Acción de Madrid 2008 de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera*. UNESCO/OAPN, Madrid, 2008.

² La información sobre las RRBB y el Programa MaB, con carácter general, puede consultarse en la web oficial del OAPN, en particular en dos artículos: "El Programa MaB de la UNESCO y la Red Mundial de Reservas de Biosfera" y "El Programa MaB y su aplicación en España".

a) *Una ordenación espacial* integrada por:

1. Una o varias **zonas núcleo** de la Reserva que sean espacios naturales protegidos, con los objetivos básicos de preservar la diversidad biológica y los ecosistemas, que cuenten con el adecuado planeamiento de ordenación, uso y gestión que potencie básicamente dichos objetivos.
2. Una o varias **zonas de protección** de las zonas núcleo, que permitan la integración de la conservación básica de la zona núcleo con el desarrollo ambientalmente sostenible en la zona de protección a través del correspondiente planeamiento de ordenación, uso y gestión, específico o integrado en el planeamiento de las respectivas zonas núcleo.
3. Una o varias **zonas de transición** entre la Reserva y el resto del espacio, que permitan incentivar el desarrollo socioeconómico para la mejora del bienestar de la población, aprovechando los potenciales y recursos específicos de la Reserva de forma sostenible, respetando los objetivos de la misma y del Programa Hombre y Biosfera.

b) Unas estrategias específicas de evolución hacia los objetivos señalados, con su correspondiente *programa de actuación y un sistema de indicadores* adaptado al establecido por el Comité MaB Español, que permita valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa MaB.

c) Un órgano de gestión responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas.

3.2. UNA CULTURA DE TRABAJO EN RED

La propia cultura de trabajo inherente a los gestores y técnicos responsables de las Reservas de la Biosfera españolas, genera una dinámica de trabajo basada en acciones conjuntas, que culminan en una serie de “recomendaciones” que se proponen en el año 1992 al conjunto de Reservas de la Biosfera mundiales en una Conferencia Internacional celebrada en Sevilla en 1995.

Hoy, el propio marco normativo de la Ley 42/2007 ya citada, regula en su art.65 los objetivos comunes y la orientación para la gestión de la Red Española de Reservas de la Biosfera, que “constituye un subconjunto definido y reconocible de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, conjunto de unidades físicas sobre las que se proyecta el programa «Hombre y Biosfera» de la UNESCO.”

Por su parte, la Red Mundial contempla la posibilidad de establecer otras redes, bien de ámbito territorial, bien funcionales o temáticas, diferenciando, por ejemplo la Red IBEROMAB (América Latina, España y Portugal); EUROMAB (Reservas europeas), pero también las relacionadas con temáticas específicas de Reservas ubicadas en islas, etc.

Los objetivos más destacados de la Red española de Reservas de la Biosfera pueden resumirse en los siguientes:

- a) Mantener un conjunto definido e interconectado de «laboratorios naturales»; estaciones comparables de seguimiento de las relaciones entre las comunidades humanas y los territorios en que se desenvuelven, con especial atención a los procesos de mutua adaptación y a los cambios generados.
- b) Asegurar la efectiva comparación continua y la transferencia de la información así generada a los escenarios en que resulte de aplicación.

- c) Promover la generalización de modelos de ordenación y gestión sostenible del territorio.

3.3. UNA ESTRUCTURA DE DECISIONES PLURAL Y PARTICIPATIVA

El proceso de toma de decisiones relacionadas con el Programa MaB y las Reservas de la Biosfera ha experimentado recientemente un cambio en España absolutamente innovador en el contexto del programa a escala mundial. Este cambio es consecuencia de la modificación experimentada por la estructura de organización y funcionamiento del Comité MaB.

Hasta el año 2007, el Comité MaB estaba compuesto por una amplia mayoría de expertos científicos y académicos y una mínima representación de la Administración. Su composición no superaba los 25 miembros.

En 2007, la Secretaría para el Territorio y la Diversidad del Ministerio de Medio Ambiente y la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) llevan a cabo modificaciones sustanciales, recogidas en el R.D. 342/2007 de 9 de marzo, que regula las funciones del Programa MaB, tanto las referentes al OAPN como las del Comité MaB y sus nuevos órganos asesores.

ESTRUCTURA DEL COMITÉ MAB:

El Comité MaB español es el órgano colegiado de carácter asesor y científico, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, cuya composición, contenidos y funciones se definen por el correspondiente Reglamento Interno de Funcionamiento. El Comité MaB realiza las evaluaciones preceptivas de cada Reserva de la Biosfera, valorando su adecuación a los objetivos y exigencias establecidas y, en su caso, proponiendo la corrección de los aspectos contradictorios.

El Comité Español del Programa MaB de la UNESCO es un órgano colegiado interministerial de naturaleza consultiva. Tiene adscritos dos Consejos Asesores, que, igualmente, se rigen por sus respectivos Reglamentos Internos de Funcionamiento:

CONSEJO DE GESTORES: (40 miembros)

Un representante de cada una de las RRBB españolas. Cuatro de los miembros elegidos internamente pasan a formar parte del Comité MaB.

CONSEJO CIENTÍFICO (21 miembros):

- 15 representantes de las Universidades de las CCAA que cuentan con RRBB. Cada Comunidad Autónoma presenta una terna y el Comité MaB elige a uno.
- 3 representantes del CSIC
- 3 profesionales independientes nombrados por el Presidente del Comité MaB.

De los 21, cuatro miembros elegidos internamente pasan a formar parte del Comité MaB.

En suma, el **COMITÉ MaB (compuesto por un total de 41 miembros)**, presenta la siguiente estructura:

PRESIDENTE (OAPN)
VICEPRESIDENTE (MARM) SECRETARIO (OAPN)

VOCALES:

- Directora OAPN (MARM)
- Director General Desarrollo Sostenible Medio Rural (MARM)
- Representante UNESCO España (AECID)
- Representante M^o Ciencia e Innovación
- 15 Representantes CCAA con RRBB
- 2 Representantes ONGs
- 2 Representantes Sindicatos
- 2 Representantes Organizaciones Empresariales
- 3 Representantes de Organizaciones Agrarias
- 4 Representantes del Consejo de Gestores
- 4 Representantes del Consejo Científico
- 2 Representantes FEMP

Entre las **Funciones del Comité MaB España**, destacan las siguientes:

- Informar propuestas de Declaración de Reservas de la Biosfera
- Evaluar periódicamente el estado de la Reservas de la Biosfera
- Proponer actividades relacionadas con las Reservas de la Biosfera
- Efectuar seguimiento del cumplimiento de ejecución de actuaciones en las Reservas de la Biosfera
- Asesorar al OAPN sobre otros programas internacionales relacionados con los contenidos del Programa MaB.

Y en cuanto a las principales **actuaciones del Comité MaB España**, destacan:

- Por su carácter pluridisciplinar e interinstitucional es un órgano apropiado para establecer acuerdos y definir criterios sobre aplicaciones del Programa y sobre actuaciones en las Reservas de la Biosfera.
- Lo más importante y actual: la aplicación del Plan de Acción de la Red de Reservas de Biosfera españolas 2009-2013, que presenta una primera versión conocida como Plan de Acción de Madrid (PAM); y otra algo posterior que la matiza y conocida como Plan de Acción del Montseny (PAMO). Ambas dos tienen su origen en la Estrategia de Sevilla del año 1995.³
- Establecimiento de criterios para la cofinanciación de proyectos de desarrollo sostenible en RRBB, al amparo de la Ley 45/2007. Puede entenderse como un complemento a los programas de desarrollo rural Leader y Proder y se ejecuta vía convenios con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

³ El Consejo Científico es actualmente responsable de la elaboración de los informes decenales que son presentados a la UNESCO. Actualmente está en elaboración el informe de situación del programa MaB a fecha 2010 sobre el grado de cumplimiento de compromisos del período 2009-2013. Para períodos anteriores, véase el informe correspondiente al año 2006, elaborado por Cristina Herrero.

3.3. TERRITORIO MAB EN ESPAÑA

Actualmente existen 40 áreas declaradas Reserva de la Biosfera en España, que ocupan una extensión total de 3.840.117,3 hectáreas, equivalentes aproximadamente al 7% del territorio español. Su distribución territorial y datos generales de interés se recogen en la tabla de la página siguiente y en el posterior mapa de distribución.

Como puede comprobarse, la mayor parte de la superficie de las Reservas de la Biosfera se encuentra en superficie terrestre (92 %), pero es importante resaltar la doble característica terrestre/marina que aparece en ocho de las Reservas, sumando la parte marina el equivalente al 8 % de la “superficie MaB-España”.

La distribución territorial obedece a las propias características y condiciones del territorio español, que, como es evidente, no permite la propuesta de Declaración de Reserva de la Biosfera en cualquier lugar. Eso hace, por ejemplo, que en este momento haya dos Comunidades Autónomas (Región de Murcia y País Valenciano) que no cuentan con Reserva de la Biosfera en sus respectivos territorios.

Y es de destacar también la gran concentración de Reservas en el norte de España, en las Comunidades Autónomas de Asturias, Galicia, Castilla León y Cantabria, como consecuencia de las decisiones tomadas en los primeros años del Programa, donde la consideración de Parque Natural contaba con ciertas ventajas para optar a la Declaración.

En España, las primeras declaraciones de Reserva de la Biosfera se producen en 1977, correspondiendo a Grazalema (Andalucía) y Ordesa/Villamala (Aragón). Las más recientes en 2009, Fuerteventura (Canarias) y la transfronteriza Gêres/Xures (Galicia-Portugal).

Durante el año 2010 no se han efectuado nuevas declaraciones, aunque sí se presentaron solicitudes, que no fueron aprobadas por el Consejo Científico.

Otra característica a destacar es que dos de las Reservas son compartidas por territorios de varias Comunidades Autónomas. Es el caso de la Reserva de la Biosfera Río Eo, Osco y Terras de Burón, ubicada en territorios de Galicia y Asturias; y la Reserva de la Biosfera de Picos de Europa, compartida por Cantabria, Asturias y Castilla León.

Por otra parte, España cuenta con dos Reservas internacionales significativas, una de carácter transfronterizo con gestión compartida entre España y Portugal, que es la ya citada Gêres/Xures. Y otra de mayor complejidad que corresponde a la Reserva Intercontinental del Mediterráneo, compartida entre España y Marruecos.

Tabla 1. Distribución territorial y datos generales de interés de las RRBB españolas

Nombre	Superficie		Provincia	CCAA	Año declar
	Terrestre	Marina			
Grazalema ¹	51.695,0		Cádiz	Andalucía	1977
Ordesa Viñamala	51.396,0		Huesca	Aragón	1977
Montseny	30.120,0		Barna/Girona	Cataluña	1978
Doñana	77.260,0		Huelva/Sevilla	Andalucía	1980
Mancha Húmeda	25.000,0		C. Real/Cu/To	Cast.La Mancha	1980
La Palma	70.832,0	9.870,0	Sta Cruz Tfe	Canarias	2002 ²
Sierras de Cazorla, Segura y las Villas	190.000,0		Jaén	Andalucía	1983
Marismas del Odiel	7.158,0		Huelva	Andalucía	1983
Urdaibai	22.041,0		Bizkaia	Euskadi	1984
Sierra Nevada	171.646,0		Granada	Andalucía	1986
Manzanares	47.500,0		Madrid	Madrid	1992
Lanzarote	84.610,0	38.000,0	Las Palmas	Canarias	1993
Menorca	69.441,1	1.745,2	Baleares	Baleares	1993
Sierra de las Nieves y su entorno ¹	93.930,0		Málaga	Andalucía	1995
Cabo de Gata-Nijar	38.000,0	12.000,0	Almería	Andalucía	1997
El Hierro	28.700,4	900,0	Sta Cruz Tfe	Canarias	2000
Somiedo	29.121,0		Asturias	Asturias	2000
Muniellos	55.657,0		Asturias	Asturias	2003 ²
Las Bardenas Reales	39.601,8		Navarra	Navarra	2000
Redes	37.803,0		Asturias	Asturias	2001
Terras do Miño	363.668,9		Lugo	Galicia	2002
Dehesas de Sierra Morena	424.400,0		Huelva/Sev./Córd	Andalucía	2002
Laciana	21.700,0		León	Cast.León	2003
Picos de Europa	64.315,0		León, Ast y Cant	Cast.León/Astur/Cant.	2003
Monfragüe	116.160,0		Cáceres	Extremadura	2003
Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama	119.669,0		La Rioja	La Rioja	2003
Babia	38.018,0		León	Cast.León	2004
Gran Canaria	65.594,8	34.863,8	Gran Canaria	Canarias	2005
Área de Allaríz	21.482,0		Orense	Galicia	2005
Sierra del Rincón	15.230,8		Madrid	Madrid	2005
El Alto Bernesga	33.442,0		León	Cast.León	2005
Los Argüellos	33.260,0		León	Cast.León	2005
Los Valles de Omaña y Luna	81.159,0		León	Cast.León	2005
Os Ancares Lucenses y Montes de Cervantes, Navía y Becerreá	53.664,0		Lugo	Galicia	2006
Los Ancares Leoneses	56.786,0		León	Cast.León	2006
Las Sierras de Béjar y Francia	199.140,3		Salamanca	Cast.León	2006
Intercont del Mediterráneo ³	414.287,6	9.247,2	Cádiz y Málaga	Andalucía	2006
Río Eo, Osco y Terras de Burón	159.378,6	571,0	Lugo/Astur	Galicia/Ast	2007
Fuerteventura	166.452,0	187.836,0	Canarias	Gran Canaria	2009
Transfronte Gêres-Xurés ⁴	62.916,0		Orense/Portug	Galicia	2009
TOTAL ³	3.586.611,3	295.033,20			
TOTAL T+M	3.881.644,5				

Nota1: Las RRBB de Grazalema y Sierra de las Nieves forman parte de la Reserva Intercontinental del Mediterráneo.

Nota 2: En los años 1983 y 1998 fueron previamente declaradas las RRBB de Canal y Los Tiles

Nota 3: En el cómputo total se han restado las superficies de las RRBB de Grazalema y Sierra de las Nieves de la RRBB Intercontinental del Mediterráneo aun cuando ésta aparece con su superficie total

Nota 4: La superficie de la zona portuguesa en la RRBBGêres-Xures es de 267.958 ha.

La superficie de Marruecos correspondiente a la RRBB Intercontinental del Mediterráneo es de 9.248 ha

Fuente: Secretaría Programa MaB 2010

UBICACIÓN DE LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA EN EL TERRITORIO ESPAÑOL



Fuente: OAPN 2010

DISTRIBUCIÓN DE RRBB POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CCAA	Reservas de Biosfera		% Superficie (Ha)
	Nº	%	
Andalucía	9	22,5	38,23
Aragón	1	2,5	0,05
Canarias	5	12,5	17,55
Castilla y León	7	17,5	11,78
Castilla-La Mancha	1	2,5	0,64
Cataluña	1	2,5	0,77
Extremadura	1	2,5	2,95
Galicia	4	10,0	12,75
Islas Baleares	1	2,5	1,76
Madrid	2	5,0	1,59
Navarra	1	2,5	1,06
País Vasco	1	2,5	0,56
Principado de Asturias	3	7,5	3,11
La Rioja	1	2,5	1,51
Compartidas (*)	2	5,0	5,70
TOTAL	40	100,00	100,00

(*) Río Eo, Osco y Terras de Burón (Galicia/Asturias)
Picos de Europa (Cantabria/Castilla y León/Asturias)

4. UNA EVOLUCIÓN IMPORTANTE: DE LA PROTECCIÓN A LA CONSERVACIÓN

“La mejor conservación de un territorio es hacer un buen uso de sus recursos.”

Hasta el año 1992 todas las Reservas de la Biosfera declaradas ya eran parque natural, parque nacional o reserva natural. Esa tendencia se rompe a partir de ese año, asumiendo la Estrategia de Sevilla en 1995 que las nuevas propuestas de Declaración deberían presentarse como proyectos de gestión integral de un territorio que abarca todos los sectores productivos, todos los usos y afecta a todos sus habitantes, además de que deben incorporarse criterios de participación para el funcionamiento del programa y unas metas acordes con el desarrollo sostenible.

Toda distinción de Reserva de la Biosfera lleva implícito un compromiso en el privilegio que supone formar parte de la Lista Mundial de la UNESCO. Es ésta una premisa no siempre ni por todos bien entendida. En particular, porque son diversas las formas en que se interpreta el concepto de conservación del patrimonio inherente a la propia Declaración.

La nueva tendencia presentada a partir de 1995 incide en que la mejor conservación es hacer un buen uso del patrimonio natural, con lo que se contribuye a la conservación del patrimonio global. Ese uso, sin embargo, debe respetar la esencia del patrimonio, al tiempo que satisface necesidades de la sociedad de hoy. Si buscáramos un lema para identificar esta dualidad, podríamos decir que trabajamos con “antiguos espacios para darle nuevos usos”.

La incorporación de la idea de **espacio-tiempo** a los criterios de protección y de intervención en el patrimonio se considera una variable que debe ser considerada en cualquier frente del mismo. El monumento, el paisaje, el lugar en suma, está vinculado íntima y estrechamente con la relación del **espacio** donde se ubica y en los modos de la acotación y delimitación del ese espacio; pero también con el **tiempo**, con el tiempo que en ese momento se está utilizando, es decir, con el presente y sin duda con el futuro. Por tanto, no puede hablarse de una protección si no se tiene en cuenta la consideración de este carácter dinámico y el carácter de transformación mediante las actividades del medio y también del propio bien protegido. Es decir, el territorio de las Reservas de la Biosfera sufre y recibe esas transformaciones pero también las produce. El territorio siempre ha tenido esa doble componente: es consecuencia de una sociedad, de una cultura, pero también fabrica, modifica y transforma esa misma sociedad.

Las Reservas de la Biosfera constituyen un concepto integrador de las distintas manifestaciones patrimoniales, considerando lo natural y lo cultural, y debiendo incorporar lo material e inmaterial. En síntesis, y al igual que recoge la Convención de Patrimonio Mundial de la UNESCO, supone la concreción del “trabajo combinado del hombre y la naturaleza”, tesis que se ha visto matizada con posterioridad en el contexto de la sostenibilidad, cuando, por ejemplo, se hace referencia a la “interacción entre el hombre y el medio ambiente”.

Este punto de partida –la concepción integradora de diferentes manifestaciones patrimoniales– pone de manifiesto el esfuerzo realizado para conseguir unanimidad de criterios en el tratamiento de las Reservas de la Biosfera. En el actual contexto de globalidad, el trabajo combinado de hombre-naturaleza-medio ambiente desde una visión patrimonial, encuentra su complementariedad en otros programas e iniciativas, entre los que destaca el Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. Los planteamientos del Programa MaB se centran en el patrimonio natural y los de éste último, en particular, abogan por la contribución a preservar la calidad de vida y el bienestar de los

ciudadanos teniendo en cuenta los valores paisajísticos, naturales y culturales de su territorio.

Proteger, gestionar, ordenar el territorio de las Reservas de la Biosfera conduce a un desarrollo sostenible basado en equilibrio armonioso entre las necesidades sociales, culturales, económicas y medioambientales. Y es en esta misma línea como debe entenderse la orientación de “gestión frente a conservación” a la que se encaminan las nuevas tendencias de la aplicación de nuevos usos a los antiguos espacios para garantizar su preservación. Por eso, a las propuestas de nuevas declaraciones se les exige que sean experiencias demostrables de la armonía entre la conservación de los recursos con el desarrollo local.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta el doble contexto en que se ubica este proceso. Por una parte, se trata de conservar y preservar el bien; por otra, la declaración de Reserva de la Biosfera debe contribuir también a la mejora de la calidad de vida de la población local y, en este sentido, no puede obviarse el prestigio que supone la “marca UNESCO” y lo que los ciudadanos esperan de ella.

De ahí que aparezcan cada vez con más fuerza las orientaciones que buscan la armonía entre la posición de la UNESCO –que, con todo acierto, propugna preservar con las autoridades locales un Bien que es memoria colectiva de un país– y las demandas sociales que esperan, casi exigen, que la principal consecuencia de la declaración de la UNESCO sea su repercusión en desarrollo, en mejor nivel económico, en más calidad de vida.

Se está haciendo referencia, en suma, a la necesidad de identificar instrumentos de actuación para la gestión integral del espacio declarado Reserva de la Biosfera, mediante la elaboración de “estrategias de sostenibilidad local y global”, orientadas a la preservación y conservación del patrimonio natural.

5. RETOS Y OPORTUNIDADES DE FUTURO

La complejidad del Programa MaB hace necesario un proceso de reflexión estratégica sobre los fundamentos y prácticas de las Reservas de la Biosfera de España y su adecuación a las directrices emanadas del Congreso de Sevilla (1995), de la Conferencia de Madrid (2008) y de la Reunión de Montseny (2009).

Precisamente hasta la Estrategia de Sevilla, la inercia de la puesta en marcha y los primeros años de funcionamiento del Programa concedieron especial protagonismo a la protección de los espacios naturales, en detrimento de la consideración económica, social y cultural de los territorios que configuran las Reservas de la Biosfera, lo cual se tradujo en un factor de riesgo para el despoblamiento y el abandono de tan importantes áreas, y, en consecuencia, para la pérdida de la denominación otorgada por la UNESCO.

Hoy, la presencia de los dos órganos asesores del Comité MaB, Consejo de Gestores y Consejo Científico, constituye una oportunidad para profundizar en el sentido que tiene la obtención de una Declaración por la UNESCO, la necesidad de combinar preservación y desarrollo, y su repercusión, en suma, para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos que habitan su territorio.

Se plantea el doble reto de incrementar, por una parte, nuevos espacios declarados Reserva de

la Biosfera, al tiempo que el de mantener los ya existentes, de acuerdo a las exigencias de la UNESCO. Las dificultades inherentes al mantenimiento de las Reservas, los problemas de adecuación de la reglamentación a la normativa vigente, las carencias de financiación, la ausencia en ocasiones de participación de la población y de las instituciones, etc., hacen del trabajo en las Reservas de la Biosfera un espacio en el que resulta difícil la planificación y toma de decisiones con la gestión diaria y a corto plazo.

En el ejercicio de la responsabilidad de las atribuciones que tienen encomendadas, los dos órganos asesores del Comité MaB trabajan en estos últimos años en una línea de complementariedad, aportando el Consejo de Gestores la capacidad de gestión y el diseño de estrategias para la conservación y el desarrollo; y el Consejo Científico la orientación conceptual y metodológica sobre la que sustentar las decisiones referentes a las actuales y a las futuras Reservas de la Biosfera.

Ambas líneas de trabajo confluyen en el intento de dar respuesta a las demandas existentes para mejorar la gestión de las reservas españolas, destacando, entre otras, tres áreas de investigación:

5.1. DISPONIBILIDAD DE HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Está relacionada con la necesidad de contar **con instrumentos y herramientas** válidas para llevar a cabo la evaluación mediante la cual controlar el cumplimiento de compromisos y los logros de las Reservas de la Biosfera exigidos por el Programa MaB.

Es cierto que ya existe un Programa de Seguimiento de la Red de Reservas de Biosfera Españolas, solicitado hace ya algún tiempo por el Consejo de Gestores. Consiste en la aplicación de un sistema de indicadores mediante los cuales evaluar el estado de las reservas. Pero, aun cuando debe seguir siendo aplicado, no parece suficiente. La información recogida sobre “implantación” (temas relacionados con la gestión, participación y planificación de la Reserva); “integración territorial” (temas relativos a los procesos de difusión, comunicación y capacidad de influencia sobre el territorio); y “revisión del Programa” (revisión de las bases metodológicas que constituyen el Programa de Seguimiento objeto de implantación) debe ser complementada con una “Evaluación específica de los servicios medioambientales ofrecidos por las RRBB”.

Es una orientación conceptual y metodológica que está siendo actualmente considerada por el Consejo Científico, a propuesta de su Presidenta.⁴ Uno de sus principales fundamentos se sustenta en la función de “laboratorio” que es propia a toda Reserva. Y, conceptualmente, se orienta por el programa de Naciones Unidas Evaluación de los ecosistemas del Milenio, programa centrado en proporcionar información a gestores, políticos y público en general para que sean conscientes de las consecuencias que los cambios en los ecosistemas del planeta tienen sobre el bienestar humano y, como consecuencia, poder enfrentarse a los mismos.⁵

En síntesis, el Programa se fundamenta en la realidad de que los ecosistemas aportan a los seres humanos una serie de servicios (aprovisionamiento, regulación, culturales) que son fundamentales para su bienestar. Los ecosistemas constituyen un capital natural que es necesario conservar, para

⁴ Onaindia, Miren. Informe sobre el diseño metodológico genérico para la evaluación de los servicios medioambientales ofrecidos por las reservas de la Biosfera. Cátedra UNESCO de Desarrollo Sostenible. Universidad del País Vasco. Leioa 28 julio 2009

⁵ Las conclusiones de la Evaluación de los ecosistemas del Milenio han sido sometidas a un riguroso proceso de revisión científico-técnica que avalan el contenido de los documentos que se han generado y que pueden obtenerse en la web: www.maweb.org

disponer de servicios como alimentos, madera, agua, secuestro de carbono, control del sistema climático global, polinización para la producción de las cosechas, depuración del agua, formación de suelo, regulación de enfermedades, asimilación de nutrientes, valores estéticos, educativos y recreativos o espirituales. Estos servicios ecosistémicos tienen consecuencias en la prosperidad de la sociedad humana y no sólo en su economía, sino también en la salud, las relaciones sociales, libertades o la seguridad.

No puede entrarse en esta exposición sobre los pormenores de este planteamiento. Baste con concluir que, como oportunidad de estudio para el futuro de las Reservas de la Biosfera cumpliría un objetivo importante al identificar los servicios medioambientales producidos en sus territorios, localizar espacialmente sus usos y beneficiarios, así como evaluar económicamente el coste de los mismos.

5.2. APORTACIÓN CONCEPTUAL Y FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO EN RED

Coherentemente con la reflexión contenida en el documento “Las Reservas de Biosfera ante el Cambio Global” elaborado por el Consejo Científico del Comité MaB en Doñana en noviembre de 2008, se propone, con relación a la Línea 3 sobre Ciencia y Desarrollo de Capacidades del Plan de Acción de la Red de Reservas de Biosfera españolas (Montseny 2009), el desarrollo de un programa de investigación aplicada que podría abordar alguna de las cuestiones centrales contenidas en dicho documento.

Sobre el objetivo de la propuesta.

Se trata de desarrollar un programa de investigación aplicada de carácter transversal en torno a “La incidencia del Cambio Global en las Reservas de Biosfera Españolas (RRBB)”. Con esta propuesta se propone implementar un conocimiento sistémico con relación a una de las ideas clave del Plan de Acción de Madrid – “Los retos emergentes y el papel potencial de las Reservas para abordar estos cambios” – y, a la vez, hacerlo de forma aplicada a las RRBB.

Se entiende que esta propuesta tiene múltiples fundamentos de fondo (contenido central, actual y novedoso) y de oportunidad (constituir una fuerza tractora de actualización e innovación de conocimiento, acercamiento al Plan de Madrid y generación de nuevas herramientas de trabajo en las RRBB).

Además, el programa, más allá de la investigación y capacitación que comporta en la Red y en cada RRBB, contempla su concreción a través de la realización de: 1) diagnósticos integrados por tipologías y reservas; 2) escenarios tendenciales y deseables a medio y largo plazo, del máximo interés para la prevención y rechazo de evoluciones insostenibles y potenciación de las sostenibles; y 3) propuestas de líneas de trabajo con las que alimentar a posteriori posibles planes de sostenibilidad (PS) en cada reserva.

Sobre los temas a considerar en el programa.

Las RRBB, como el conjunto del país, afronta una serie de desafíos clave, escasamente analizados de forma sistémica a escala local y regional y cuya incidencia integrada habría que empezar a evaluar con el debido rigor; y para ello las reservas podrían constituir un vehículo de generación de conocimiento muy interesante.

El “menú” de temas a contemplar (del que habría que seleccionar aquellos a desarrollar en cada tipología de reserva) podría abarcar los siguientes:

- Los tres considerados como fundamentales en el ámbito global por el Plan de Acción de Madrid: 1) el Cambio Climático; 2) la pérdida acelerada de diversidad cultural y biológica; y 3) el proceso acelerado de urbanización como impulsor de los cambios ambientales.
- Otros temas centrales en nuestro país, entre los que, sin ánimo excluyente, pueden contemplarse los relacionados con el ciclo del agua, la erosión, el cambio de usos del suelo y el paisaje... con presencia representativa en las RRBB.

Hay que decir que este tipo de iniciativas ya están siendo desarrolladas en los trabajos de algunas RBE, entre ellas, por ejemplo, en la de Montseny con relación al cambio de usos y cubiertas del suelo, en Lanzarote con relación a la presión urbanística y escenarios de futuro, etc., con más que interesantes conclusiones.

Sobre la organización del programa.

En el “Documento Doñana 2008”, el Consejo Científico propone reconocer el carácter diverso de las RRBB y la necesidad de trabajar hacia el futuro asumiendo tal realidad. Además, propugna el trabajo en “clusters” compartidos como una manera de fortalecer el trabajo integrado entre reservas similares.

A partir de estas ideas elementales, la propuesta del programa contempla su desarrollo a través de una serie de “clusters de RRBB” organizados en torno a la temática planteada (la incidencia del Cambio Global) y a las distintas tipologías y problemática de las reservas. A la vez, la concepción de los “clusters”, aún naciendo desde la Red podrían enriquecerse con colaboraciones desarrolladas por centros de conocimiento externos especializados o presentes en la zona (Universidades) y con la presencia de otros actores sociales clave de las RRBB.

Finalmente, el programa deberá prever una cierta periodicidad temporal en la elaboración de sus resultados con la finalidad de disponer de un análisis dinámico de la evolución de las RRBB que permita la adopción eficiente de la toma de decisiones, pudiendo hacerse presentes en los “eventos anuales” previstos.

5.3. CONSOLIDACIÓN DE LA LÍNEA DE COOPERACIÓN INTERNA CONSEJO DE GESTORES-CONSEJO CIENTÍFICO Y EXTERNA CON OTROS PROGRAMAS INTERNACIONALES

En los planteamientos de fondo del Programa Mab se observan algunas debilidades que incrementan su relevancia por el hecho de ser parte de una idea similar. Una de las debilidades más significativas es la “lejanía” existente entre dos programas similares que dependen de un mismo anfitrión. Programa Mab y Programa Patrimonio Mundial son ambos emblemas singulares y similares de la UNESCO, uno orientado al patrimonio natural, otro al patrimonio cultural. Y sin embargo, parecen darse la espalda.

Punto de partida es la carencia existente de un marco conceptual y metodológico que permita integrar, definitiva y consustancialmente, la gestión del Patrimonio Cultural de los Espacios Naturales

Protegidos, en general, y de las Reservas de la Biosfera en particular.

Por ello, resulta reseñable que mientras al Patrimonio Natural se le dedican importantes recursos tanto en investigación como en conservación (económicos, humanos y materiales), con el Patrimonio Cultural existe un importante déficit, tanto de análisis, planificación y actuación en relación a su conocimiento, conservación y puesta en valor, de tal forma que existe la percepción de que todo el acervo que integra el Patrimonio Cultural no es tratado de forma integral y sinérgica, así como su interrelación con otras temáticas y sectores que forman parte de los Espacios Naturales Protegidos: biodiversidad, Uso Público, turismo...

Este hecho ofrece una oportunidad para un triple planteamiento de trabajo (ya iniciado). Por una parte, la posibilidad de incluir en el ámbito de la evaluación de las Reservas de la Biosfera el tratamiento que el patrimonio cultural recibe en el contexto del patrimonio natural. A tal efecto, se propone como paradigma un marco general constituido por el estudio de los Paisajes y una referencia particular en el contexto de los Paisajes Culturales Patrimonio Mundial.

En segundo lugar, contenido y objetivos de este planteamiento facilitan la aproximación al trabajo de Consejo de Gestores y Consejo Científico, aunando esfuerzos para profundizar en el diseño conceptual y metodológico del patrimonio cultural y de los paisajes en su relación con el patrimonio natural; y su tratamiento y aplicación en las Reservas de la Biosfera.

Y, por último, es una posibilidad para aproximar las políticas territoriales de otros programas, además de la llevada a cabo por el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO, la del Consejo de Europa en su Convenio Europeo del Paisaje. En este contexto, puede también contemplarse la experiencia de trabajo llevada a cabo por la Alianza de Paisajes Culturales Patrimonio Mundial Patrimonio Mundial.

Estas tres líneas de trabajo se dirigen a la creación de un foro de conocimiento y debate acerca de la función del Patrimonio Cultural como expresión de la identidad secular y contemporánea de un territorio, así como de su utilización como instrumento para optimizar la gestión de las Reservas de la Biosfera Españolas.

6. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

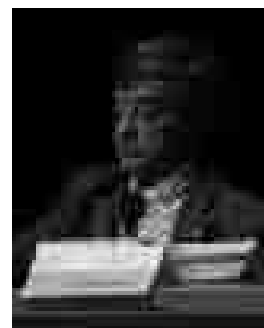
- Consejo Científico Comité MaB España. Las Reservas de Biosfera ante el cambio global. *Cooperemos en la construcción de un nuevo paradigma global*. Doñana, noviembre de 2008
- Herrero Molino, Cristina. *Informe sobre Reservas de la Biosfera españolas 2006*. OAPN. Madrid, 2006
- OAPN. *Plan de Acción del Montseny de la Red de Reservas de la Biosfera Españolas 2009-2013*. Madrid 2009
- OAPN web: "El Programa MaB de la UNESCO y la Red Mundial de Reservas de Biosfera". "El Programa MaB y su aplicación en España". Madrid, 2010.
- Onaindia, Miren. *Informe sobre el diseño metodológico genérico para la evaluación de los servicios medioambientales ofrecidos por las reservas de la Biosfera*. Cátedra UNESCO de Desarrollo Sostenible. Universidad del País Vasco. Leioa 28 julio 2009
- UNESCO. *Estrategia de Sevilla*. París, 1996
- UNESCO. *Marco estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera*. París 1996
- UNESCO. *Plan de Acción de Madrid 2008 de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera*. Madrid, 2008.
- Villa Díaz, Águeda, Serveto i Aguiló, Patxi., Sánchez Pérez-Moneo, Luciano. *La gestión del Patrimonio Cultural en las Reservas de la Biosfera españolas*. Documento borrador. Doñana, Agosto 2010

RESUMEN DE PONENCIAS Y COMUNICACIONES. DESARROLLO RURAL Y RESERVAS DE LA BIOSFERA: LA ESPERANZA DE NUEVOS HORIZONTES

Miguel Ángel Troitño Vinuesa

Catedrático de Geografía

Universidad Complutense de Madrid



El comité científico planteó este área temática con la voluntad de focalizar la mirada e indagar sobre como y en que medida se está aprovechando la crisis para buscar e impulsar modelos de actuación territorial que integren, de forma responsable, programas de desarrollo e instrumentos de conservación y uso responsable del patrimonio natural y cultural, dado que los modelos clásicos de intervención, formulados en clave de ordenación territorial, de desarrollo rural o de protección medioambiental, no venían ofreciendo resultados muy satisfactorios. Por esa misma razón, tras más de treinta años de puesta en marcha del Programa MAB de la UNESCO, se consideró oportuno llamar la atención sobre las Reservas de la Biosfera, concebidas, al menos en su formulación inicial, como territorios laboratorio donde enfrentarse al desafío de construir estrategias y programas de desarrollo sostenibles, demostrando las oportunidades que el patrimonio natural y cultural ofrecen para configurar nuevos modelos de desarrollo, pasando del ámbito de la teoría al de la práctica. A juzgar por la documentación recibida, seis ponencias y tres comunicaciones, no parece que se haya avanzado demasiado en este campo ni tampoco, algo quizás más preocupante, que exista un auténtico debate alrededor de estas cuestiones. Lo cierto es que, ya sea por estas causas o por haber sabido llegar a los investigadores, técnicos o gestores que trabajan en estos campo, no contamos con los materiales necesarios para fundamentar, con rigor, un discurso que alimente la esperanza de nuevos horizontes, algo que, por otra parte, sigue siendo necesario construir y alimentar pues sin una clara territorialización de la políticas de desarrollo y nuevas fórmulas de explotación y gestión del patrimonio territorial no hay posibilidades reales de configurar modelos territoriales sostenibles.

A continuación, esbozaremos un resumen de los contenidos e ideas fundamentales de las ponencias y comunicaciones para, después, tratar de extraer algunas conclusiones.

1. RESUMEN DE PONENCIAS Y COMUNICACIONES.

La diversidad de temáticas abordadas y la disparidad de planteamientos y metodologías utilizados hacen difícil efectuar una agrupación por áreas y, mas aún, construir un discurso temático. En función de ello, optamos por presentar primero las ponencias y comunicaciones que, en mayor o menor medida, abordan cuestiones de desarrollo territorial, a continuación las que afrontan aspectos

relacionados con reservas de la biosfera o espacios protegidos y, finalmente, tres ponencias que solo de forma indirecta se relacionan con esta área temática.

1.1. LA PONENCIA DE LUÍS RICARDO VELÁZQUEZ “**EL PAPEL DE LOS ACTORES LOCALES EN LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA DEL MEDIO RURAL EN EL CONTEXTO DE UNA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SOSTENIBLE. COOPERACIÓN, ALIANZAS Y REDES TEMÁTICA**”, en el marco de un innovador planteamiento de desarrollo territorial y tomando como referencia el proyecto de creación del la Ruta del Vino del Consorcio de la Zona Media de Navarra, analiza y valora el papel de los actores locales en la creación de alianzas y redes temáticas intersectoriales, evidenciando que la existencia de capital social es de vital importancia para la dinamización económica, la ordenación y la puesta en valor de los recursos del territorio de forma sostenible. Partiendo de las experiencias y metodologías de los programas LEADER y PRODER, así como de un enfoque de abajo a arriba, se realiza un diagnóstico del tipo de actores implicados y de su papel en los acuerdos territoriales e influencia en la ordenación de los recursos de la comarca, evidenciando como las interacciones, acuerdos y alianzas entre los actores resulta de vital importancia. Una metodología cuantitativa-cualitativa y una presentación sintética del territorio, donde se evidencian los esfuerzos realizados para adecuarlo a las nuevas funciones, dan paso a un brillante trabajo de sistematización de actores (empresas, asociaciones, consorcio, administraciones) y de su papel e interacciones en el proyecto Ruta del Vino, resaltándose el fuerte protagonismo de la Administración Regional en la financiación (70%) y la aportación débil, del orden del 5%, de las dos asociaciones sectoriales implicadas.

En una segunda parte de la ponencia, se analizan las conexiones entre la creación de alianzas y la ordenación del territorio, sistematizando una propuesta de enfoque ascendente de la ordenación del territorio, resaltando el papel del proyecto Ruta del Vino en la cohesión territorial y el desarrollo equilibrado, su engarce con los planteamientos de la ETE, el Libro Verde de la Cohesión Social y la Estrategia Territorial de Navarra. A modo de horizontes de esperanza se resaltan la operatividad del enfoque ascendente como herramienta ordenadora de los activos territoriales, la imprescindible cooperación entre actores y territorios para la mejora de la cohesión territorial, la garantía de sostenibilidad, en términos económicos, sociales y ambientales, del proyecto, la transferibilidad de la metodología a otros territorios y la necesidad de introducir en las estrategias territoriales indicadores que midan el grado de vinculación entre actores como garantía de cohesión territorial.

1.2. LA COMUNICACIÓN DE IDOIA MADARIAGA, MARIFÉ ZUDAIRE Y SARA YOLDI, “**PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO DEL PIRINEO DE NAVARRA**”, tras situarlo en el contexto de la Estrategia Territorial de Navarra, enumera sus contenidos (7 ejes, 14 medidas, 50 actuaciones y 10 proyectos emblemáticos) y se presentan sus principales resultados, resaltando su carácter de punto de partida para la implantación de un modelo de desarrollo para el Pirineo, la implicación de los diversos departamentos del gobierno de Navarra y las autoridades locales, la fuerte inversión realizada (casi 19.000 euros por habitante) y el esfuerzo desarrollado en la preparación del territorio para el desarrollo. Entre los proyectos emblemáticos se resaltan el Centro de Esquí Nórdico Larra-Belagua, las Oficinas de Asesoramiento Urbanístico, el Centro de la Madera y el Bosque o el Centro de Interpretación de la Selva de Iratí. Los resultados obtenidos se relacionan con un importante esfuerzo de colaboración de los múltiples agentes implicados y se apuesta por seguir manteniendo el compromiso con el territorio, mantenimiento del sector primario, los servicios en proceso de consolidación como el turismo y el desarrollo de nuevos sectores productivos. En general se valora, creemos que desde una perspectiva administrativa, como muy positiva la experiencia del Plan Estratégico del Pirineo, pues, más allá de las inversiones, no se aporta información relacionada con la dinámica socio-territorial de la comarca.

1.3. LA PONENCIA PRESENTADA POR NAGORE DÁVILA Y PEDRO JOSÉ LOZANO “**DINÁMICA TERRITORIAL DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI (PAÍS VASCO). EVALUACIÓN DEL GRADO DE DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD DE UNA COMARCA RURAL**”, plantea, a través del modelo FPEIR/DPSIR, la evaluación del grado de desarrollo y sostenibilidad de un territorio de paisaje y vocación rural presionado por las tensiones vinculadas al proceso de difusión territorial de la urbanización. Tras una presentación de la metodología, modelo DPSIR (fuerzas motrices- presiones-estado-impactos-respuestas), se presenta el territorio (220 Km², 22 municipios y 44.784 habitantes), Reserva de la Biosfera desde 1984, con marco legislativo propio y Plan Rector de Uso y Gestión. La dinámica territorial se caracteriza por una tendencia demográfica negativa y de envejecimiento, con una reciente tendencia de mejora, un incremento de la movilidad por el habitat disperso y la baja densidad, el avance de la contraurbanización y las viviendas unifamiliares, el reforzamiento de la desconexión ecológica, cierto reforzamiento de la superficie agroambiental y un avance de la superficie forestal en detrimento de la agroganadera. Realmente no se entra a desarrollar la segunda parte de la ponencia, la evaluación, pues nos quedamos sin conocer el grado de desarrollo y sostenibilidad de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai aunque, a juzgar por la información que se aporta, todo parece indicar que el modelo tiene bastantes factores de insostenibilidad.

1.4. LA COMUNICACIÓN DE DORIS ZAIDA RIVEROL Y NIEVES ROSA YANES, “**GÉNESIS DEL PLAN TERRITORIAL DE ORDENACIÓN DEL PAISAJE DE LA PALMA**”, tras esbozar el sentido del Programa MAB y la trayectoria de la Reserva de la Biosfera de La Palma (de las 511 has en 1983 al conjunto de la isla en 2002), se resalta la apuesta del Plan de Acción por el paisaje en el marco del proyecto Biosfera Paisapal. En el contexto del Plan de Desarrollo Sostenible de la Palma y del Plan de Acción de la Reserva de la Biosfera, el cabildo de la Palma cede al consorcio de la reserva la potestad de redactar el Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje de la Palma. De este Plan, en proceso de elaboración, se presentan los aspectos fundamentales de las tres fases desarrolladas: Identificación, delimitación y caracterización del paisaje de la Palma (asociaciones de paisaje, tipos de paisaje, subtipos de paisaje y unidades de paisaje); Valoración del paisaje insular, con una dimensión ciudadana y otra técnica; Definición de objetivos de calidad paisajística, donde se pone en marcha un complejo proceso de colaboración ciudadana, fijándose objetivos de calidad para cada uno de los tipos de paisaje en relación a preservación, mejora, restauración, recuperación y valoración. El Plan del Paisaje tiene por finalidad asegurar la conservación, el desarrollo y la valoración de los paisajes de la Palma, asignándosele la función de herramienta básica de la gestión ambiental y territorial, sin embargo en la comunicación no se explicitan las relaciones e interdependencias con el modelo insular de desarrollo ni los mecanismos de coordinación.

1.5. LA COMUNICACIÓN DE REBECA PÉREZ ARRIAGA, “**PROPUESTA DE INCORPORACIÓN DEL PATRIMONIO NEOCULTURAL EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO DE LA RESERVA DE LA BIOSFERA DELTA DEL ORINOCO (VENEZUELA)**”, señala como en esta reserva, creada en 1991, destaca la presencia de la etnia Warao, con unos 16.000 habitantes y un papel destacado en la definición del paisaje del Delta del Orinoco, siendo un factor clave a la hora de definir las orientaciones de los planes de ordenación y manejo. Se considera que la dimensión geocultural permite formular una ordenación orientada hacia el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de la etnia Warao. Así, en el marco del Proyecto de Conservación y Uso Sustentable de la Diversidad Biológica en la Reserva y los Humedales del Delta del Orinoco se están abordando las cuestiones relacionadas con los aspectos culturales, paisajísticos e históricos de la etnia Warao. De los trabajos realizados se evidencia un pobre conocimiento de los aspectos culturales, la disposición de una síntesis razonable de las unidades de paisaje y la existencia de bastante información y documentación de los aspectos históricos. Se formula una discutible propuesta de zona de uso histórico y patrimonial, señalándose que la zona de uso turístico que se contempla en la Propuesta de Ordenación y Reglamento de Uso tenga como eje el patrimonio neocultural de los Warao.

1.6. LA PONENCIA DE DAVID MOLINA, “CONECTIVIDAD ECOLÓGICA, ESPACIOS PROTEGIDOS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PARQUE NATURAL DEL RÍO DULCE (GUADALAJARA)”, partiendo del concepto de integridad ecológica y de los problemas relacionados con el entendimiento de los espacios protegidos como territorios isla, plantea la necesidad de dar el salto de los catálogos a las redes y de las redes a los sistemas, para así comprender los procesos ecológicos en perspectiva territorial, esbozando también la presencia de la conectividad ecológica y de los corredores en la legislación ambiental y territorial. La metodología utilizada se apoya en la creación de un SIG y la diferenciación y valoración de los diferentes usos del suelo, trabajo de campo y entrevistas a expertos. En la secuencia operativa se diferencian cuatro pasos: mapa de usos del suelo, identificación de zonas de interés natural, zonas de interés territorial y zonas de valor paisajístico y geomorfológico. En base al análisis de las disposiciones espaciales de los distintos elementos que conforman las Zonas de Interés Territorial, se identifican cinco Conectores Prioritarios a efectos de evitar fenómenos de fragmentación. En la ponencia, si bien se indican los aspectos críticos relacionados con la potencialidad conectiva de los corredores, no se explicitan conclusiones en relación con la operatividad de la metodología utilizada, ni tampoco en relación con las problemáticas del desarrollo o la gestión ambiental.

Las tres ponencias siguientes tienen, tal como hemos señalado, limitadas conexiones temáticas con el área de Desarrollo Rural y Reservas de la Biosfera, sin embargo, las reseñamos en razón al interés que puedan tener a nivel metodológico, en el caso de las dos primeras, o temático en la tercera.

1.7. LA PONENCIA DE CLAUDIA MARCELA MONTOYA, “**ORDENACIÓN TERRITORIAL Y EXPANSIÓN URBANA. LA ECOLOGÍA DEL PAISAJE COMO REFERENTE PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD REGIÓN EN EL ORIENTE CERCAÑO ANTIOQUEÑO (COLOMBIA)**”, presenta el Oriente Cercano Antioqueño como un territorio dependiente de las relaciones e interacciones con los territorios vecinos, donde el análisis y la definición de redes ecológicas significan una aportación de la ecología del paisaje a la ordenación territorial. Se explicitan las diferentes fases de la metodología utilizada (caracterización, lectura del paisaje regional, análisis ecológico del paisaje, análisis estructural del paisaje, estudio de ocupación del paisaje y procesos de deterioro físico-biótico) y el método de análisis de conectividad. Se plantean las relaciones entre expansión urbana, ecología del paisaje y ordenación territorial, considerando el patrón espacial del paisaje, suburbanización y fragmentación, dispersión, metropolización y fragmentación y la ecología del paisaje como base de articulación frente a la fragmentación del paisaje, la dispersión urbana y la conurbación. A partir de aquí se definen distintos modelos de redes y de ellas, tres opciones se consideran como las más adecuadas desde el punto de vista de la conectividad, complejidad, tasa de costo y características territoriales. Finalmente, se elige como mejor opción para implementar el modelo de menor costo de viaje tanto para coberturas boscosas como para corredores hídricos. Se concluye proponiendo la inclusión de las redes ecológicas bajo la modalidad de “reserva de la sociedad civil”, su clasificación como suelo de protección y una estrategia de consolidación ecológica del paisaje dentro de la planificación territorial.

1.8. LA PONENCIA DE CLAUDIA ANDREA CASTILLO Y MARIO DEL CASTILLO, “**LA ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO LACUSTRE DESDE LA SUPERACIÓN DEL PLANEAMIENTO SECTORIAL**”, con una perspectiva multidimensional y transversal definen el espacio lacustre como un territorio singular, frágil y trascendente donde una fragmentación en la percepción de los problemas dificultan su coherente ordenación. Se explica la organización del espacio lacustre a partir de cuatro dimensiones (ecológica, antropológica, económica y gobernanza). En cuanto a la dimensión ecológica, la matriz geofísica relaciona agua y lago-ribera lacustre-cuenca hidrográfica-ecosistema; la dimensión antropológica se constituye como una matriz social que relaciona cultura-derechos- paisajes-urbano/rural; la dimensión económica se conforma a partir de la matriz de actividades desarrolladas, extractivas, productivas,

terciarias y de conectividad; la dimensión de gobernanza intermedia entre las otras dimensiones, constituyéndose a través de una matriz de regulación política: participación de base-instituciones y gobierno- convenios y acuerdos-instrumentos y leyes. Se sistematizan, para cada una de las cuatro dimensiones, los elementos, las características y las variables, agrupándose en tres ámbitos de relación: información, dependencia y ordenación. Finalmente se construyen los cuadros matrices de dimensiones y características, organización y ordenación del espacio lacustre. En suma una sugerente y compleja metodología, útil a la hora de explicar la complejidad y transversalidad del espacio lacustre pero nada fácil de instrumentar en términos de ordenación y desarrollo territorial.

1.9. LA PONENCIA DE FREDI LÓPEZ, “**BIOMASA. LA HERMANITA PEQUEÑA DE LAS RENOVABLES. UNA GRAN OPORTUNIDAD PARA EXPLOTAR SOSTENIBLEMENTE**”, ante la necesidad de cambio en el sistema energético, canta las ventajas de la biomasa como alternativa en términos territoriales, de generación de empleo, a nivel medioambiental y económico. Se explica el por qué de las energías renovables, se explican las características de la biomasa, las razones para apostar por ella, los requisitos para un proyecto, las expectativas y la percepción del sector en la sociedad. En suma, más que una ponencia, una presentación global sobre las oportunidades de la biomasa como fuente de energía renovable, una opción poco conocida y que debería considerarse dada su estrecha vinculación con el territorio.

2. ALGUNAS VALORACIONES Y CONCLUSIONES.

Las esperanzas de nuevos horizontes de planteamiento, metodologías de trabajo e instrumentos de actuación, depositadas en esta área temática, sólo muy parcialmente se han visto satisfechas. Sin embargo ello no es óbice para que en base a cuestiones tratadas directa o indirectamente en las ponencias y comunicaciones, junto con las reflexiones que su lectura me han provocado, me animo a plantear un decálogo de conclusiones- consideraciones, con el objetivo de estimular un debate que este congreso quiere contribuir a mantener vivo, aunque el contexto de agotamiento de ideas innovadoras sea una de las características de estos tiempos de crisis.

1. Todo parece indicar que el acercamiento entre el pensamiento económico, el social, el ambiental y el territorial es todavía bastante débil, con muchas dificultades, incluso en territorios propicios, como son los casos del espacio rural y de las Reservas de la Biosfera, para construir discursos interpretativos y, aún más, para elaborar estrategias de actuación compartidas. Frente al discurso de la integralidad y la transversalidad se impone la práctica de la sectorialidad y de la fragmentación de competencias, imponiéndose la lógica del reparto a la lógica de la cooperación.
2. Tras varias décadas de la puesta en marcha de programas de desarrollo rural con perspectivas más o menos integrales, LEADER, PRODER, etc. y del Programa MAB de la UNESCO y de su instrumento operativo, las Reservas de las Biosfera, ni desde el ámbito de la investigación ni, tampoco, del de la gestión y la acción política, parece encontrarse una camino que frene la dinámicas perversas, generalmente relacionadas con la difusión incontrolada de la urbanización, y contribuya a generar esperanza de futuro en el mundo rural, más del 80% del territorio. Los instrumentos que apuestan por compatibilizar protección y desarrollo, caso de las Reservas de la Biosfera, son realmente muy poco o nada operativos. En este último caso, todo parece indicar que, al menos en España, la opción medioambientalista, al considerar las reservas como una nueva figura de protección, se encuentra en un callejón sin salida, siendo muchas las dificultades para frenar las presiones externas y también para mantener los precarios equilibrios internos.

3. La puesta en valor de los recursos territoriales, tal como se evidencia con claridad meridiana en la ponencia sobre la Ruta del Vino de Navarra, implica una adecuada preparación del territorio para las nuevas funciones, un capital social estructurado, configurar y articular redes de actores vinculados con el territorio y, también, una administración comprometida con planteamientos de cooperación interadministrativa y de implicación de la sociedad civil. La vinculación entre actores no sólo es necesaria para garantizar la cohesión territorial sino también para la sostenibilidad de los proyectos emprendidos.
4. El enfoque ascendente, de abajo a arriba, como herramienta ordenadora de los activos territoriales y la cooperación entre actores radicados en el territorio abre algunos horizontes de esperanza para la cohesión territorial, la garantía de sostenibilidad, en términos económicos, sociales y ambientales, de los proyectos. Se evidencia, en cualquier caso, que ordenación del territorio y desarrollo territorial deben ir de la mano.
5. En la valoración de los planes estratégicos de desarrollo territorio, mas allá de las inversiones realizadas y de la implicación administrativa, hay que considerar su papel en la construcción de capital social y la sostenibilidad social, económica y medioambiental de los proyectos implementados. Todo parece indicar el fuerte protagonismo de las administraciones públicas y la limitada implicación del sector privado.
6. Las dinámicas recientes de territorios de rico patrimonio natural y cultural, caso de las Reservas de la Biosfera, evidencia profundas debilidades y limitaciones para configurarse como instrumentos estables de gestión unitaria y activa del territorio, algo evidente tanto en La Palma como en Urdaibai. En términos planificadores, cuando no están resueltos problemas estructurales, resulta dudosa la apuesta por nuevos instrumentos de planificación, caso de los Planes Especiales de Paisaje, atractivos en términos teórico/conceptuales pero de difícil instrumentación si no están perfectamente engarzados en el marco de estrategias y programas de desarrollo. Existe un riesgo evidente que a la difícil coordinación de las dimensiones económica, territorial y ambiental se una, ahora, la paisajística, generando más confusión en una panoramas de por si ya bastante complejo.
7. La incorporación de la perspectiva geocultural, utilizada en Latinoamérica, o la ecocultural entre nosotros, enriquece la interpretación y valoración del patrimonio territorial, sin embargo hay que evitar el abuso de rígidas o temáticas zonificaciones pues pueden dificultar la explicación y, fundamentalmente, el correcto manejo de las relaciones e interdependencias territoriales.
8. Las aportaciones de la ecología del paisaje, en relación a la conectividad de los ecosistemas y la diferenciación de los corredores ecológicos, permiten enlazar con las perspectivas territoriales y superar las visiones y gestiones aisladas de los territorios sometidos a algún régimen de protección, pero requieren tener muy presentes las dinámicas y las estructuras territoriales, así como las posibilidades reales de su instrumentación pues, de no ser así, se plantearán situaciones de bloqueo como actualmente ocurre con la Red Natura.
9. La ausencia de un pensamiento y unas metodologías de actuación compartidas, junto con la tradición sectorial de la práctica planificadora, explica que desde el mundo académico se hagan esfuerzos, inútiles con frecuencia, para construir metodologías que descubren mediterráneos ya descubiertos y que, si bien pueden tener alguna utilidad para interpretar mejor la realidad, son dudosamente aplicables en el terreno de la práctica. En este sentido hay que tener claro que una cosa es la necesidad de perspectivas integradas a la hora de analizar e interpretar las dinámicas territoriales y otra, bastante diferente, la de construir instrumentos de ordenación o de intervención integrales, pues gestionar la globalidad es casi imposible y la gobernabilidad solo es posible con instrumentos ajustados a la naturaleza de los problemas y que, en cada caso, tengan claro las cuestiones a resolver y los instrumentos para hacerlo. En suma, una clara diferenciación entre estrategias, planes y proyectos y, ante la imposibilidad de herramientas de gestión integral, apostar por reforzar

los mecanismos de cooperación/concertación y los instrumentos de gestión.

10. En el ámbito del desarrollo rural y las reservas de la Biosfera hay que seguir apostando, en estos momentos de cambio global, por utilizar responsablemente el patrimonio natural y cultural para configurar nuevos modelos de desarrollo que, respetuosos con el medioambiente, no olviden su dimensión social y contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las sociedades rurales de los países de bajo nivel de renta y a equilibrar las relaciones, en el marco de estrategias de complementariedad entre el campo y la ciudad, en los territorios con alto nivel de desarrollo y un fuerte grado de urbanización. El patrimonio territorial es uno de los pocos activos con los que aún contamos para construir unos territorios de futuro más justos y de mayor calidad que los actuales.

Paisaje y Patrimonio territorial

PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL EN UN ESCENARIO DE CAMBIO GLOBAL. NUEVOS RETOS Y PERSPECTIVAS

Francesc Muñoz

Director del Observatorio de la Urbanización y del master en Intervención y Gestión del Paisaje

Departamento de Geografía de la UAB



PAISAJES EN TRÁNSITO: EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN EN PERSPECTIVA

El paisaje siempre ha sido entendido como el resultado de la relación que las sociedades humanas establecen con su medio, de forma que el aspecto y forma del territorio siempre nos refiere a una comunidad de habitantes que, desarrollando su vida en él, ha dado lugar con el paso del tiempo a una identidad e historia propias, a una construcción cultural del entorno habitado que se resume en la idea de paisaje. Sin embargo, después de un siglo XX consagrado a la extensión de la ciudad en el territorio; después de que las actividades relacionadas con el universo urbano hayan adquirido la omnipresencia que hoy muestran a lo largo y ancho del planeta, cabe interrogarse por los paisajes que habitamos y su capacidad real para representar nuestra cultura, identidad e imaginario colectivos.

El crecimiento de las ciudades durante el siglo XX ha generado procesos de explosión urbana y colonización de territorios muy amplios dando lugar así a grandes y extensas regiones metropolitanas. Una consecuencia clara de este proceso ha sido la incorporación del paisaje a la ciudad. Aquella antigua distinción entre ciudad y territorio, entre lo urbano y el paisaje, se rompe hoy día al observar, desde el parabrisas del automóvil o la ventanilla del avión, un espacio discontinuamente urbanizado y un paisaje intermitente que hibrida los usos urbanos con las preexistencias agrícolas y naturales.

Una de las muchas contrapartidas de este proceso de urbanización extensiva ha sido la relativa homogeneización de los paisajes y su pérdida de singularidad. Poco a poco, la experiencia del paisaje se asemeja al contacto con una inmensa cinta de Moebius que nos muestra lo que autores como Edward Relph (1987) denominaron con acierto como “discontinuidades repetidas de forma estandarizada”. Es decir, y aunque parezca paradójico, las interrupciones o discontinuidades en el paisaje no sólo no aseguran una mayor diversidad sino que, antes al contrario, representan en realidad su repetición en formatos espaciales fácilmente reproducibles y clonables con absoluta independencia del lugar.

Tanto es así, que encontramos cada vez más dificultad en apreciar la identidad propia de los lugares a través de su paisaje. Es decir, nos cuesta establecer aquellas diferencias, derivadas de una

historia o una cultura del lugar, aquellas que explicaban la diversidad de los paisajes, porque estos se nos muestran precisamente más a partir de lo similar y genérico que de lo singular y específico.

En algunos casos, ocurre que el tipo de vida que caracteriza los habitantes en lugares diferentes se corresponde en realidad con el denominador común de lo metropolitano y, por tanto, los paisajes traducen un estilo de vida compartido, similar y estandarizado en el territorio. En otros casos, las transformaciones en el espacio son tan intensas y en tan poco tiempo que el paisaje deja de representar permanencia histórica o cultural alguna para parecerse cada vez más a una secuencia de panorámicas efímeras que van desapareciendo, sustituidas por otras nuevas, al igual que ocurre con los objetos y experiencias que consumimos, los cuales, tornándose obsoletos, son compulsivamente reemplazados por otros. Más que escenarios que fijen nuestra identidad en el lugar, convivimos, así pues, con una rotación de imágenes que acompaña nuestra movilidad en el territorio y que caracteriza cada vez más el paisaje que habitamos.

Hablamos, así pues, de paisajes en tránsito, producidos en régimen de take away, que cuestionan las formas en las que se establece hoy día la relación entre sociedad y medio, en un momento en el que lo efímero y lo móvil parecen gobernar no sólo la forma que toma el territorio sino también los estilos de vida.

En este contexto, caracterizado por tales tendencias uniformizadoras, la gestión de lo específico y peculiar de cada lugar sobrepasa lo que sería el terreno del patrimonio estrictu sensu para formar parte de lo que no es otra cosa que una nueva agenda para la sostenibilidad, no sólo ambiental, sino también cultural, de los territorios y sus paisajes.

La conservación y protección pero también la gestión y dinamización de los valores patrimoniales no se han de considerar, así pues, como mero objeto de una política sectorial concreta, sino más bien como la punta de lanza de una labor necesaria, orientada hacia el ‘rescate’ de los valores colectivos que el patrimonio, en tanto que paisaje, y el paisaje, en tanto que patrimonio, representan.

En esta ponencia, estos retos y perspectivas se presentan en el contexto de cuatro grandes líneas de trabajo, correspondientes a cuatro tipos de situaciones territoriales y paisajísticas:

- Los paisajes de la dispersión
- Los paisajes urbanos
- Los paisajes ambientales metropolitanos
- Los paisajes patrimoniales

Dada la extensión limitada con la que contamos, plantaremos únicamente algunas claves interpretativas de cara a hacer evidente una determinada hoja de ruta para las políticas urbanas y territoriales en un momento de cambio y crisis global. En ese sentido, el principal interés reside en constatar como los utillajes conceptuales y metodológicos son continuamente puestos en cuestión por la intensidad y velocidad de las transformaciones espaciales que se derivan de la continua negociación entre el ámbito global de las tendencias y el sustrato local de los contextos.

Sin embargo, dada la importancia de las dinámicas de todo tipo –económicas, políticas, sociales o culturales– que inducen la transformación de los espacios, creemos primero conveniente explicitar algunas de las consecuencias que para el territorio y el paisaje han significado los procesos de globalización.

TAKE AWAY LANDSCAPES: PAISAJES PARA LLEVAR

Como hemos ya explicado en otras ocasiones (Muñoz, 2007; 2008; 2009), la globalización de los procesos urbanos ha propiciado la eclosión de un indiferentismo espacial que caracteriza progresivamente ciudades y territorios en el momento actual. Es decir, cada vez con más relevancia, aparecen semejanzas morfológicas entre lugares concebidos como diferentes en momentos anteriores. Unas diferencias que delimitaban claramente como eran los espacios urbanos y los rurales, los centros y las periferias, las grandes ciudades y las de menor tamaño, y que ahora son mucho menos visibles.

Estas dinámicas son ya tan evidentes que se puede sugerir la existencia de un sistema de producción de paisaje que tiene por objeto la multiplicación de morfologías, atmósferas y ambientes urbanos paradójicamente sin temporalidad ni espacialidad reales sino simuladas o clonadas. Una serie de paisajes comunes orientados no ya al consumo de un lugar sino al consumo de su imagen, independientemente de donde se encuentre físicamente el visitante consumidor.

Emerge así una nueva categoría de paisajes definidos por su explícita ateritorialidad (Muñoz, 2003; 2007): esto es, paisajes desligados del lugar, que ni lo traducen ni son el resultado de sus características físicas, sociales y culturales, paisajes reducidos a solo una de las capas de información que lo configuran, la más inmediata y superficial: la imagen.

Así, al igual que en los recintos temáticos se recrean tanto lugares lejanos como tiempos pasados –la China de Marco Polo o la Inglaterra del Rey Arturo–, se pueden así calcar las casas típicas de la Boca o de Nueva Orleans y replicarlas en cualquier centro comercial del mundo. Es posible simular los tejados, ventanas y celosías de las ciudades islámicas, repitiéndolos por doquier en mil y una urbanizaciones de verano en resorts turísticos del sur de Europa. Es fácil así seleccionar los elementos visuales más pintorescos de los centros históricos mediterráneos, como los tonos de color de las fachadas, las puertas de madera o los espacios públicos, y clonarlos en otros centros históricos. Los paisajes son así reproducidos independientemente del lugar porque ya no tienen ninguna obligación de representarlo ni significarlo, son paisajes desanclados del territorio que, tomando la metáfora de la huelga de los acontecimientos que explicó Jean Baudrillard (1993), van sencillamente dimitiendo de su cometido, van declarándose así, progresivamente, ‘en huelga’ (Muñoz, 2007; 2008). Si los acontecimientos desertan de su tiempo, los paisajes dimiten de su lugar; si el tiempo se transforma en actualidad, el espacio se reduce a su imagen. Narración mediática del tiempo y apropiación temática del lugar van así de la mano; una realidad en la que la cadena continua de noticias va acompañada de otra cadena también de alcance global: la de las imágenes sin lugar que configuran nuestros paisajes ‘para llevar’.

URBANALIZACIÓN: EL DOMINIO DE LOS PAISAJES COMUNES

Es cierto que este proceso de ecualización del territorio a través de lo que podríamos llamar como el urbanismo de los paisajes comunes representa la aparición de entornos urbanos y paisajísticos de orden genérico, donde la similitud de los programas de diseño va de la mano de la equivalencia de los usos y comportamientos que pueden tener cabida en ellos. Al mismo tiempo, sin embargo, se hace evidente que no existe un proceso global de homogeneización espacial.

Es decir, a pesar de que muchas veces se ha asociado la globalización de ciudades y territorios con una repetición homogénea de determinados formatos espaciales –los mismos espacios comerciales de franquicia; las recurrentes áreas turísticas y de consumo; o los repetidos espacios de desarrollo urbano circundando los principales aeropuertos, por poner sólo algunos ejemplos–, lo cierto es que siempre se encuentran diferencias entre unas ciudades y otras, entre unos y otros territorios.

En mi opinión, es la gestión de esas diferencias lo que hace universal el proceso que he llamado como urbanalización (Muñoz, 2008). En realidad, los espacios y paisajes no son idénticos pero sí tan similares como la gestión de las peculiaridades propias del lugar permite. Esta tensión entre lo global y lo local se acaba decantando, de forma diferente según los lugares, más hacia un extremo u otro. Son así las dosis de globalidad y localidad las que acaban caracterizando la realidad territorial de unos entornos similares pero diferentes a un tiempo, encuadrados de todas formas dentro de las coordenadas de lo urbano.

Así pues, la urbanalización no tiene tanto que ver con la progresiva universalización de un urbanismo homólogo que, a fuerza de ser indiferente, acaba por borrar las peculiaridades y diferencias entre los lugares. Antes al contrario, las diferencias son tenidas en cuenta, y mucho, pero no como elementos que significan el locus sino como meros reclamos, disminuidos y amputados en su complejidad, que aseguran el encaje del lugar en un discurso simplificador de orden global. Un discurso que, lejos de obviar las diferencias, las asimila e integra en una secuencia simplificada de imágenes, a modo de souvenir del sustrato local, del contexto cultural o del momento histórico según los casos.

En esta cadena de instantáneas, las diferencias, pese a estar en realidad presentes, pierden así su carácter anclado en el lugar y, de esta forma dislocadas, van menguando su capacidad de representación. Eso es lo que pasa con las chimeneas industriales que, aún siendo originales, al ser mantenidas en mil y una operaciones de regeneración siguiendo un patrón genérico, entran ya a formar parte de la más que predecible iconografía global de la renovación urbana.

Lo mismo sucede con el mantenimiento de los detalles y restos de lenguajes arquitectónicos vernáculos en la recuperación de antiguos inmuebles residenciales. Se trata, así pues, de diferencias que no desaparecen pero, adecuadamente gestionadas, sí pierden toda capacidad de representar algo, acabando por ni tan siquiera aludir al propio lugar y mucho menos su memoria.

Por tanto, más que de igualación u homogeneización, vale la pena pensar, más bien, en criterios de estandarización y conmensurabilidad. Es decir, las diferencias no desaparecen ni son borradas por el proceso de globalización. En realidad, continúan existiendo, pero el discurso propio de lo global tiende a hacerlas comparables, medibles, en otras palabras, estandariza los criterios para su comprensión.

En ese sentido, la urbanalización, se puede entender como un “transformador” que domestica y encuadra las diferencias urbanas y territoriales, en principio difíciles de leer y comprender debido a su propia singularidad, en una narración más plana y fácilmente asimilable. Es por ello que la urbanalización se constituye como un proceso absoluto de simplificación, de pérdida de la diversidad y la complejidad que pueden y deben contener el territorio y su paisaje.

LA TEMATIZACIÓN DEL PAISAJE: NOSTALGIA Y ROMANTICISMO

Vale la pena detenernos, en relación con estas cuestiones, en lo que podemos entender por tematización. Se trata de uno de los conceptos más superficialmente tratados en los debates críticos en relación con los temas de paisaje, habiéndose explicado muchas veces como la simple similitud morfológica que un contexto paisajístico puede presentar en comparación con los ejercicios temáticos de imitación, replicación o simulación de paisajes tan característicos del diseño de contenedores de ocio y entretenimiento. La expresión 'como un parque temático', tantas veces referida al paisaje urbano, ha hecho ciertamente fortuna durante los últimos años cuando, en realidad, pocas veces se aclara con una mínima precisión que se quiere decir con ello.

En mi opinión, hablamos de algo mucho más complejo, cuya comprensión exige ultrapasar el mero nivel morfológico para adentrarnos en la casuística de las funciones, el auténtico bastidor y sostén del orden visual de la urbanización.

Podemos entender la tematización, así pues, de dos formas diferentes y complementarias:

La primera aproximación al paisaje temático tiene que ver con la importación de los códigos visuales, las formalizaciones morfológicas y los contenidos semióticos que han caracterizado históricamente la imitación de paisajes operada en los contenedores de ocio y consumo.

En efecto, parques de atracciones, centros comerciales y parques temáticos representaron, durante buena parte del siglo XX, esta ambición que incluso llegó a configurar una rama sectorial de la propia arquitectura cuyos resultados se han ido repartiendo por doquier en los entornos construidos consagrados al entretenimiento o al turismo. Desde este punto de vista, hablaríamos de que el paisaje se 'tematiza' cuando se toman en préstamo estos recursos a la hora de la producción del paisaje real. Ello no deja de plantearnos una paradoja más que curiosa: después de casi un siglo en que los recintos temáticos han imitado el paisaje, parece que el paisaje –sobre todo el paisaje urbano–, debe ahora imitar aquella imagen previamente imitada de sí mismo para favorecer su aceptación y consumo (Muñoz, 2008).

Un simple ejemplo aclarará lo que parece un mal juego de palabras: el código visual que deriva de la datación de la edad de un edificio de viviendas es uno de los elementos más comunes con los que contamos para la comprensión del paisaje urbano de la ciudad histórica. Identificamos así el contexto del tejido construido y entendemos mejor la clara superposición de capas temporales que hacen de la diversidad histórica el principal atributo de autenticidad de un entorno urbano del pasado. Ver sobre una fachada la inscripción '1859' o 'Desde 1918' nos aclara la hoja de ruta como observadores del paisaje histórico, pues nos ayuda a establecer diferencias, fronteras temporales y discontinuidades en el orden visual del ambiente construido de la ciudad.

Pues bien esa datación del entorno es, precisamente, uno de los gestos temáticos más comúnmente utilizados en los recintos de consumo. Un gesto que, como usuarios de estos entornos, entendemos perfectamente en términos de mera mimesis, no exenta de buen humor, pues encontrar en un establecimiento McDonalds dentro de un parque temático la inscripción 'Desde 2001' no nos sitúa en el mismo discurso ni mucho menos. Comprendemos así que ese gesto temático forma parte de la construcción de un escenario imitado, sin mayores pretensiones de autenticidad que los segundos que tardamos en cerciorarnos de que no hay historia sin tiempo, ni memoria sin historia.

Es decir, en el ejemplo propuesto aún no ha pasado el tiempo suficiente para reproducir el orden visual del paisaje histórico ni mucho menos su memoria, razón por la cual entendemos de inmediato que se trata de una simple imitación gestual.

Sin embargo, cada vez es más frecuente encontrar en el paisaje urbano ese mismo gesto temático reproducido con otra ambición. Así ocurre en algunas renovaciones de inmuebles históricos, donde lo que se data –‘Desde 2001’– es la presencia de la nueva actividad económica que allí reside, sea un restaurante de comida-fusión o una galería de arte. En ese sentido, se opera el curioso bucle de simulaciones del que se hablaba antes. Parecería que estamos tan acostumbrados al consumo en contenedores donde se nos propone el contacto con paisajes temáticos que un paisaje –sin ninguna necesidad de ser tematizado ni de ofrecerse de esta manera– puede acabar replicando, como se decía antes, los mismos códigos visuales, las mismas formalizaciones morfológicas y los mismos contenidos semióticos del orden visual característico de los recintos de ocio, entretenimiento y consumo.

La segunda aproximación al paisaje temático tiene que ver con un tipo de consumo caracterizado por aunar, a un tiempo, la nostalgia y el romanticismo, que apreciamos en las más variadas esferas de nuestra relación económica con lugares y productos. Desde este punto de vista, el uso y visita de los entornos temáticos demanda la ejercitación de la mirada de acuerdo con un canon que nos ayuda a calibrar de forma precisa el paisaje en función de su mayor o menor solvencia para remitir a una experiencia emocional –nostálgica– y narrar una historia –romántica–.

Así, a diferencia de los paisajes ordinarios que, si bien pueden resultar evocadores, sugerentes e incluso ciertamente sublimes, no necesariamente reclaman de esa manera nuestra mirada; los paisajes temáticos sí lo hacen, siempre y en todo lugar.

Es esa absoluta i perenne necesidad de reclamar nuestra memoria, de sugerir y proponer sin descanso experiencias emocionales lo que define la tematización del paisaje. Vivir una experiencia nostálgica y conocer una historia romántica forman ya parte de lo que no es otra cosa que una nueva metanarrativa. En palabras más claras, cada vez es más difícil la percepción del paisaje al margen de todo ese aparato, diligentemente dispuesto para la narración paisajística, que, además del propio diseño físico de los entornos, se explicita de las más variadas maneras y sobre los más variados soportes: a partir de datos e informaciones; descripciones in situ; itinerarios; o power-points promocionales.

Un auténtico dispositivo que configura lo que he denominado como el paisaje pantone (Muñoz, 2010).

DEL PAISAJE TEMÁTICO AL PAISAJE PANTONE

Pongamos algunos ejemplos de lo que esta nueva dimensión del paisaje representa.

En primer lugar, y como se avanzaba al principio, nos esforzamos aún en sostener aquella estructura perceptiva del paisaje, estable y asentada en el lugar, aquella cartografía de lugares que establecían los límites físicos de la comunidad y entretejían su imaginario paisajístico. Un sustrato cultural que ahora ha de competir con otras solicitaciones, como la realidad percibida, sin lugar específico concreto, que se alimenta de lo que vemos en todas las pantallas con las que convivimos de forma

cotidiana.

Así, ejemplos como las imágenes turísticas, que consumimos antes de ser presentes como visitantes en los lugares de destino, o los escenarios urbanos de la ciudad dispersa norte-americana, que registran una continua y vehemente presencia en todas las parrillas televisivas del mundo, muestran como mantenemos una extraña relación de familiaridad con lugares y paisajes que es relativamente independiente de nuestra experiencia física, espacial y temporal, es decir, del lugar 'en directo'.

Se trata, en cambio, de una realidad vivida 'en diferido', que plantea dudas importantes sobre la forma en que debemos entender hoy en día la tradicional asociación entre paisaje, cultura y lugar. Unas precauciones que se hacen especialmente evidentes cuando constatamos que lo que algunos autores llaman ya *screenscape*, resulta que es objeto de todo tipo de manipulaciones que van de la minimización a la exageración por igual intencionadas.

Así, de la misma manera que las series de televisión producidas específicamente para ser vistas desde el teléfono móvil abusan en su montaje de los primeros planos, ya que es el tipo de imagen que mejor se ajusta al pequeño formato de la pantalla que tenemos entre las manos, y descartan por esta razón las panorámicas y los horizontes lejanos, es decir, el paisaje; otros productos audiovisuales muestran en cambio, el uso y abuso del gesto contrario. Así pasa con la exacerbación de los colores verdes y magentas en las vistas aéreas que llenan la pantalla en los programas de televisión de género documental. Creo que no se trata de una anécdota. La gestión y el control sobre el código cromático ha dado ya lugar a una especie de paisaje pantone, que es el que vemos en los programas contruidos sobre la acumulación de vistas de montañas, valles y costas. Una rápida ojeada a las programaciones televisivas europeas muestra inmediatamente la presencia y gran éxito de este tipo de emisiones. Comprobando las cuotas de share, parecería que ha irrumpido con fuerza un nuevo género consistente en la sobreexposición visual de unos paisajes ciertamente exagerados en sus atributos, tanto desde el tratamiento, ciertamente enfático, de las escenografías como de la definición del modelo cromático de referencia. Espacios como Las costas europeas desde el cielo (*Côtes d'Europe vues du ciel*), coproducido por France 3 y France 5; *Catalunya des de l'aire* o *El paisatge favorit de Catalunya*, en el caso de la catalana TV3; o el muy reciente *Tu vista favorita*, en Cuatro TV, son buena prueba de lo que se ha dicho.

La realidad, los paisajes con los cuales nos relacionamos son así pues, percibidos después de sucesivas operaciones de contracción y ampliación. Algunas bien sutiles, otras bastante groseras. Podríamos casi decir que el paisaje es vivido, a partir de estos procesos, a través de prótesis perceptivas, algunas más evidentes que otras, las cuales permiten tanto la exageración hiperbólica como la miniaturización a escala. Nada nuevo, en realidad, pues, como Françoise Choay ya explicó en *Alegoría del patrimonio* (1992), lo mismo ha ido pasando con la memoria y la historia de los lugares:

“Los hombres de las sociedades industriales avanzadas ya no aprenden de memoria ni las fechas ni los textos... En todos los dominios, prácticos o teóricos, su memoria se encuentra siempre asistida, relevada y, finalmente, reemplazada por prótesis cada vez más eficientes, capaces de almacenar y de restituir inmediatamente, a la carta, una información enciclopédica, casi ilimitada sobre el pasado y sobre el presente bajo la forma de términos, cifras e imágenes... Sin este soporte, ¿cómo se puede construir el marco de referencia que otorgue su significación histórica a un monumento, a un conjunto urbano, a una aldea antiguos?”

Esta es, así pues, la pregunta: ¿cómo se pueden construir los marcos de referencia que den significado cultural al paisaje cuando su percepción aparece progresivamente vinculada al uso de prótesis que amplían de esa manera nuestra posibilidad de percepción, igual que han ampliado antes nuestra capacidad de memoria?

Como muestra el incipiente uso de la llamada realidad ampliada, que incluso nos permite acceder a datos, informaciones, mapas y representaciones del lugar donde estamos y del paisaje que nos rodea sólo con nuestro teléfono móvil conectado y en servicio, la idea de una comunidad que habita en un lugar y se identifica con el paisaje del mismo, se muestra, en el contexto de la transformación actual de territorios y paisajes, como un trompe l'oeil más de nuestra mirada nostálgica.

La metáfora de las prótesis perceptivas para anclar la contemplación cotidiana del paisaje también está igualmente presente en un segundo ejemplo que ayudará a establecer el alcance de estas nuevas dimensiones de la percepción paisajística. Es algo que podemos apreciar con suma facilidad en la casi infinita serie de cafés temáticos que encontramos actualmente en el espacio urbano, donde se nos propone, efectivamente, un consumo aderezado con una cuidadísima narrativa nostálgica que intenta educar el consumo de algo tan común como un café de acuerdo con una evidente mirada romántica. Comenzando por el mismo nombre del establecimiento, donde la toponimia y la onomástica italiana se suelen conjugar con el exotismo de lo auténtico que nombres como plantaciones de origen, por poner ahora sólo un ejemplo, nos llegan a sugerir; y continuando con el estrecho menú de opciones de diseño interior que 'ajustan' el espacio al tema escogido: gama de colores ocres o verdes tintados en mesas, sillas y barra del bar; fingidas grietas en las paredes; y sacos que supuestamente contienen los granos de café, cuidadosamente dispuestos en el espacio interior.

Esta proliferación de ejercicios temáticos en entornos proyectados, diseñados y puestos en uso de acuerdo a esa mirada nostálgica no deja de dar la razón a las palabras de David Lowenthal cuando escribía, ya en 1985, las primeras páginas de *El pasado es un país extraño*:

"El pasado está en todas partes...omnipresente en su abundancia de evocaciones, a la vez deliberadas y tangibles...Los adornos de la historia, en otro tiempo confinados en un puñado de museos y tiendas de antigüedades, engalanan ahora todo el país.... Las modas suscitadas en torno a viejas películas, ropas viejas, música vieja o recetas viejas, se encuentran por doquier, y la nostalgia sirve para comercializar todo tipo de productos"

Todo lo que acabamos de explicar resulta relevante en la definición de estrategias y políticas territoriales hábiles para la gestión del territorio en un contexto de globalización. En un momento en que las opciones de consumo se ofrecen de forma indistinta e independiente de los lugares, aquellos territorios con un carácter más estandarizado y genérico acabarán, por defecto, siendo menos capaces de representar contenido colectivo alguno y, en ese sentido, renunciando a ser paisaje, por mucho que el consumo de nostalgia y romanticismo aderece los tiempos –de espera y de tránsito– con el halo constante de lo único e irrepetible, de lo arraigado y vernáculo. Entre esa mirada, a un tiempo nostálgica y romántica, que petrifica y fosiliza el sustrato histórico local, y la rotación de imágenes del branding genérico y tematizado, que sin el más mínimo pudor toma en préstamo el paisaje urbano –de las fachadas con lonas publicitarias en edificios singulares a la continua sustitución de eslògans que mantiene en vigor la semiótica de la renovación urbana–, se sitúa el vasto espacio en el que opera el orden visual de la urbanalización.

Ahí, precisamente, es donde urge establecer respuestas que entiendo mucho menos cercanas a

la defensa patrimonial de los paisajes de excepción, por mucho que puedan ser engalanados con denominaciones de origen, medallas de lentitud o distinciones de la UNESCO –las cuales serán posteriormente enarboladas voz en grito por el guía turístico de turno–, y mucho más próximas, en cambio, a la posibilidad de los paisajes ordinarios de sugerir o, más bien, susurrar un nuevo sentido del lugar fuera de las coordenadas del paisaje pantone. Un nuevo sense of place hábil por sí solo para ser comprendido sin necesidad de ampliaciones, ni manipulaciones sobre el control de los códigos cromáticos.

En el fondo, subyace la capacidad del paisaje para devolvernos la consciencia del patrimonio colectivo que todavía representa. Un patrimonio cuyo rescate seguramente no entiende de eslogans ni de travellings, sino que exige poner en valor la geografía de los tiempos muertos; aquellos que tendemos a considerar como un residuo o un vacío expectante; aquellos que se amontonan entre la producción y la reproducción, entre la movilidad y la espera; precisamente, los tiempos que mejor nos pueden permitir la construcción de un orden visual que no necesite ajustarse al canon de los consumos en tránsito y, por tanto, tampoco se deba al uso estandarizado de la nostalgia y el romanticismo, que podrían así dejar de ser las únicas atalayas desde donde reconocer el paisaje y reconocernos en él.

Con el afán de traducir estas cuestiones sobre el estado del paisaje en principios más concretos, capaces de orientar políticas territoriales adecuadas a la realidad de unos territorios severamente afectados por los procesos de globalización, se presentan a continuación cuatro escenarios, cuatro momentos del paisaje actual donde, como se decía al principio, resulta obligado repensar tanto las diagnósticos sobre el cambio paisajístico como las ambiciones últimas de las políticas territoriales: los paisajes de la dispersión; los paisajes urbanos; los paisajes ambientales metropolitanos; y los paisajes patrimoniales.

LOS PAISAJES DE LA DISPERSIÓN: EL CAMPO URBANIZADO

La expansión de la urbanización durante los últimos treinta años ha hecho que las antiguas ciudades, físicamente acotadas en el territorio, legalmente limitadas en su extensión y claramente identificables como excepciones en un paisaje sin urbanizar, se hayan multiplicado sobre un espacio que se ha transformado en metropolitano en buena medida a causa de las dinámicas de dispersión de los atributos urbanos en el territorio.

Este proceso ha significado la clonación general de los usos característicos de la ciudad concentrada, adaptados, sin embargo, a una escala regional. Así, además de la urbanización discontinua y del predominio de las tipologías edificatorias de baja densidad –casas unifamiliares aisladas y adosadas–, lo que parece fundamental es la dilatación física del espacio construido y de las propias dinámicas urbanas. La conclusión en este sentido es bien clara: cada vez es más fácil encontrar características metropolitanas en lugares tradicionalmente al margen de los procesos de urbanización.

Lo que la dispersión de la urbanización nos muestra hoy, así pues, es el progresivo encaje del paisaje agrario en la estructura funcional y morfológica de una metrópolis multiplicada sobre el territorio (Muñoz, 2008).

Cabría hablar así de una ‘urbanización del campo’ o de un campo urbanizado en el sentido que ha

explicado Francesco Indovina. En sus trabajos sobre la città difusa, Indovina pone de manifiesto como, en el caso del Veneto italiano, el proceso de urbanización del campo formaría parte de un esquema evolutivo que, en realidad, no llevaría de la ciudad (compacta) a la ciudad difusa, como de forma equivocada se ha interpretado en muchas ocasiones, sino, antes al contrario, del campo a la ciudad difusa. Un proceso que tendría lugar en estos cuatro momentos: campo-campo urbanizado-urbanización difusa-ciudad difusa¹.

En el caso español, sin embargo, este esquema sería bien diferente, pues son las dinámicas de dispersión de la urbanización las que habrían acabado propiciando con su desarrollo la integración del campo en los procesos de metropolización. En otras palabras, es la urbanización dispersa la que llevaría al campo urbanizado (Muñoz, 2010).

Sea como sea, el anterior paisaje rural y agrícola ha ido así dando paso a unos entornos caracterizados por la proliferación de elementos y espacios tipológicos de clara naturaleza suburbana fácilmente identificables, los cuales se entremezclan con las preexistencias y la iconografía agraria: aeropuertos regionales; parques eólicos o fotovoltaicos; granjas-escuela; circuitos de velocidad; depósitos de caravanas; plantas de tratamiento de residuos; estaciones transformadoras eléctricas; radioestaciones de telefonía móvil; centros penitenciarios; o casas rurales, por poner sólo algunos ejemplos.

Estos escenarios territoriales constituyen el sostén de la nueva forma regional que ha tomado la urbanización dispersa y, si bien difieren en orientación funcional y dimensión física, todos ellos tienen en común el hecho de hacerse presentes en franjas de territorio donde la frontera entre el suelo urbanizable y el no urbanizable se hace más laxa y pierde parte de su anterior capacidad para distinguir situaciones urbanas de aquellas que no lo son. En ese sentido, es bien cierto que el suelo no urbanizable no puede acoger ni la urbanización consolidada ni la densidad urbana pero, en cambio, sí ha ido progresivamente adquiriendo un contenido netamente urbano a partir de la localización de usos y actividades relacionados directa o indirectamente con la economía o la sociología de las ciudades. Aparte del tradicional y conocido emplazamiento de equipamientos y servicios de interés público, las actuales dinámicas de transformación del suelo no urbanizable nos hacen pensar en un momento de redefinición general de las formas de la urbanización en un contexto regional, amparada por cuatro grandes procesos (Muñoz, 2010):

- Una disposición a escala territorial de lo que Gabriel Dupuy llamó el urbanismo de las redes y que localiza en suelo no urbanizable nuevas infraestructuras de servicios como las radioestaciones de telefonía móvil, por ejemplo.
- Una presencia regional de dispositivos de ocio que, además, diversifican su formato, modalidad y tipología –outlets, paintballs o circuitos de velocidad– y una multiplicación de los entornos que permiten el uso del territorio a tiempo parcial, especialmente durante el fin de semana –establecimientos de turismo rural o centros de interpretación.
- Una ampliación sectorial de los servicios y equipamientos comunitarios de carácter tradicional –como prisiones o plantas de tratamiento de residuos–, los cuales demandan nuevas localizaciones que, gracias a las mejores condiciones de infraestructura y transporte, pueden ser más lejanas.
- Una redefinición modal del aprovechamiento de los recursos del territorio, que amplía el abanico de implantaciones más allá de las tradicionales actividades agrarias y extractivas para in-

¹ Ver al respecto Indovina, Francesco (1998) "Algunes consideracions sobre la ciutat difusa". En *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 33. Ver también la discusión sobre la, en mi opinión, errónea aplicación del concepto de ciudad difusa en el proceso de urbanización en España en Muñoz, Francesc (2008) *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Gustau Gili, Barcelona.

cluir sectores como la producción de energía –campos eólicos o instalaciones fotovoltaicas.

En su transformación, los espacios de suelo no urbanizable afectados por estas dinámicas, acogen cada vez más elementos, construcciones e infraestructuras que, si bien no pertenecen al ámbito literal de la urbanización, sí que están claramente en función del proceso urbanizador. Un proceso que, por la forma en la que implanta usos y configura relaciones en el territorio, acaba por llenar de significado la idea del campo urbanizado.

Sería, inexacto, sin embargo, plantear las dinámicas de dispersión de la urbanización sin valorar los riesgos territoriales, ambientales y sociales que vienen de la mano de la expansión de la urbanización residencial de baja densidad. Se trata de un proceso la evaluación del cual arroja resultados similares para las principales áreas metropolitanas españolas. Así, durante la década de 1990 del siglo XX, un período clave en la consolidación de estas tendencias, los índices de Gini de concentración de población por municipios experimentaron una común disminución en todas ellas². En el caso concreto de la región de Barcelona, diferentes trabajos que hemos realizado desde el Observatorio de la Urbanización muestran resultados ciertamente esclarecedores al respecto³:

- Las casas unifamiliares –aisladas y adosadas– representaron más de la mitad de la vivienda nueva construida en 8 de cada 10 municipios entre 1987 y 2001 (en 243 sobre el total de 311 municipios que integran la provincia de Barcelona).
- En el 64% de los municipios, más del 50% de las viviendas construidas entre 1987 y 2005 fueron casas unifamiliares.
- Durante el trienio 1987-1989, la casa unifamiliar representó más del 45% del total de viviendas nuevas en 304 de los 311 municipios de la provincia de Barcelona.
- Entre 2002 y 2005 se construyeron 40.281 casas unifamiliares. Es decir, más de 10.000 unidades construidas por año. Una producción claramente orientada hacia las casas adosadas que sumaron volúmenes de más de 7.000 viviendas anuales con una presencia progresiva en los parques residenciales de los municipios intermedios e incluso en los de menor tamaño poblacional, como lo muestra el hecho de que una de cada dos viviendas unifamiliares construidas entre 1987 y 2005 en municipios de menos de 1.000 habitantes se haya edificado después de 2002.

LOS PAISAJES URBANOS: LA REHABILITACIÓN COMO ESTRATEGIA TERRITORIAL

En lo que se refiere a los paisajes construidos, el proceso de urbanización en España se ha caracterizado durante los últimos treinta años por la consolidación de tendencias de signo opuesto que han configurado un escenario ciertamente complejo para las políticas urbanas y territoriales.

Por un lado, las iniciativas de regeneración urbana, exitosas en muchos sentidos, no han podido evitar en muchos casos dinámicas de elitización y segregación social a partir del filtro evidente que suponen los precios de la vivienda. Se trata de un fenómeno que coincide en el tiempo con la llegada de importantes volúmenes de población inmigrada de carácter transnacional, con pocos

² Así, entre 1991 y 2001, el índice de Gini bajó de 0,83 a 0,79 en el caso de Barcelona; de un 0,79 a un 0,74 en Madrid; o de un 0,78 a un 0,75 en Málaga. Ver Nel-lo, Oriol (2004) "Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI". En *Papers*, 42 (9-62). Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

³ Datos relativos a los 311 municipios que integran la provincia de Barcelona. Muñoz, Francesc (2007) "La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona", en Indovina, Francesco (ed) *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención* (p. 51-83). Barcelona, Diputación de Barcelona

recursos, que ha tendido a alojarse de forma importante en los sectores de las tramas urbanas consolidadas donde más había incidido la política de defensa, conservación y rehabilitación de la ciudad antigua. El resultado ha sido la configuración de unos centros urbanos caracterizados por escenarios ciertamente duales, que han transformado el contexto social y urbanístico de la ciudad. Ahora bien, al mismo tiempo, estos procesos también han contribuido en gran medida a devolver crecimiento poblacional a unas ciudades a menudo explicadas, en muchos casos de forma demasiado simplificada, a partir de ideas como el urban decline (el declive urbano), que desde mediados de la década de 1980 inspiró e impulsó las políticas de reconstrucción, rehabilitación y renovación urbana en Europa.

Por otro lado, estos procesos de cambio integral de los centros urbanos han convivido de forma paradójica con el intensísimo proceso de dispersión de la urbanización al cual nos acabamos de referir y que ha ensanchado de forma espectacular aquellos hábitats de baja densidad ya desarrollados en muchos municipios metropolitanos desde la década de 1960.

Ambas tendencias de transformación territorial se desarrollan de forma simultánea durante las tres últimas décadas. En el caso de la región de Barcelona es especialmente claro. Así, en 1987, cuando apenas ha empezado a funcionar el Área de Rehabilitación Integrada (ARI) en el casco antiguo de la ciudad central, es decir, cuando arranca definitivamente el proceso de recuperación del centro histórico que contribuirá de manera esencial a dar forma al llamado “modelo Barcelona”; es entonces también cuando más intensamente se está desarrollando la urbanización dispersa en las periferias metropolitanas. La afirmación no es gratuita si atendemos a la contundencia de los datos de producción residencial antes expuestos correspondientes a aquel momento.

Ante un panorama de las dinámicas de urbanización tan diverso, una perspectiva actual de las políticas urbanas y territoriales aconsejaría, en mi opinión, ensanchar, fortalecer y flexibilizar el concepto de rehabilitación urbana más allá de las definiciones y los planteamientos que la han configurado como una de las estrategias urbanas de referencia en el campo de la política sectorial de vivienda.

Ensanchar la idea de rehabilitación, para que llegue a más territorios además de la ciudad histórica, densa y compacta, y los polígonos de vivienda, que durante los últimos treinta años han constituido el banco de pruebas en la definición de protocolos de actuación y el establecimiento de buenas prácticas.

Fortalecer la idea de rehabilitación, por que estos territorios sobre los cuales se han desarrollado las actuaciones no son ya los mismos que en la década de 1980. Tanto la ciudad histórica como los polígonos de vivienda han experimentado transformaciones profundas, derivadas de la evolución urbana general, que aconsejan cambios importantes en la perspectiva y objetivos con los que se abordan los procesos de regeneración.

Flexibilizar la idea de rehabilitación, por que las dinámicas urbanas en curso, a pesar de ser comunes en una mayoría de ciudades, se manifiestan, en realidad, de forma distinta. Así pasa, por ejemplo, con la gran diversidad de situaciones que un análisis profundo de la ciudad de baja densidad muestra de forma clara: la coexistencia de urbanizaciones de primera generación y otras nuevas hace evidente la heterogeneidad de los tejidos en términos de forma, uso residencial e integración metropolitana; las diferencias –no únicamente morfológicas sino, sobre todo, funcionales– entre los escenarios definidos por las tipologías edificatorias de la casa aislada y la casa adosada establecen igualmente diversos comportamientos sociales y ambientales en paisajes urbanos que de entrada, parecerían bastante similares.

Todo ello conmina a ir más allá de la rehabilitación de viviendas entendida como mera política sectorial, para concebir la rehabilitación del territorio como una política estratégica de primer orden. Dotar de contenido esta rehabilitación territorial obliga a considerar la pluralidad y diferencia de las situaciones urbanas que conforman las actuales regiones urbanas y a distinguir estrategias como las que se presentan a continuación para tres tipos de espacio urbano de referencia: la ciudad compacta y los centros históricos; los polígonos de vivienda y las áreas de urbanización marginal; y los hábitats residenciales de baja densidad.

La ciudad compacta y los centros históricos:

- Combinación adecuada de rehabilitación y renovación urbana, consiguiendo una mayor integración transversal con algunas políticas sectoriales tradicionalmente relevantes, como las actuaciones de producción de espacio público, y con otras que han cobrado importancia reciente, como el establecimiento de estrategias comerciales y de promoción urbana.
- Capacidad para desarrollar protocolos sociales asociados a las políticas de rehabilitación, al objeto de contener o minimizar las problemáticas de expulsión y elitización que la regeneración urbana puede comportar en mayor o menor medida.

Las periferias nominales: los polígonos de vivienda y las áreas de urbanización marginal:

- Solución de déficits de habitabilidad del entorno e impulso de la rehabilitación “hacia afuera” de la vivienda.
- Uso de la rehabilitación en términos de aprovechamiento y reformulación de elementos que pueden generar nuevos usos sociales, colectivos y ciudadanos, como los espacios ínter bloque, muchos todavía degradados o simplemente vacíos de contenido urbano, o como las azoteas colectivas, que abren interesantes posibilidades de reutilización en términos sociales y ambientales, evidentes a partir de algunas experiencias norteeuropeas.

Los hábitats residenciales de baja densidad con mayor o menor grado de dispersión:

- Plantear las iniciativas de compleción de trama y densificación de los tejidos residenciales de forma selectiva y no universal.
- Proponer alternativas a la receta que consiste en la simple mixtura del hábitat existente de baja densidad con tipologías de mayor intensidad residencial. Alternativas que se pueden integrar en cuatro estrategias diferentes⁴:
 - La densificación selectiva: es la estrategia más inmediata y parte del aprovechamiento de los potenciales de compleción de las urbanizaciones dispersas. Entendida a partir de las características y morfología del lugar, puede generar ambientes urbanos de mayor diversidad y cohesión, proponiendo modificaciones que permitan la construcción de la vivienda plurifamiliar.
 - La reformulación tipológica: plantea cambios en algunos elementos estructuradores de los hábitats residenciales de baja densidad para conseguir resultados urbanos cualitativamente diferentes en términos de accesibilidad, coherencia urbanística y uso público del espacio. Es el caso del diseño de las tipologías edificatorias o de la definición del sistema de espacios libres.
 - La centralidad suburbana: propone localizar usos con suficiente capacidad para generar atractivo urbano en lugares estratégicos, situados a caballo entre urbanizacio-

⁴ Para una explicación detallada de cada una de estas cuatro estrategias, ver Muñoz, Francesc (ed; 2010) *Estrategias para la ciudad de baja densidad: de la contención a la gestión*. Diputació de Barcelona.

nes, con el objetivo de generar centralidad más allá del tejido consolidado de la ciutat continua, donde acostumbra a concentrarse la mayoría de servicios y equipamientos urbanos.

- La estrategia integral: sugiere una vinculación de políticas urbanas de forma transversal, más allá la aplicación sectorial de propuestas de carácter meramente urbanístico. Por tanto, la urbanización dispersa se plantea no solo en su vertiente más física, vinculada a la gestión de los elementos de ordenación urbana, sino también considerando las dimensiones social, ambiental y cultural.

LOS PAISAJES AMBIENTALES METROPOLITANOS: LA METRÓPOLIS DESDE EL VERDE

En unas regiones metropolitanas progresivamente más integradas y con una mayoría de rasgos comunes, la existencia de espacios –intersticiales y con una fuerte impronta territorial–, capaces de establecer distinciones, interrupciones o variaciones en el gradiente de densidad y ocupación urbana del territorio, presentan un valor de oportunidad y de estrategia que aconsejaría su gestión con un especial cuidado y ambición. Este es el caso de los parques metropolitanos tanto si presentan un carácter más agrícola o más cercano al paisaje natural.

Como hemos referido antes, en un momento de progresiva ecualización de las diferencias entre lugares, mantener, subrayar y hacer evidente la peculiaridad y especificidad de este tipo de espacios de fuerte carga ambiental, estableciendo miradores o espacios de estancia, diseñando itinerarios u otros elementos objeto de gestión es una política que se ha de considerar, así pues, en términos estratégicos sobre todo atendiendo a la escala en muchas ocasiones supramunicipal que presenta la configuración física de estos espacios libres.

En ese sentido, es cierto que la consolidación de una cultura de la valoración de la naturaleza y el medio ambiente se ha cimentado sobre la defensa de los espacios naturales ante los más que evidentes riesgos de urbanización indiscriminada que todavía hoy se llegan a detectar en no pocos territorios. Pero actualmente vislumbramos la importancia de otras cuestiones, como la demanda de iniciativas de gestión y puesta en valor del paisaje que no se refieran únicamente a mantener estos espacios fuera de los impactos urbanizadores sino que integren igualmente un uso social de la naturaleza como parte esencial de la propia definición de cultura y no como su antónimo. Existe, por tanto, una demanda social de alejarse de las visiones excesivamente patrimonializadoras o museísticas, que han entendido el paisaje natural como una foto fija, que podía ser apreciada pero no apropiada.

Esta capacidad para repensar la especificidad y el potencial urbano, social y cultural de los paisajes ambientales metropolitanos se alimenta en gran medida de las orientaciones y recomendaciones que emanan de la Convención Europea del Paisaje, pero también de una serie de políticas territoriales anteriores, ciertamente consolidadas en el contexto europeo, y entre las cuales cabría destacar, sin ánimo de exhaustividad en este momento, cuatro orientaciones bien concretas:

En primer lugar, las políticas de identificación, conservación y protección de los parques naturales en contextos metropolitanos, claramente necesarias en un primer momento para demandar el blindaje del paisaje natural frente al asedio de unos urbanismos orientados por criterios excesivamente reduccionistas sobre el crecimiento urbano, cuando no claramente depredadores del espacio libre.

En segundo lugar, las actuaciones de patrimonio ambiental que han podido ir introduciendo valores de diversidad en el paisaje natural, estableciendo y catalogando sus peculiaridades, o potenciando el conocimiento de sus diferentes hábitats. Unas iniciativas que cuentan con el mérito de haber conseguido ampliar las dimensiones del concepto de heritage más allá del patrimonio histórico, artístico o industrial, para acoger una visión del paisaje natural entendido como patrimonio en sí mismo a partir del valor asumido y compartido por una colectividad.

En tercer lugar, las redefiniciones y adaptaciones de la vieja idea del ring belt, con una tradición importante en el contexto norte-americano y con experiencias innovadoras en el contexto europeo donde los proyectos de anillo verde han llegado a ser un denominador común en aquellos territorios que han logrado afianzar suficientes umbrales de protección ambiental y paisajística en el territorio metropolitano.

En cuarto lugar, los programas de identidad y cohesión social colectiva vinculados con estos entornos a partir de herramientas transversales como pueden ser las intervenciones educativas y divulgativas; la gestión del emergente voluntariado ambiental; o la no menos llamativa eclosión de las iniciativas vinculadas al nuevo branding paisajístico y territorial. Unos programas que tratan de impulsar la legibilidad y el uso social de los espacios ambientales metropolitanos en términos de identificación comunitaria y reforzamiento de la cultura local en un contexto global.

Este desarrollo de políticas territoriales, con un alto grado de complementariedad entre ellas, confirma una de las más curiosas paradojas que caracteriza actualmente la gestión de los espacios metropolitanos: en el momento actual del proceso de urbanización, una apuesta clara por el paisaje natural puede ser la mejor forma de proyectar hacia el futuro el paisaje construido.

LOS PAISAJES PATRIMONIALES: UNA NUEVA AGENDA PARA LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL

En esta reflexión sobre la necesidad de establecer protocolos de sostenibilidad territorial no únicamente de carácter ambiental sino con un fuerte componente cultural, asociado a las peculiaridades o singularidades de los lugares, la gestión del patrimonio constituye una pieza clave en lo que puede ser una nueva agenda para la gestión de los paisajes en el siglo XXI.

Una mirada sobre las políticas e iniciativas actualmente relacionadas con la conservación, protección o gestión del patrimonio permite agrupar las visiones sobre el mismo a partir de tres orientaciones principales:

En primer lugar, una definición del patrimonio entendido como catálogo, ciertamente cercano a la noción de “heritage”, caracterizada por una visión acumulativa del hecho patrimonial y que descansa sobre la metáfora del inventario. La función actual de la arquitectura histórico-religiosa y los catálogos de bienes histórico-artísticos ilustran bien esta perspectiva por otra parte bien consolidada en los marcos existentes de intervención y gestión del paisaje.

En segundo lugar, una aproximación al patrimonio concebido como espectáculo, como un “highlight” del territorio. Esta aproximación se caracterizaría, así pues, por la visión excepcionalista y se inspiraría en la metáfora del monumento. Los conjuntos histórico-arqueológicos de gran escala representarían bien este segundo tipo de políticas patrimoniales también claramente institucionalizadas.

En tercer lugar, un acercamiento al patrimonio planteado como “tema”, es decir, como patrimonio temático, consumido y apropiado a partir de la “experiencia emocional”. Se trata, en este caso, de una aproximación inspirada en las formas del consumo postmoderno y asociada a la metáfora del confort a partir de ejercicios de tematización espacio-temporal que tienen su máximo exponente en los parques temáticos patrimoniales pero que, como se ha discutido anteriormente, pueden plantearse también en formatos más discretos.

En mi opinión, existiría una nueva aproximación al patrimonio como “paisaje patrimonial”, entendiendo la gestión del patrimonio lejos de las coordenadas del catálogo-inventario de bienes, por una parte, y de la visión excepcionalista de las piezas únicas, por otra, pero tomando igual distancia frente a los ejercicios temáticos meramente inspirados en el consumo experiencial del paisaje que antes hemos criticado.

En ese sentido, la gestión de estos paisajes patrimoniales representa, en mi opinión, una buena oportunidad para afrontar dos cuestiones que las políticas de patrimonio deberán contemplar en el futuro inmediato:

Por una parte, el rescate efectivo de los valores sociales, económicos y culturales de tipo colectivo que el paisaje representa y que se reconocen anclados en el patrimonio tanto natural como cultural, sea construido o intangible.

Por otra parte, una vuelta de tuerca en lo que se refiere a las formas de gestión del paisaje, consistente en conseguir un mayor y más efectivo vínculo entre las políticas que entienden el paisaje como un recurso –de las cuales se derivan actuaciones de conservación y protección– y aquellas que lo contemplan como un valor del territorio –relacionadas con iniciativas de dinamización y promoción–. Esta transversalidad aumentaría la complejidad de las políticas y, seguramente, también de sus resultados.

No se trata de una cuestión baladí puesto que la simplificación de los paisajes a la que aludíamos al inicio, también representa la imposibilidad de pensar políticas e iniciativas transversales y complejas, con lo que los lugares van perdiendo aún más grados de diferencia. Esto, en un mundo global que tiende a la eculización de los hábitats por muy diversa que sea su historia, su cultura o tradiciones, significa que los territorios que consigan gestionar sus patrimonios y paisajes fuera de las coordenadas de la urbanización serán en realidad lugares más singulares y atractivos, y precisamente por eso, más sostenibles.

REFERENCIAS

- Baudrillard, Jean (1993) *La ilusión del fin o la huelga de los acontecimientos*, Anagrama, Barcelona.
- Choay, Françoise (2009) *Elogio del patrimonio*. Gustau Gili.
- Indovina, Francesco (1998) “Algunes consideracions sobre la ciutat difusa”. En *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 33.
- Ingersoll, Richard (1999) “Sprawlscape: il paesaggio come redenzione”. A Rossi, Antonio; Durbiano, Giovanni; Governa, Francesca; Reiniero, Luca; Robiglio, Matteo, *Linee nel paesaggio: esplorazioni nei paesaggi della dispersione*, UTET Università, Torino, 1999.
- Lowenthal, David (1998) *El pasado es un país extraño*. Akal, Madrid.
- Muñoz, Francesc (2003). “Lock Living: Urban Sprawl in Mediterranean Cities”. En *Cities, International Journal of Urban Policy and Planning*, volume 20, issue 6 (381-385).
- Muñoz, Francesc (2007) “La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona”. En Indovina, Francesco (coord.) *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención* (p. 51-83). Diputació de Barcelona.
- Muñoz, Francesc (2007) “Paisajes ateritoriales, paisajes en huelga”. En Nogué, Joan (ed.) *La construcción social del paisaje*,

- Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.
- Muñoz Francesc (2008). *urBANALización. Paisajes comunes, lugares globales*. Gustavo Gili, Barcelona.
 - Muñoz, Francesc (2009) "El patrimonio y el paisaje. Una nueva agenda para la sostenibilidad territorial". En Observatorio de la Sostenibilidad en España. OSE (2009) *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
 - Muñoz, Francesc (2010) *Local, local! La ciudad que viene*. Catálogo de la exposición conmemorativa de los 30 Años de Ayuntamientos Democráticos. Diputació de Barcelona/CCCB.
 - Muñoz, Francesc (2010) "La densidad urbana: de la ciudad de concentración al campo urbanizado". En Fuster, Joan (ed) *La agenda Cerdà. Construyendo la Barcelona metropolitana*. Ayuntamiento de Barcelona/editorial Lundberg, Barcelona.
 - Muñoz, Francesc (ed; 2010) *Estrategias para la ciudad de baja densidad: de la contención a la gestión*. Diputació de Barcelona.
 - Nel-lo, Oriol; Muñoz, Francesc (2004). "El proceso de urbanización". En Romero, Joan (coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado* (255-332). Ariel, Barcelona.
 - Nel-lo, Oriol (2004) "Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI". En *Papers*, 42 (9-62). Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
 - Relph, Edward (1987) *The modern urban landscape*, Croom Helm, London.

NOTA SOBRE EL AUTOR

Francesc Muñoz es doctor en Geografía y profesor en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Se ha especializado en urbanismo, planificación urbana y diseño de estrategias territoriales. Ha participado como experto en misiones del Consejo de Europa referidas a esas cuestiones y ha sido profesor invitado en universidades europeas, en Francia, Italia, Eslovenia, Portugal o Reino Unido, y americanas, en Argentina o México, donde ha publicado textos sobre la ciudad y los estudios urbanos. Su último trabajo es el libro *urBANALización: Paisajes Comunes, Lugares Globales* (Gustavo Gili, Barcelona, 2008) de reciente aparición. Ha sido miembro del Consejo Asesor del Año Cerdà (2009-2010) y comisario de la exposición *Local, Local! La ciudad que viene* (2010), que ha conmemorado los 30 Años de Ayuntamientos Democráticos. Actualmente, es director del Observatorio de la Urbanización y del master en Intervención y Gestión del Paisaje, en la Universidad Autónoma de Barcelona.

PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL



Margarita Ortega

Arquitecta

D.G. de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. MARM

1. INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA

De acuerdo con el título de la mesa redonda, y con los objetivos y estructura de este 6 Congreso Internacional de ordenación del territorio, se plantean algunas reflexiones previas como base para el debate:

- El interés de asociar el paisaje al patrimonio territorial de acuerdo con el concepto innovador establecido por el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) del Consejo de Europa. El patrimonio territorial, como expresión que se está acuñando gracias a la reflexión territorial que se viene desarrollando en las principales instituciones internacionales (UE, Consejo de Europa), supone una oportunidad para el paisaje en un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado; en definitiva, en una necesaria nueva cultura del territorio
- La responsabilidad del momento por “la problemática sobre el territorio derivada de la crisis mundial, que requiere encontrar nuevas vías de actuación para adaptar nuestros modelos territoriales –y entre sus elementos, el paisaje- a las consecuencias y las nuevas exigencias derivadas de la crisis y de las perspectivas de cambio de una sociedad crecientemente globalizada, y en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas”¹
- Y la oportunidad de que el territorio haya entrado en la política europea con el nuevo objetivo de Cohesión Territorial del reciente Tratado de Lisboa de la UE, en el que el paisaje formaría parte de los potenciales territoriales para su desarrollo. Hay instrumentos pero es necesario superar las perspectivas meramente “conservacionistas” tradicionales y apostar por dar el valor colectivo al paisaje como parte del patrimonio territorial para que sea capaz de dar respuestas a los nuevos territorios funcionales que demanda la sociedad

En definitiva, paisaje y patrimonio territorial pueden jugar un papel en una nueva cultura del territorio para un desarrollo más sostenible contando, además, con el respaldo europeo.

Todo ello por la importancia del valor del patrimonio en un mundo más globalizado y banalizado, y

¹ Presentación del 6 Congreso Intencional de Ordenación del Territorio. Programa. Pamplona 27-29 de octubre de 2010

la necesidad de su materialización en instrumentos operativos para convertir la cultura de la sostenibilidad en práctica para el desarrollo territorial (en cualquiera de las disciplinas desde el que se aborda); y con nuevas formas de uso y gestión que generen procesos más sostenibles.²

A partir de estas reflexiones, estas notas sintetizan los principales aspectos de esta nueva situación:

- En primer lugar, se analiza la innovación que supone el término paisaje que introduce el Convenio, asociada al buen gobierno del territorio; a su valor patrimonial y a su estrecha relación con el desarrollo territorial, desde la importancia de su dimensión territorial y europea
- Como referencia, se explica el marco europeo y los principales documentos como bases compartidas para orientar la futura cohesión territorial y, sobre todo, las principales aportaciones del Convenio
- Y como información, se completa con la situación en nuestro país, y las expectativas que está significando su aplicación en España.

2. UNA OPORTUNIDAD: EL PAISAJE COMO PARTE DEL PATRIMONIO TERRITORIAL: SU PAPEL EN EL BUEN GOBIERNO DEL TERRITORIO

Según el Convenio Europeo, por “paisaje” se entenderá cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y humanos (Art.1 Definiciones).

Esta definición resume de manera contundente e innovadora los tres principales factores que significa el término paisaje: se refiere a la totalidad del territorio -“cualquier parte”- tanto los relevantes como los degradados y tanto los urbanos como los rurales; tiene los valores que le da la población -“tal como lo percibe”-; y debe contener rasgos propios -“carácter”- derivados de su transformación en el tiempo, y por tanto transformado y transformable por la acción humana.

Pero también, como señala el Convenio, el paisaje es componente del patrimonio natural y del cultural –del patrimonio territorial-, contribuye a la calidad de vida –a la de nuestro entorno-, es un factor de identidad y es un recurso favorable para la actividad económica.

El otorgar valores al paisaje o darle sentido por el colectivo significa “patrimonializarlo”. El hecho de que sea todo el territorio, tanto el natural como el transformado, le confiere ser parte del *patrimonio territorial*. En función de sus valores –positivos o negativos- asumidos por la población, se deben plantear los tres objetivos del Convenio: la protección, la ordenación y la gestión.

El paisaje así entendido, ...es la expresión visible del territorio, la síntesis de los procesos naturales y sociales que conducen a lo largo de la historia a definir su concepto e identidad y su configuración actual³. Es un legado vivo.

El paisaje como calidad de vida estaba ya en el origen del término (Landskap, Holanda, 1462)” que...no alude a un cuadro representando al campo...sino que en cierto modo, significa el país

² Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial. Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). 2009

³ José María Ballester. Valoración del Patrimonio territorial y paisajístico. Valle del Nansa y Peñarrubia (Cantabria). Patrimonio y Territorio. Fundación Marcelino Botín. 2009

donde es posible vivir”⁴ y por ello se puede establecer una correspondencia entre el significado del paisaje y la calidad de vida gracias a una buena gestión del territorio⁵.

En España, como reacción a las negativas consecuencias ambientales y paisajísticas del proceso marcado por la acelerada y abusiva urbanización, se viene reivindicando una nueva cultura del territorio⁶ que, en síntesis, sostiene que “...un territorio bien gestionado –como contenedor de valores ecológicos, culturales y patrimoniales no reducibles al precio del suelo-, es un activo económico de primer orden”. Exigiendo –como corolario- a los poderes públicos hacer un uso acorde de los instrumentos de planificación territorial y urbana con participación y proyección social.

Como ya se ha apuntado, la definición y la atención al paisaje que propone el Convenio, está estrechamente relacionada -conceptual y temporalmente- con la preocupación y con el contenido de los documentos que se están proponiendo a escala europea sobre el “desarrollo territorial”, reforzando la relación entre ambos.

Esta reflexión apuesta hacia un desarrollo territorial más sostenible, que se define como aquel desarrollo económico basado en una estructura espacial sólida, lo más equilibrada posible, utilizando los valores y las identidades propias del territorio, y combinado con una gestión racional de los recursos y del patrimonio natural y cultural, lo que podría denominarse el “patrimonio territorial”. En definitiva, se trata de establecer las bases para que el desarrollo garantice la justa utilización de los recursos y no su destrucción. La ley del suelo española de 2007 reconoce este principio del desarrollo territorial y urbano sostenible como marco de los objetivos y actuaciones en los usos y ordenación del suelo.

En este enfoque del desarrollo territorial el paisaje puede tener un doble papel. Como parte del patrimonio territorial representa la identidad y es un activo económico. Y por otro lado, es un elemento que sirve para el diagnóstico y para dar pautas para una mejor intervención en el territorio, en especial para la restauración de las áreas degradadas.

3. UNA BASE: EL MARCO EUROPEO PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL Y EL PAISAJE

Dos instituciones vienen trabajando en este sentido:

De una parte, la Unión Europea (UE), desde la Estrategia Territorial Europea (ETE) (Potsdam, 1999), base de la actual Agenda Territorial europea (Leipzig, 2007), hasta el reciente Libro Verde sobre la cohesión territorial (octubre 2008). En ellos se reivindica un desarrollo que ponga en valor y utilice sabiamente la diversidad y los “activos” de cada territorio, uno de los cuales más significativos y legibles es el paisaje.

La ETE -iniciativa de los estados junto con la Comisión Europea- que nace con la idea de una posible formulación de una política europea en materia territorial, plantea tres objetivos territoriales aplicables a cualquier realidad geográfica: apostar por el desarrollo de un sistema urbano más equilibrado y policéntrico, con una nueva relación campo-ciudad; poner a su servicio estrategias integradas de transporte y de comunicación que permitan el acceso de los ciudadanos a los terri-

⁴ Yves Luginbül, 2006

⁵ Como se puede apreciar en los Frescos de la Alegoría del buen y del mal gobierno, de A. Lorenzetti en el Palacio Ducal de Siena (1336)

⁶ Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio. Colegio de Geógrafos. Marzo 2006

torios y al conocimiento; y estimular el desarrollo creativo, innovador e inteligente, del patrimonio natural y cultural -"el patrimonio territorial"- para poner en valor la identidad regional y conservar la diversidad como factores fundamentales europeos. Uno de los elementos de este patrimonio territorial es el paisaje para el que se reclama una política activa.

Posteriormente, el reciente Tratado de Lisboa (2009), base para la política comunitaria, ha incorporado el objetivo de cohesión territorial a los ya existentes de cohesión económica y social, como una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. La Comisión Europea ha elaborado el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial (2008) sometido a un amplio debate que, con el título "convertir la diversidad territorial en un punto fuerte", plantea las pistas para la definición y materialización de este objetivo de cohesión territorial⁷.

El Libro apuesta por el desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la UE en su conjunto, mediante estrategias basadas en el desarrollo de los activos, que comprenden el capital fijo, humano y social, y los recursos naturales de los territorios, lo que se conoce como el potencial territorial. El paisaje sería una parte de ese potencial territorial. Pero no plantea nuevos instrumentos aunque recomienda dos condiciones: la gobernanza (coherencia mediante la cooperación para una mayor eficacia de las políticas) y la aplicación de la estrategias a mayores escalas mediante la cooperación.

Por su parte, el Consejo de Europa (CoE), además de lanzar el Convenio Europeo del Paisaje, reconoce el papel de los paisajes culturales –su diversidad, pero también sus amenazas- en los Principios Directores para el desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000) que constituyen su actual "agenda política" en la materia.

4. UN COMPROMISO: EL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE (CEP) DEL CONSEJO DE EUROPA

Se trata del primer y único tratado internacional consagrado exclusivamente al paisaje para dotarle de carácter jurídico y organizar la cooperación para la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes de Europa.

Su contenido es coherente con el enfoque de los documentos de desarrollo territorial descritos ya que responde a la "dimensión europea" en la consideración y tratamiento del paisaje y establece las reglas y aclara los contenidos para la "política sólida para el paisaje" que reclamaba la ETE.

Estos serían algunos de sus contenidos más significativos:

- Nace del compromiso para contribuir al logro del desarrollo sostenible; subraya el doble papel del paisaje como recurso para la actividad económica por sus valores culturales ecológicos y ambientales, cuya gestión puede contribuir a la creación de empleo; y como elemento vinculado a la calidad de vida, es decir, al entorno del ciudadano
- Destaca la estrecha relación del paisaje con la identidad de Europa como parte de su patrimonio tanto natural como cultural (el territorial). Alerta sobre la acelerada transformación de

⁷ Libro Verde sobre la cohesión territorial. Comisión de las Comunidades Europeas. http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_es.htm

los paisajes resultado de los usos y actividades, en gran medida consecuencia de los cambios en la economía mundial

- Reivindica la calidad y la diversidad de los paisajes como factores que justifican la cooperación a escala europea
- Y por ello plantea la responsabilidad y la participación de los poderes públicos y de los ciudadanos para la identificación, la defensa y el desarrollo de los paisajes

Establece una serie de definiciones que, como la de paisaje ya citada, son necesarias para crear un lenguaje común que permita su aplicación en un ámbito tan amplio como es Europa con reglamentaciones administrativas diversas. Cabe destacar la necesidad de determinar para los paisajes el objetivo de calidad paisajística a formular por los poderes públicos contando con los valores de la sociedad y por tanto como resultado de la participación de los ciudadanos (no sólo de los expertos).

El Convenio contempla una serie de medidas de carácter general:

- Dotar de reconocimiento jurídico al paisaje sobre los tres principales aspectos que le reconoce: el ser el marco de vida de la población y por tanto el derecho a su disfrute; el formar parte del patrimonio; y el ser un factor de identidad
- Integrar el paisaje en la ordenación territorial y en la urbanística, pero también en todas aquellas otras políticas que puedan tener un impacto sobre el paisaje, como la cultural, la ambiental, la rural, la agraria o la forestal, la de infraestructuras o la de turismo
- Y para ello, contar con la población en la valoración de los paisajes para su identificación, reconocimiento, su defensa y guiar su transformación

También plantea medidas específicas a los países que lo han ratificado:

- La *definición de una política de paisaje* que implique estrategias, directrices o medidas para los diferentes tipos de acciones como el proteger y conservar los valores del paisaje, mejorar, restaurar y, en su caso, crear nuevos paisajes
- La necesidad de su *caracterización y valoración* que permita identificar sus valores y las presiones a los que están sometidos para actuar sobre ellas
- Y el apoyo a la *sensibilización de la población* mediante la formación de expertos o la educación en paisaje

Como tratado internacional, también exige establecer pautas para orientar de forma homogénea su aplicación en los distintos países, dotando de libertad a los Estados para su desarrollo según sus realidades políticas y administrativas, y velar por su aplicación y seguimiento. Y, en este sentido, contempla una serie de medidas a escala europea como la inclusión del paisaje en los programas internacionales de cooperación; el intercambio de experiencias; la identificación de paisajes fronterizos para una gestión común; o el estímulo a su puesta en práctica mediante el Premio Europeo, ya en su segunda convocatoria⁸.

⁸ http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/Prix/Session2010_en.asp

5. LA SITUACIÓN Y LAS OPORTUNIDADES DEL PAISAJE EN ESPAÑA

En España, pese a su extraordinaria riqueza y variedad, el paisaje había tenido poco desarrollo. Está contemplado en más de 2000 normas –fundamentalmente sobre espacios protegidos, urbanismo, montes o patrimonio cultural- pero tradicionalmente bajo la óptica de la “protección” y no de su ordenación o gestión como señala el Convenio.

Por la distribución de competencias, tanto territoriales como sectoriales, las Comunidades Autónomas y los municipios son también responsables en la aplicación del Convenio.

El lanzamiento del Convenio -incluso antes de su ratificación- ha supuesto un fuerte impulso y un cambio de tendencia:

- Prácticamente todas las Comunidades Autónomas están trabajando en la materia desde diferentes modalidades: bien mediante la elaboración de legislación específica (Valencia, 2005; Cataluña, 2005; Galicia, 2007; País Vasco, en elaboración); o bien mediante estrategias, o directrices. En todo caso con la idea de incorporar el paisaje a la planificación territorial.
- Se están elaborando instrumentos como catálogos, cartas, planes o mapas de paisaje. Y se han puesto en marcha entidades específicas de apoyo como el Observatori del Paisatge de Catalunya o el Centro de estudios Territorio y Paisaje de Andalucía, por citar algunos de los más reconocidos.
- Un hecho a subrayar es la incorporación del paisaje en la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, en general, por su papel en la identidad; el derecho de la población a disfrutar de un paisaje de calidad; la consideración como bien patrimonial; y la responsabilidad de los poderes públicos en su protección, ordenación y gestión.

Desde la Administración General del Estado -Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y Ministerio de Cultura- se han venido desarrollando una serie de tareas⁹ para contribuir a la aplicación del Convenio:

- Colaboración con las Comunidades Autónomas, instituciones y expertos; participación en las actividades del Consejo de Europa, (Talleres, Conferencia de los Estados firmantes, Premio Europeo del Paisaje...)
- Elaboración de una primera caracterización de los paisajes en el Atlas de los paisajes de España, elaborado y editado por el Ministerio de Medio Ambiente como una aportación para la identificación de los paisajes que recomienda el Convenio y su posterior aplicación a ámbitos como las cuencas hidrográficas¹⁰
- Preparación del Plan Nacional del Paisaje Cultural por el Ministerio de Cultura
- Y la incorporación progresiva del paisaje a la legislación y a los instrumentos para la aplicación de políticas públicas con impacto en el territorio

Este es el caso de recientes leyes:

- La Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad¹¹, en la que se asume la definición de paisaje

⁹ La actividad en materia de paisaje puede consultarse en el portal de Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino <http://www.marm.es/es/desarrollo-rural/temas/convenio-europeo-del-paisaje/>

¹⁰ Los Paisajes del Tajo, Pedro Molina, Concepcion Sanz y Rafael Mata. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. 2010

¹¹ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio natural y de la biodiversidad

- del Convenio; establece figuras específicas para la protección del paisaje en los espacios naturales protegidos; e incluye el paisaje en la ordenación de los recursos naturales. Pero muy especialmente atribuye al paisaje un potencial para dar coherencia y conectividad a los espacios de la Red Natura 2000 que ocupa en nuestro país casi una cuarta parte del territorio
- La Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural¹² que introduce el paisaje como recurso y como tarea de protección y conservación. En concreto, como uno de los objetivos para mejorar la calidad ambiental del medio rural; la inclusión de las actividades ligadas al mantenimiento y protección de los paisaje protegidos en el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural; la conservación del paisaje como una de las medidas sobre la diversificación económica; o el respeto a la calidad y la integridad del paisaje rural en las infraestructuras, equipamientos y servicios básicos. Y, en consecuencia, la inclusión del paisaje entre las medidas para el Programa de desarrollo rural
 - La Ley del Suelo¹³ que establece el *principio de desarrollo territorial y urbano sostenible* por el cual las políticas destinadas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación del suelo, deben propiciar el uso racional de los recursos, entre los que incluye el patrimonio cultural y el paisaje. Incorpora como derechos y deberse del ciudadano el disfrutar del paisaje natural y urbano, y respetarlo. La definición en positivo del suelo rural incluye los valores paisajísticos a conservar y proteger
 - Y también el Reglamento de Planificación Hidrológica¹⁴ que contempla el paisaje, conjuntamente con el patrimonio y el modelo territorial, en la descripción de las demarcaciones hidrográficas ámbito de la aplicación de los planes hidrológicos

6. POSIBLES CUESTIONES PARA LAS CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto se plantean una serie de posibilidades sobre el papel del paisaje en la obligada respuesta a la crisis del modelo territorial vigente:

- Dar sentido al paisaje como parte del patrimonio territorial. En concreto la necesidad de superar la conservación tradicional y saber “patrimonializar” –junto con la población-, e interpretar sus valores colectivos como parte de los potenciales territoriales y como identidad e imagen del modelo territorial
- Defender el papel del paisaje en un desarrollo territorial más sostenible. Dar respuesta a los nuevos paisajes fruto de las transformaciones contemporáneas con nuevas funcionalidades, y con propuestas de intervención para proteger, ordenar y gestionar
- Y materializarlo mediante instrumentos operativos (reforzados por el marco internacional) que se incorporen y sirvan a las actuaciones de todas aquellas disciplinas en las que se aborda el desarrollo territorial con nuevas formas de uso y gestión que generen procesos más sostenibles

¹² Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural

¹³ Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo

¹⁴ RD 907/2007 de 6 de julio

LA SOSTENIBILIDAD EN EL PATRIMONIO TERRITORIAL¹

Luis Jiménez Herrero

Director Ejecutivo del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE)

Profesor de la Universidad Complutense de Madrid



Antes de todo, quiero agradecer a la organización su amable invitación para estar aquí hoy con todos vosotros. Se me pedía que hablara un poco más de ese concepto de sostenibilidad, dentro del contexto de patrimonio territorial y a eso me voy a referir. Y lo voy a hacer precisamente desde esa perspectiva de la sostenibilidad que tenemos en el Observatorio.

LA EXPERIENCIA DEL OSE EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD CON UNA CLARA VOCACIÓN TERRITORIAL

Como organismo independiente a lo que nos dedicamos es a observar los procesos de sostenibilidad y nuestra misión es la de estimular el cambio social hacia la sostenibilidad proporcionando la mejor información disponible. Para ello publicamos una serie de informes, tanto generales como temáticos, basados en metodología de indicadores, metodología que estamos ampliando porque ya tenemos que pasar a la modelización, a la construcción de modelos dinámicos de prospectiva y de conceptualización de escenarios de futuro. Con toda esa experiencia hemos ido avanzando y creo que estamos consiguiendo ser un centro de referencia para los temas de sostenibilidad. Y así hemos avanzado desde el año 2005 con la publicación de los informes anuales, (incluido el ya informe anual de 2010) y también los informes temáticos como el de *Cambios de uso del suelo*, de *Calidad del aire en las ciudades*, de *Agua y sostenibilidad*, de *Sostenibilidad local*, de *Cambio Global Ciudades 2020-2050*, de *Biodiversidad*, de *Empleo Verde*, además de uno sobre *Patrimonio*, sobre el que haré alguna referencia más concreta en esta ponencia.

Bueno, dicho esto, nosotros desde el Observatorio mantenemos un especial interés en el análisis del territorio y sus interacciones ambientales y socioeconómicas. Y en esta vocación territorial que tenemos, algo tiene que ver Antonio Serrano y Margarita Ortega, dicho esto con mi agradecimiento por el apoyo y el interés. Somos el punto focal del programa ESPON, *European Spatial Planning Observation Network* de la Unión Europea, tenemos una plataforma específica de comunicación temática sobre *sostenibilidad urbana y territorial*, y además tenemos una infraestructura de datos espaciales, con la que estamos aportando una información georreferenciada que cada vez es más

¹ Este texto se corresponde a la transcripción de la conferencia pronunciada por el autor Luis M. Jiménez Herrero posteriormente revisada.

imprescindible. Hemos hecho recientemente un seminario en Alcalá de Henares, con todos los representantes europeos del programa ESPON (más de 200 profesionales) donde se ha insistido en las interrelaciones entre territorios y sostenibilidad, y si somos capaces, ya con esta perspectiva de la estrategia europea de *Europa 2020* de conseguir precisamente esa pretendida cohesión territorial como uno de los objetivos básicos de la política europea, toda vez que ya figura explícitamente en el tratado de Lisboa.

EL PATRIMONIO GLOBAL EN UN CONTEXTO TERRITORIAL

Quería hacer referencia a una serie de hallazgos de este estudio monográfico que hicimos en el informe del OSE sobre *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la Sostenibilidad Territorial*. Y es verdad que ahí había unas novedosas orientaciones como el intento de incorporar la dimensión de la cultura, las culturas de las comunidades locales y los valores patrimoniales en un contexto territorial a fin de completar los análisis de sostenibilidad con esa perspectiva. Porque es cierto que a veces la sostenibilidad se entiende de una manera un tanto vaga o a veces no se entiende directamente. Y creo que hay que hacer todavía mucha pedagogía para explicar lo que significa sostenibilidad, sus distintos componentes, los contextos territoriales y las dimensiones culturales. Gracias a esta *Plataforma de sostenibilidad urbana y territorial* hicimos un primer seminario sobre patrimonio, paisaje y sostenibilidad territorial en la Universidad de Alcalá, que dio origen precisamente a la publicación de este informe temático. Cuando se analizan los procesos de sostenibilidad, hay que entenderlo desde una perspectiva dinámica haciendo hincapié en el conjunto de interacciones, interrelaciones e interdependencias con un enfoque integrador y una visión global.

España es muy vulnerable al cambio climático, a la pérdida de la biodiversidad, a los cambios de usos del suelo, a la desertificación, dónde podíamos decir que están los grandes desafíos. Se puede resumir quizás en este concepto de las “3 T’s”, la T del Territorio y sus ciudades, la T del transporte, la T del Turismo, en fin, una síntesis de este modelo de desarrollo que hemos tenido los últimos años. También hay una matización importante cuando hablamos de sostenibilidad local, porque hay que diferenciar que lo local es un ámbito que compete tanto al mundo rural como al mundo urbano y esas interrelaciones urbanas y rurales a veces quedan un tanto dispersas y no siempre no se aprecian bien. Con este informe que hicimos sobre *Sostenibilidad local una aproximación urbana y rural*, pretendíamos precisamente acercarnos mucho más a las personas, a los territorios y entender un poco más de cerca lo que es el concepto de sostenibilidad local.

Es verdad que hay unos retos metodológicos todavía importantes, simplemente en la clasificación de las áreas urbanas y las áreas rurales en España, dependiendo del criterio que tengamos. Así, podemos hablar del 20% de población rural o 30% o 35%. Y en el caso de los territorios también hay grandes diferencias; se puede clasificar desde un 80% hasta un 90%, dependiendo de las metodologías, si son criterios, por ejemplo, de la OCDE, de menos de 2.000 habitantes, o del INE, que lo define por densidades de 150 habitantes por km cuadrado. En definitiva podemos estar hablando de una población que ocupa el 90% del territorio con un 30% de la población total que todavía tiene unos grandes retos en términos de sostenibilidad. No se puede hablar de lo rural sin interconectarlo con el mundo urbano.

OTRA CONCEPCIÓN SISTÉMICA DE LA REALIDAD TERRITORIAL CONSIDERANDO LAS DINÁMICAS COMPLEJAS

Y es verdad que hay mucho peso de las ciudades dentro de los procesos de sostenibilidad en España y que esos procesos captan muchos recursos, generan muchos residuos, tienen mucho impacto propio y mucho impacto externo en otros ecosistemas circundantes, cercanos y lejanos. Y lo que hay que plantear, sin duda ninguna, es un nuevo diálogo estratégico entre campo y ciudad. Hay que plantear indicadores avanzados para los ecosistemas urbanos que se definen como unos sistemas complejos, con otra visión de ciclos cerrados, considerado más de metabolismo urbano.

Y ese mismo criterio también hay que aplicarlo al mundo rural. Si los ecosistemas urbanos son complejos, también son complejos los ecosistemas rurales, y hay que aplicar también nuevos sistemas de indicadores. Ese 90% del territorio con ese 30% de la población tiene, a su vez, un gran reto en cuanto a la gestión inteligente y sostenible de ese patrimonio que se localiza en esos territorios. Y tenemos que plantear un concepto de *patrimonio global*, que es natural, cultural y paisajístico. Y hay que empezar también diciendo que esos paisajes y transformaciones tienen que ver mucho con estas concepciones de la realidad territorial, una realidad siempre polifacética, diversificada.

Hay una dinámica demográfica todavía bien visible donde hay un vaciamiento del interior frente a un proceso de “litoralización” que concentra en las costas la población, la actividad económica y el turismo. La transición rural hacia la sostenibilidad es una prioridad estratégica nacional de primer orden y si no conseguimos comprender esta prioridad, nunca podemos hablar con propiedad de una opción viable para transitar a una verdadera sostenibilidad a escala nacional o a escala supranacional.

Hay otros muchos desequilibrios y muchas desigualdades todavía en el mundo rural, algunas son de tipo económico, otras son de tipo ecológico y de tipo paisajístico, y también de género. Hay que reivindicar el papel de la mujer en la sostenibilidad rural.

También son importantes las estrategias de sostenibilidad local emprendidas no solo en las ciudades sino también en los pueblos. Las Agendas 21 locales se han implantado también en el mundo rural de una manera explosiva, hay casi 3.500 municipios en España que tienen Agenda 21 locales, y de esos municipios 2.500 son rurales. Para avanzar en sostenibilidad rural las Agendas 21L son importantes, pero son todavía insuficientes, entre otras cosas por falta de calidad o por falta, de alguna manera, de ciertos compromisos y, sobre todo, de un enfoque de gestión sostenible considerando el territorio con una visión integrada.

DESARROLLAR LA POTENCIALIDADES PARA LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL REVALORIZANDO EL PATRIMONIO

La agricultura sigue siendo un sector estratégico, pero hay que complementarlo en su plano económico con otras actividades. Hay que diversificar esa economía, hay que revitalizar las zonas económicas y las economías locales, hay que buscar nuevas oportunidades en la industria agroalimentaria, con especialización en productos ecológicos derivados de la agricultura y ganadería ecológicas, y buscar el papel de las energías alternativas en el mundo rural que es donde se dan precisamente, la eólica, la solar, los biocombustibles, con generación de empleo y empleo verde.

Plantear también una renovación del sector terciario, como el turismo rural sostenible, las nuevas actividades con denominación de origen, de mayor calidad y valor añadido. El turismo relacionado con el mundo natural se ha desarrollado a través de un nuevo tipo de alojamientos rurales que ha tenido un crecimiento explosivo, de más de un 20% anual en los últimos años. El fenómeno residencial, de las segundas residencias, también es representativo del uso del territorio en las zonas rurales (y no solo de las zonas urbanas), considerando que las viviendas están desocupadas la mayoría del año y que requieren muchas infraestructuras, servicios y dotaciones y provocan mucho impacto ambiental en general, con efectos altamente irreversibles.

Bueno, hay potencialidades para la sostenibilidad territorial, local y rural, sin duda ninguna, y eso significa, no solamente potenciar el sector agrario diversificado, sino sobre todo potenciar el patrimonio global, natural, cultural y paisajístico. ¿Y en qué medida? ¿Y de qué manera? Pues hay que hacerlo precisamente planteando elementos vertebradores del territorio, buscando un reequilibrio de las relaciones campo-ciudad, un desarrollo de potencialidades y capacidades endógenas y también con la revalorización de los bienes y servicios generados por los ecosistemas. Y es que tenemos un enorme patrimonio natural, reconocido y regulado por normativa específica. Hay que ponerlo en valor, no hay que mercantilizarlo. Revalorizar de otra forma y sobre todo buscando el desarrollo de esa riqueza potencial.

También hay un enorme patrimonio cultural. Somos un país que tenemos esa gran riqueza, y también hay que ponerlo en valor, no solamente nuestras ciudades de patrimonio, sino ir a un planteamiento del patrimonio cultural dentro del mundo rural que es muy amplio y muy rico.

Y luego tenemos esa gran riqueza del paisaje, con esas tipologías de las más de 1.200 unidades de paisaje y 116 tipos ya tipificados a nivel nacional. Y este paisaje realmente tiene también un reto importante en cuanto a su reconocimiento de riqueza y puesta en valor, evaluando sus riesgos ecológicos y sus beneficios socioeconómicos.

LAS RELACIONES URBANAS Y RURALES ANTE UN NUEVO DIÁLOGO ESTRATÉGICO CAMPO-CIUDAD

Creo que el paisaje es clave en el nuevo paradigma de la sostenibilidad rural, en este paradigma que llamamos desarrollo rural sostenible ¿y por qué? Porque hay que tener en cuenta que lo rural ya no es sinónimo de declive ni de decadencia. Hay que compatibilizar esa nueva dinámica poblacional, socioeconómica, residencial y ambiental, con los nuevos estilos de vida y de las sociedades modernas y adoptando un enfoque mucho más integrador. Ese nuevo paradigma se caracteriza por priorizar a las zonas geográficas antes que a los sectores económicos; prestar mayor atención a las inversiones que a las subvenciones; enfatizar la diversificación y las potencialidades endógenas de los territorios.

Hay que potenciar un nuevo dialogo estratégico entre campo-ciudad. No se puede construir el desarrollo sostenible de unos, las ciudades, en este caso, a costa de la insostenibilidad de los pueblos y del mundo rural, porque sino, no es verdadera sostenibilidad. Y hay un marco normativo más que suficiente. La nueva Ley de Desarrollo Rural, el Programa de Desarrollo Rural, la propia Ley del Suelo, las leyes de ordenación del territorio, la Ley de Patrimonio Natural y de Biodiversidad, el Convenio Europeo del Paisaje, etc., todo eso nos permite ,conjuntamente con la estrategia europea y la estrategia española de desarrollo sostenible, e, incluso, la nueva Ley de Economía Sostenible,

avanzar mucho más por este camino.

LA SOSTENIBILIDAD “FUERTE” EN EL NÚCLEO DE LA SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL

Y la sostenibilidad tiene que ser también algo integral. Yo siempre lo planteo con una representación gráfica en forma vectorial para que se vea esa proyección dinámica, con esos componentes también institucionales y esa envolvente ética de valores, esa nueva dimensión axiológica. Hay sostenibilidad *fuerte* (defensora del capital natural) y sostenibilidad *débil*, dependiendo del grado de valoración del capital natural. La pregunta es ¿vale más el capital natural? Pues sí, porque tiene valor de uso, tiene valor de no uso, tiene valor directo, valor indirecto, valor intrínseco, valor de legado. En fin, tiene otros valores que superan ampliamente el valor del capital artificial hecho por el ser humano.

Hay muchas cosas que volver a “apreciar” en esta nueva economía de la biodiversidad, especialmente por esa serie de flujos de servicios ecosistémicos que los ecosistemas prestan gratuitamente pero que no recogen las contabilidades económicas. La Contabilidad Nacional no recoge ni tiene “en cuentas” estos valores de la naturaleza y es un constituyente fundamental del propio bienestar humano, no solamente de las materias primas que proporcionan al sistema productivo. Y, por eso, hay que entender que las dimensiones de la sostenibilidad son así, dinámicas en un proceso de reequilibrios que está más relacionado con el concepto de resiliencia, como capacidad de adaptación al cambio y superación de fluctuaciones. Y las dimensiones no son iguales, ni mucho menos, como a veces se manipula y se tergiversa, sino que es la base natural la que sustenta, precisamente, los procesos económicos y sociales. Por eso hay que ver la economía y la sociedad “en” el medio ambiente y no relacionada con el medio ambiente. Y hay que insistir en el análisis de las interdependencias y plantear un enfoque más estructural y sistémico.

Y LOS MECANISMOS DE COMPENSACIÓN POR LOS SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS

Por dar dos datos e ir terminando. Se trata de reconocer esos valores patrimoniales, esos valores de capital natural y hay que empezar a concebir nuevos instrumentos, como por ejemplo al Pago por Servicios Ambientales. Estamos acostumbrados a recitar siempre eso de la internalización de las externalidades negativas, o el principio de “quien contamina paga”, pero se trata también del sentido inverso, internalizar las externalidades positivas de los ecosistemas. Entonces, hay que compensar a esos que mantienen los ecosistemas con un pago adecuado por los servicios que prestan a los ecosistemas y que benefician realmente a todo el colectivo humano, tanto de los propios “ruralitas” (protagonistas) como de los “urbanitas”. Se trata del pago por servicios ambientales como internalización de externalidades ambientales positivas, y se trata también de nuevos esquemas de custodia del territorio. Incluso, en este nuevo contexto, como decía, de la economía de la biodiversidad, aparecen aquí nuevos yacimientos de empleo importantes, aparte de otras muchas funciones económicas que tienen los ecosistemas que pueden tener un valor económico adicional, por ejemplo, la captación de dióxido de carbono de los bosques y su función como sumidero de carbono.

ALGUNAS PROPUESTAS PARA UN CAMBIO DEL PARADIGMA TERRITORIAL APALANCADO EN EL PATRIMONIO

Y algunas reflexiones finales con mensajes propositivos. En primer lugar, lo primero que hay que hacer es frenar la descapitalización del valor natural, cultural, paisajístico del patrimonio como un objetivo estratégico y prioritario a nivel nacional, regional y local. Y después de frenar, en segundo lugar, hay que ir a, y al tiempo, a buscar fórmulas para su revalorización integral en todos los aspectos que he mencionado anteriormente. Y después, en tercer lugar, habría que ir hacia un cambio de paradigma para una gestión sostenible del territorio que facilite el desarrollo de una nueva estrategia territorial, identificando y reconociendo los valores que encierra, permitiendo un enfoque más integrador y por tanto, más sostenible.

El patrimonio debe ser reconocido como un valor en sí mismo, con su valor intrínseco por su propia existencia, independientemente del uso instrumental que haga el ser humano y su utilización como un valioso y escaso recurso.

Y también estableciendo una nueva cultura del territorio que implique la gestión sostenible e inteligente del capital territorial a través de una planificación integral en la que se incluya el patrimonio global, natural, cultural y paisajístico.

La *sostenibilidad territorial* se perfila como un planteamiento avanzado para gestionar racionalmente esa riqueza patrimonial, el capital natural y el acervo de las culturas locales. Y es que son los valores patrimoniales del territorio, las culturas locales y las nuevas culturas del territorio las que deben permitir que cada comunidad y cada lugar puedan aprovechar los recursos y capacidades endógenas, preservar su identidad y seguir beneficiándose de los bienes y servicios de los ecosistemas de forma perdurable. Pero no solamente de una forma sostenible, sino también con una gestión racional y sobre todo, inteligente.

Que se trata, en fin, de abrir otras posibilidades, de progresar hacia una mayor sostenibilidad, que integre elementos de mayor inteligencia, mayor valor añadido, desarrollo tecnológico y vida buena para los ciudadanos de ciudades y pueblos que aspiran a una convivialidad perdurable.

LA DIMENSIÓN PATRIMONIAL DEL PAISAJE. UNA MIRADA DESDE LOS ESPACIOS RURALES¹

Rafael Mata Olmo

Catedrático de Geografía

Universidad Autónoma de Madrid



1. PATRIMONIO Y PAISAJE. ENCUENTROS Y COMPLICIDADES

En la evolución reciente de los conceptos y de las políticas de patrimonio y paisaje se observa una tendencia clara hacia la complementariedad y la convergencia. Se trata de una evolución constatable tanto en el ámbito de los estudios y de las iniciativas de conservación del patrimonio, como entre quienes –como en mi caso- parten del análisis del territorio y el paisaje, y de sus políticas, y se aproximan a partir de ahí al hecho patrimonial.

Para numerosos especialistas en patrimonio, y para la mayor parte de las normas y tratados internacionales sobre la materia, el paisaje se ha convertido en los últimos tiempos en un tipo particular de patrimonio, en su referencia probablemente más abierta como expresión morfológica, funcional y simbólica del territorio, o de determinados territorios, para ser más precisos. En un libro recientemente publicado, Linarejos Cruz e Ignacio Español conciben el paisaje como “extensión del patrimonio cultural y de su interpretación”, y lo vinculan a la noción de territorio-patrimonio, de creciente predicamento en los estudios patrimoniales. “Como en el caso de los objetos artísticos o artesanales o del edificio antiguo –escriben-, el interés por el territorio radica no sólo en la realidad material de su organización y estructuras geográficas, sino también en la interpretación que aquella cultura tiene de ese medio, es decir, en su paisaje”².

Desde los estudios del paisaje, por su parte, se subraya su contenido patrimonial, resultado tanto de los signos históricos legibles en buena parte de las configuraciones paisajísticas, es decir, de las huellas del pasado en el presente -la metáfora del paisaje-palimpsesto-, como de la memoria e identidad que numerosos paisajes evocan, consecuencia en parte de tales huellas. Algunos hemos insistido desde la perspectiva histórico-geográfica en el entendimiento del paisaje como patrimonio y en su potencialidad como recurso para el desarrollo territorial y la mejora de la democracia³; otros

¹ La mayor parte de este texto constituye la contribución del autor al Seminario “Territorio y paisaje”, organizado por el CDAN y celebrado en Huesca en pasado mes de junio de 2010. En la actualidad se encuentra en proceso de publicación.

² Linarejos CRUZ PÉREZ e Ignacio ESPAÑOL ECHÁNIZ, *El paisaje. De la percepción a la gestión*, Ediciones Liteam, Madrid, 2009, p. 40-41.

³ Rafael MATA OLMO, “El paisaje, patrimonio y recurso de desarrollo territorial sostenible. Conocimiento y acción pública”, en *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. CLXXXIV, Nº 729, 2008, pp. 155-172. Véase también, Concepción SANZ HERRÁIZ, “El paisaje como recurso”, en Eduardo MARTÍNEZ DE PISÓN (dir.), *Estudios sobre el paisaje*. Madrid, Fundación Duques de Soria, UAM, 2000, pp. 281-291

lo han hecho desde la antropología, destacando el contenido simbólico –no siempre necesariamente histórico- de los llamados paisajes culturales, en relación, por ejemplo, con configuraciones paisajísticas a veces tan “recientes” como las áreas de colonización agrícola del régimen franquista y sus característicos poblados⁴.

Ese acercamiento entre patrimonio y paisaje, y la complicidad creciente de sus respectivas políticas, no exenta de problemas teóricos y aplicados como veremos más adelante en relación con los espacios rurales, obedece, entre otras razones, a dos circunstancias de distinto alcance; una de orden conceptual y otra de naturaleza empírica y aplicada.

Paisaje y patrimonio son nociones que comparten, en su esencia, la relación entre objeto y sujeto, entre la realidad material de los hechos artísticos, históricos y geográficos, y sus representaciones culturales y simbólicas. Se desenvuelven, pues, en un mismo terreno de simultaneidad de ideas y sentimientos. El patrimonio se produce –escribió hace unos años el antropólogo Llorenç Prats en un opúsculo fundamental- “en una situación de tensión entre la razón y el sentimiento, entre la reflexión y la vivencia”⁵.

Lo mismo puede decirse del paisaje, tanto de aquel al que atribuimos valores patrimoniales, como de los paisajes comunes, cotidianos. El historiador del arte Federico López Silvestre, argumentando el común origen decimonónico de las distintas corrientes de los estudios del paisaje del siglo XX apuntadas por Jean-Marc Besse, señala cómo los “viejos maestros” –entre ellos, destacado, Alejandro de Humboldt-, “plantarán, rompiendo con la filosofía moderna, tanto newtoniana como cartesiana, una crítica radical a la mirada que convierte la naturaleza en número (...) y la sustitución de esa mirada por una filosofía que trata de mostrar la cercanía esencial entre el mundo objetivo analizado por la Ciencia y la Filosofía de la Naturaleza, y el mundo subjetivo definido desde el arte y las humanidades”⁶. Es un modo de expresar el sentido del paisaje como punto de encuentro entre objeto y sujeto, entre el ser y su visibilidad, entre la razón y el sentimiento al que se refiere Prats. Frente a una posición subjetivista y estetizante, que pone exclusivamente el acento en el papel constituyente de la mirada, y otra realista, que destaca la existencia de algo más allá de la representación, cabe –como dice el citado Jean-Marc Besse- un concepto que sintetiza la tensión entre, “por una parte, la actividad del espectador y, por otra, el hecho de que hay algo que ver, algo que se ofrece a la vista”⁷.

Junto a ese espacio conceptual común de objetos y sujetos, de realidades materiales y de representaciones, paisaje y patrimonio comparten también en los últimos tiempos un proceso de extensión semántica, que amplía sus respectivos horizontes de significados, de métodos y de acción pública. Este proceso es particularmente llamativo en el caso del patrimonio, que cuenta ya con una larga tradición de estudios orientados a la salvaguarda y gestión de valores patrimoniales, materiales y excepcionales en una primera etapa, y abiertos más tarde a lo inmaterial y al territorio.

El proceso de apertura semántica del patrimonio supone, en el ámbito de las políticas públicas, atribuir sentido, valores y acciones patrimoniales, además de a un amplio repertorio de fenómenos

o Juan OJEDA RIVERA, “Desarrollo y patrimonio paisajístico”, en *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico PH*, N. 42, 2003, pp. 51-56. También, Florencio ZOIDO NARANJO, “El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia”, en *PH Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, N. 50, 2004, pp. 66-73.

4 Pablo PALENZUELA CHAMORRO, “El patrimonio inmaterial de los poblados de colonización: memoria colectiva y cultura del trabajo”, en *PH Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, N.º. 52, 2005, pp. 94-101.

5 Llorenç PRATS, *Antropología y patrimonio*, Ariel Antropología, Barcelona, 1997, 2.ª edición 2004, p. 13.

6 Federico LÓPEZ SILVESTRE, “Pensar la historia del paisaje”, en Javier MADERUELO (dir.), *Paisaje e historia*, Abada-CDAN, Madrid, 2009, pp. 9-52, p. 13.

7 Jean-Marc BESSE, *Voir la Terre. Six essais sur le paysage et la géographie*, Actes du Sud ENSP/Centre du Paysage, Arlés, 2000, p.100.

inmateriales, a piezas cada vez más extensas de territorio, superando los límites de sitios y conjuntos históricos, que en su momento constituyeron un avance respecto de museos y de elementos singulares. Para algunos autores, tal proceso de apertura culminaría con la integración de patrimonio natural y cultural, por una parte, y -como se ha dicho ya- con la consideración de los paisajes culturales como expresión material y simbólica del territorio-patrimonio. Es evidente la proximidad conceptual y prospectiva entre esta noción de paisaje como tipo específico de patrimonio y el proyecto que preconiza el Convenio Europeo del Paisaje⁸, aunque, a mi juicio, con algunas diferencias que más adelante abordaré.

La ampliación semántica y aplicada del concepto de patrimonio a lo largo de más de siglo y medio obedece, entre otras razones, al muy distinto contexto en el que surgió la política de patrimonio en el siglo XIX –en cierto modo, también la de paisaje- y a contexto actual, siempre teniendo en cuenta, como ha señalado José Castillo refiriéndose al Patrimonio Histórico, que el proceso ha sido acumulativo. Aun asumiendo la tesis de la construcción social del patrimonio, formulada sobre todo en el campo de la antropología, que implica que aquél no es algo dado que existe en la naturaleza, y “que es o puede ser históricamente cambiante, de acuerdo con nuevos criterios o intereses que determinan nuevos fines en nuevas circunstancias”⁹, Castillo subraya con razón que los cambios en la caracterización del Patrimonio Histórico “conllevan una constante ampliación de la realidad protegida, la cual, sin estar determinada por una idea finalista (lo que nos impide hablar de un momento final en este crecimiento), debe calificarse como acumulativa (rara vez un bien considerado protegible por una ley es excluido de la tutela por otra ley posterior)”¹⁰.

1. 1. CONTEXTO Y SIGNIFICADO DE LA PRIMERA POLÍTICA DE PATRIMONIO

Como ha recordado Jean-Claude Duclos¹¹, en sus inicios, el estudio y la defensa legal de elementos del patrimonio, tanto históricos, como naturales y culturales, surge en un contexto de confianza en el progreso y en la industrialización, que implica ya la transformación de partes importantes del territorio -aunque sin alcanzar las proporciones de la segunda mitad del siglo XX-, y de formulación o fortalecimiento paralelo de identidades nacionales y regionales, auspiciadas en la mayor parte de los casos por “burguesías territoriales” y por el poder que las representa. La creación de los primeros museos y colecciones, la identificación y protección de elementos patrimoniales singulares, la constitución de los primeros sitios nacionales en forma de parques o lugares históricos responde ante todo, en esa etapa, a sentimientos de nostalgia del pasado, de necesidad de recuperar el Paraíso Perdido, a una especie de “refugio compensatorio” -en palabras de Pierre Nora¹²- ante la celeridad de los cambios de la primera revolución industrial.

Pero el origen de la condición de patrimonio de tales elementos no obedecería exclusivamente a la melancolía de la pérdida o al aprecio por lo antiguo y su genealogía; esas son sólo circunstancias propicias, incluso necesarias. “El factor determinante (del patrimonio) –en palabras de Llorenç Prats- es su carácter simbólico, su capacidad para representar simbólicamente una identidad”¹³. En el siglo XIX, en el marco del pensamiento romántico, el impulso de los nacionalismos y re-

8 Consejo de Europa, *Convenio Europeo del Paisaje*, 2000.

9 Llorenç PRATS, *Antropología y patrimonio*, op. cit., 1997, 2.ª edición, 2000, p. 20.

10 José CASTILLO RUIZ, “El futuro del patrimonio histórico: la patrimonialización del hombre”, en *Revista de Patrimonio Histórico*, Nº 1, diciembre de 2007, edición digital, p. 4.

11 Jean-Claude DUCLOS, Prólogo, en Llorenç PRATS, *Antropología y patrimonio*, op. cit., 1997, 2.ª edición, 2000, pp. 7-11.

12 Pierre NORA, *Le Monde*, 1996, citado por Jean-Claude DUCLOS, Prólogo, en Llorenç PRATS, *Antropología y patrimonio*, op. cit., 1997, 2.ª edición, 2000, p. 7.

13 Llorenç PRATS, *Antropología y patrimonio*, op. cit., 1997, 2.ª edición, 2000, p. 22.

gionalismos, que coincide en muchas áreas de Europa con los cambios derivados del progreso económico, se sirve de variados tipos de sistemas simbólicos y de representaciones, entre ellas las patrimoniales. Como ha documentado André Desvallées refiriéndose a los orígenes y evolución del patrimonio en Francia, del monumento soporte de memoria, emerge “el patrimonio soporte de identidad”¹⁴, en un proceso que en el caso francés se extiende desde la Revolución a los años ochenta del siglo XIX. Por eso se ha afirmado con razón que el XIX constituye en toda Europa una edad de oro del patrimonio nacional¹⁵ o que “es incontestablemente el siglo de los museos”, museos que sin perjuicio de sus fundamentales misiones artísticas, educativas y científicas, respondían explícitamente al “despertar de un sentimiento nacional y patriótico”¹⁶.

Coetáneamente, la identificación y caracterización de estereotipos paisajísticos como imagen inmutable del territorio, aceptada comúnmente por una sociedad, responde también a procesos de reafirmación nacional, como han puesto de manifiesto numerosos estudios recientes sobre historiografía del paisaje¹⁷. El historiador suizo François Walter, citado por Francisco López Silvestre y Rubén Lois en un sugerente estudio sobre la presencia del paisaje “nacional” en la publicidad turística gallega¹⁸, vincula concretamente el desarrollo de paisajes estereotipo con la eclosión del nacionalismo y ha subrayado el riesgo de hacer pasar un estereotipo retórico por una categoría de entendimiento.

La pregunta que inmediatamente surge es cómo un ente potencialmente “patrimonializable” se constituye en patrimonio. El asunto es de notable hondura teórica y no cuenta hasta el momento, que sepamos, con una respuesta única y compartida. Creo que en este aspecto esencial, los contextos, desde los inicios de la patrimonialización en el siglo XIX hasta el presente, son una vez más decisivos a la hora de ofrecer una explicación razonable.

Desde el pensamiento antropológico se ha insistido en que cualquier iniciativa de “activación patrimonial” se fundamenta en la eficacia simbólica de potenciales referentes patrimoniales, pertenecientes, a juicio de Llorenç Prats, a los ámbitos de la naturaleza, de la historia o del genio creativo. La eficacia simbólica reside en la capacidad del ente patrimonial para expresar de “una forma sintética y emocionalmente efectiva una relación entre ideas y valores”. Dicho de otra forma –en palabras del propio Prats- “el símbolo tiene la capacidad de transformar las concepciones y creencias en emociones, de encarnarse, y de condensarlas y hacerlas, por tanto, mucho más intensas”. De esta forma, un elemento potencialmente patrimonializable, dentro del “inmenso y abstracto almacén” de la naturaleza, el pasado o del genio creativo, se convierte institucionalmente en patrimonio cuando posee esa capacidad simbólica de “condensar emociones” y, lo que es tan importante o más aún en esa línea argumental, cuando dicho elemento es activado “por versiones ideológicas de la identidad”¹⁹ (Prats, 1997; ed. 2004: 29-31).

No es este el momento de profundizar en las estrechas y sutiles relaciones entre patrimonio, sím-

14 André DESVALLÉES, « Emergence et cheminements du mot patrimoine », en *Musées et Collections Publiques de France*, n. 208, 1995, pp. 6-29.

15 Dominique POULOT, “Patrimoine et histoire”, en *Les Papiers*, N.º 9, 1992, pp. 37-76, citado por Llorenç PRATS, *Antropología y patrimonio*, op. cit., 1997, 2.ª edición, 2000, p. 25.

16 Nelia DIAS, *Le Musée d'ethnographie du Trocadero (1878-1908. Anthropologie et Muséologie en France. CNRS, Paris, 1991, p. 94.*

17 Véanse varios de los trabajos del capítulo “Paisajes, territorios, identidades”, en Nicolás ORTEGA CANTERO; Jacobo GARCÍA ÁLVAREZ, J. y Manuel MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ (eds.), *Lenguajes y visiones del paisaje y del territorio*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2010

18 François WALTER: “Caractères et stéréotypes: du moral au spatial”, en *Les figures paysagères de la nation. Territoire et paysage en Europe (16e-20e siècles)*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2004, pp.23-78, citado por Federico LÓPEZ SILVESTRE y Rubén C. LOIS GONZÁLEZ, “La fuerza de un mito: la presencia del paisaje ‘nacional’ en la publicidad turística gallega en España”, en *Ateliê Geográfico. Revista Eletrônica UFG-IESA, Goiania (Brasil)*, vol. 1, N.º 1, septiembre de 2007, p. 5.

19 Llorenç PRATS, *Antropología y patrimonio*, op. cit., 1997, 2.ª edición, 2000, pp. 29-31.

bolo e identidad, pero sí al menos de hacer referencia al proceso de activación patrimonial, en concreto, a quién o quiénes lo activan. Desde una posición explícitamente radical el propio Prats afirma, contra la extendida opinión de que es la sociedad como “sujeto colectivo” la que selecciona y activa el patrimonio, que todo proceso de patrimonialización es siempre y en última instancia un acto del poder:

“(...) No activa quien quiere, sino quien puede –dice el autor-, en primer lugar los poderes constituidos (...). La sociedad puede adherirse y/u otorgar (u oponerse o denegar), consensuar una representación, una imagen, un discurso (...); pero (éstos) han sido elaborados por alguien concreto (...), al servicio de ideas, valores e intereses concretos (...). Los repertorios patrimoniales también pueden ser activados desde la sociedad civil, por agentes sociales diversos, aunque para fructificar siempre necesitarán el soporte, o, cuando menos, el beneplácito del poder: Sin poder, podríamos decir, no existe patrimonio”²⁰.

De lo expuesto hasta aquí en relación con los orígenes de la noción y de las políticas de patrimonio cabría subrayar, por una parte, el carácter singular y claramente acotado de los primeros elementos patrimoniales “activados” o institucionalizados por su capacidad de condensación simbólica en el terreno de la historia, la naturaleza o la imaginación creativa; por otra, el hecho de que tales procesos de “institucionalización” constituirían decisiones del poder establecido, que encuentra en las representaciones patrimoniales una vía eficaz de construcción de identidades y de reafirmación nacional. Museos y otros elementos sacralizados del patrimonio son así, en feliz expresión de Nélia Dias, un modo de “celebrar la nación, a la gloria de la cual aportaban su concurso”²¹. Todo ello –es importante reiterarlo como parte del contexto- en una primera etapa de revolución tecnológica, de cambio social y urbanización, y de pérdida o sustitución de elementos y de culturas de antaño, que junto a sentimientos de nostalgia y de “pérdida de memoria”, potencian la carga simbólica de lo heredado al servicio de identidades territoriales.

En el caso de España, la Constitución republicana de 1931 y la Ley de Patrimonio Artístico Nacional (PAN) de 1933, que culminan un proceso normativo iniciado a comienzos del siglo XX con la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y la Dirección General de Bellas Artes, contienen referencias expresivas sobre los vínculos ideológicos entre nación y patrimonio, atribuyendo al Estado “su celosa custodia y (...) su perfecta conservación”²². A diferencia de constituciones anteriores, la de 1931 contiene ya un precepto específico sobre el Patrimonio Histórico-Artístico, el artículo 45, que establece que “toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación”. Por su parte, el Preámbulo de la Ley del PAN de 1933, junto al pionero reconocimiento del derecho de las personas al disfrute del patrimonio, señala:

“Es principio inspirador de la legislación actual de los pueblos cultos el reconocimiento del derecho de los naturales del país al disfrute de las obras de arte y de cultura legadas por el pasado. Constituyen ellas el tesoro espiritual de la raza y nadie duda ya de que ese tesoro es inalienable”²³.

²⁰ Llorenç PRATS, *Antropología y patrimonio*, op. cit., 1997, 2.^a edición, 2000, pp. 33 y 35.

²¹ Nélia DIAS, *Le Musée d'ethnographie*, op. cit. CNRS, Paris, 1991, p. 95.

²² Véase Javier GARCÍA HERNÁNDEZ, “La regulación y la gestión del Patrimonio Histórico-Artístico durante la Segunda República (1931-1939)”, en e-rph. *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, N.º. 1, diciembre de 2007, p. 3.

²³ Citado por Javier GARCÍA HERNÁNDEZ, “La regulación y la gestión del Patrimonio Histórico-Artístico durante la Segunda República (1931-1939)”, op. cit., p. 5 (énfasis nuestro).

1. 2. LA APERTURA DEL PATRIMONIO AL TERRITORIO Y AL PAISAJE

Desde entonces, el horizonte conceptual y político del patrimonio se ha ampliado considerablemente, abriéndose al territorio y a numerosas facetas inmateriales de la cultura, hasta el punto de que –en palabras de José Castillo- resulta hoy difícil “determinar no tanto lo que es como lo que no es patrimonio histórico”. Tal indefinición obedecería en opinión del autor a la falta de un auténtico debate teórico y conceptual, y a la preeminencia de los textos normativos, que tienden a suplantar a la reflexión científica. “La tendencia que se está imponiendo en la actualidad –afirma Castillo- es no reconocer el ‘no patrimonio’, produciéndose en cierta manera una ‘arqueologización’ del mismo, en el sentido, como sucede con esta masa de bienes, de que cualquier objeto del pasado (incluso del presente), por el hecho de serlo (incluso de haberlo sido), ya es Patrimonio Histórico”²⁴.

A mi juicio, no obstante, y aun compartiendo la opinión sobre la relativa escasez de reflexión teórica, la ampliación progresiva del patrimonio y la dificultad de acotar sus límites y su propia definición responden al contexto actual en el que se desenvuelve su protección y gestión, un contexto muy distinto del que justificó su nacimiento. El presente es hoy de riesgo e incertidumbre a todas las escalas; de globalización y banalización de los lugares; de consumo insostenible y desigual de recursos y territorio, con destrucción y sustitución masiva de huellas, saberes, culturas y memoria.

Pasó ya el tiempo de la confianza ilimitada en la industrialización y el progreso, de la nostalgia del paraíso perdido y de actuar sólo sobre unos pocos elementos patrimoniales por su alta capacidad simbólica e identitaria a juicio del poder. El reto del patrimonio está hoy en el territorio y en sus representaciones –el futuro del patrimonio está en el territorio, escribió hace unos años Jordi Padró²⁵-, en pasar del “refugio compensatorio” de los lugares de memoria de Pierre Nora al uso prudente de los recursos naturales y culturales.

En esa tarea, recuperar el sentido semántico del patrimonio como herencia, como legado de cultura y de vida que recibimos y debemos transmitir en condiciones aceptables, renueva y fortalece su significado en el debate de la sostenibilidad. Claro que esa expansión conceptual y estratégica ha sido a costa de que el patrimonio abandonara “sus pretensiones conceptuales absolutas” y se hiciera “más flexible”, dando paso, en el plano teórico, a “interpretaciones en continua renovación y revisión, como producto enriquecedor de la gestión del patrimonio y su papel en la reflexión cultural”²⁶.

La apertura semántica y la “ampliación acumulativa” del patrimonio lo ha sido tanto en términos físicos como interpretativos, concretándose, en primera instancia, en el incremento en número, tipos y extensión del repertorio de entes patrimoniales, con un recorrido que va del elemento al conjunto y del conjunto al territorio. En ese proceso, la noción de entorno, formalmente incorporada a la legislación de patrimonio en España desde hace casi dos décadas y considerada ya, por ejemplo, en los años cuarenta del siglo XX en el tratamiento de los núcleos históricos de Toledo y Segovia, constituye un paso importante y lleno de posibilidades para la integración en el territorio de numerosas singularidades patrimoniales²⁷. El entorno del monumento o del conjunto histórico, artístico o arqueológico, concebido en un primer momento en términos esencialmente visuales,

²⁴ José CASTILLO RUIZ, “El futuro del patrimonio histórico: la patrimonialización del hombre”, en *op. cit.*, p. 6.

²⁵ Jordi PADRÓ, “Territorio y gestión creativa del patrimonio natural y cultural”. Ábaco, Nº34, 2002 (edición digital)

²⁶ Linarejos CRUZ PÉREZ e Ignacio ESPAÑOL ECHÁNIZ, *El paisaje. De la percepción a la gestión*, Ediciones Liteam, *op. cit.*, p. 40. De interés, en este sentido, el capítulo segundo del libro.

²⁷ Sobre la evolución y aplicación del concepto de entorno en la legislación y política de patrimonio histórico véase la obra fundamental de José CASTILLO RUIZ, *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural*. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico-Universidad de Granada, Granada, 1997, 545 p.

para salvaguardar las vistas hacia y desde el hito patrimonial, se convierte en un ámbito de geometrías variables, en el que junto a la protección de los aspectos perceptivos se consideran también aquellos elementos y procesos funcionales que dan sentido, que permiten comprender el elemento patrimonial en su contexto territorial. Un interesante documento de debate y prospectivo elaborado hace algunos años por el Consejo de Europa²⁸ entiende finalmente el patrimonio como expresión del carácter y la diversidad de lugares y comunidades, frente a su naturaleza eminentemente simbólica y singularista de tiempos pasados. Salta a la vista la proximidad conceptual entre ese entendimiento del patrimonio y la noción moderna de paisaje como morfología, carácter y representación del territorio.

Un proceso de apertura de esas características se manifiesta también –es importante destacarlo– en la toma de decisiones, en el gobierno del patrimonio, y en los modos de conservación y gestión de los recursos patrimoniales. Se estaría haciendo el camino, no sin dificultades, desde una “patrimonialización autoritaria” como ejercicio del poder, en la línea planteada por Llorenç Prats, hacia una patrimonialización participada, lo que Kate Clark y Paul Drury han sintetizado en la gráfica expresión “Del monumento al ciudadano”²⁹. La concepción cada vez más extensa y abierta del patrimonio se interpretaría así, en opinión de los autores citados, como una forma de progreso de la democracia y de implicación de las comunidades locales:

“El estrecho espectro de los valores (estéticos, referidos al respeto de lo antiguo o a la identidad del Estado-nación) se ha expandido –afirman Clark y Drury– a medida que reconocemos que el patrimonio puede ser difícil o incómodo (elemento de discordia). Las cosas pueden estar cargadas de interés sin ser necesariamente bellas o antiguas. En el pasado los valores del patrimonio han puesto el acento en el “interés nacional”, sin embargo las continuidades (“continuités”) más fuertes de Europa se enraizan en la micro-región o un pequeño pueblo”³⁰.

Lógicamente, esta evolución está teniendo implicaciones significativas en el terreno de la conservación y la gestión. Lo constató hace ya algún tiempo el llamado “Grupo de Londres”, entidad informal de trabajo integrada por estudiosos y gestores de patrimonio, promovida igualmente por el Consejo de Europa. En un resumen conclusivo de sus tareas³¹ se destaca, por ejemplo, el hecho de que la nueva Convención del Paisaje –el Grupo la entiende como parte del “bloque patrimonial” del Consejo de Europa– sea el primer tratado internacional que “sustituye la noción de clasificación o catálogo de sitios puntuales por la idea de que un paisaje en su globalidad puede presentar interés”. La catalogación, ejercicio propio de las acciones patrimoniales clásicas, pierde paulatinamente protagonismo en beneficio de la caracterización. En esa misma línea hay que entender la superación de las iniciativas individuales de conservación en favor de la conservación integrada, y el salto de una idea de patrimonio anclada en los sitios a su integración en el territorio y la formulación consiguiente de estrategias patrimoniales de ámbito nacional o regional.

En última instancia, todo conduce hacia el nexo que se pretende establecer entre gestión del patrimonio cultural y desarrollo sostenible, especialmente tras la Declaración de Helsinki de la 4ª Conferencia europea de ministros responsables del patrimonio. Aunque algunos organismos encargados

28 *Fuctions du patrimoine culturel dans une Europe en changement. Conséil de l'Europe, Strasbourg, 2002, 126 pp.*

29 Kate CLARK et Paul DRURY, « Du monument au citoyen : les fonctions du patrimoine culturel dans une Europe en évolution », en *Fuctions du patrimoine culturel dans une Europe en changement, op. cit.*, pp. 119-124.

30 Kate CLARK et Paul DRURY, « Du monument au citoyen : les fonctions du patrimoine culturel dans une Europe en évolution », *op. cit.*, p.

31 El resumen conclusivo de los trabajos llevados a cabo por el Grupo de Londres fue realizado por Kate Clark, “De la réglementation à la participation: patrimoine culturel, développement citoyeneté”, en *Fuctions du patrimoine culturel dans une Europe en changement, op. cit.*, pp. 107-118.

del patrimonio no han asumido aún este enfoque y, por otra parte, los documentos que definen las políticas verdes a menudo no contienen referencia alguna al patrimonio cultural, lo cierto es que en el ámbito del conocimiento y también en el de la política territorial de la Unión Europea se afianza la necesidad de convergencia de las actuaciones de conservación y puesta en valor del patrimonio cultural y natural³² en pos de un uso prudente de los recursos y de un territorio de calidad. El denominado “Sistema de patrimonio territorial” del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía³³, que integra patrimonio natural y cultural como uno de los ejes del “modelo territorial” de la región, constituye un ejemplo de buena práctica, en un espacio en el que, como en tantos otros, la complementariedad y sinergia de valores culturales y naturales en el territorio es muy elevada.

Estas cuestiones afectan, por último, al controvertido asunto del papel del patrimonio –natural y cultural- como recurso para el desarrollo de regiones, comarcas, municipios y comunidades. Aun reconociendo los negativos efectos sociales y culturales de un “patrimonio de mero consumo” y la necesidad de un “patrimonio de uso” ligado a la calidad de vida de las poblaciones locales³⁴, la valorización de los recursos patrimoniales, adecuadamente gestionada, constituye, en contextos muy diversos, un estímulo para el desarrollo local. Precisamente el hecho de que los valores patrimoniales se amplíen de monumentos, museos y sitios a conjuntos territoriales extensos permite superar el concepto de ingreso por visitante, habitualmente muy localizado en el espacio, por la noción más equitativa y estratégica de retornos económicos y beneficios sociales, de mayor repercusión en el desarrollo territorial.

Sin embargo, todo este proceso de ampliación semántica, metodológica y estratégica que vengo comentando tiene, en el terreno legal al menos, dos tipos de limitaciones, que es preciso considerar cuando se plantean las relaciones entre patrimonio y paisaje, tanto desde el punto de vista teórico como, sobre todo, propositivo.

La primera consiste en que, con contadas excepciones internacionales, patrimonio cultural y patrimonio natural son tratados aún de manera separada y diferente por la mayor parte de las normas que regulan su conservación. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (2007) de España tiene por objeto, precisamente eso, el “Patrimonio Natural, el conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural”. La de Patrimonio Histórico Español vigente, de 1985, establece por su parte que son constitutivos de dicho patrimonio “los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico”. No se aprecian diferencias significativas de contenido cuando las normas se refieren al patrimonio cultural, como ocurre con algunas de las leyes de patrimonio aprobadas por las comunidades autónomas.

La segunda limitación consiste en el hecho de que el patrimonio natural y cultural objeto de legis-

32 El alegato por un tratamiento integrado de patrimonio natural y cultural en el diseño del modelo territorial de la Unión Europea está ya recogido en COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia Territorial Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 89 pp.

33 *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla, 2007, pp. 109-120

34 Sobre la diferenciación de un “patrimonio de uso”, atento al derecho de apropiación y de disfrute de “aquellos que construyen, conservan, transforman y transmiten el patrimonio”, es decir, de sus actores, frente al “patrimonio de consumo”, véanse los trabajos de Pablo PALENZUELA CHAMORRO, *Guía para la puesta en valor del patrimonio del medio rural andaluz*, Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, y “El patrimonio inmaterial de los poblados de colonización”, en PH. *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, N. 52, 2005, pp. 94-101.

lación específica, además de un tratamiento separado, se refiere a partes concretas del territorio, a aquellas que tienen un “valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural”, en el caso del patrimonio natural, o cuentan con “interés” y “valor” especial en el caso del patrimonio histórico-cultural. Eso ocurre incluso en las pocas normas que incluyen explícitamente el paisaje como categoría explícita de patrimonio cultural. La Ley de Cantabria de 1998, por ejemplo, define Paisaje cultural, dentro de la clase Lugares culturales, como “partes específicas del territorio, formadas por la combinación del trabajo del hombre y de la naturaleza, que ilustran la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos en el espacio y en el tiempo, y que han adquirido valores reconocidos socialmente a distintos niveles territoriales, gracias a la tradición, la técnica o a su descripción en la literatura y obras de arte”.

Ciertamente no es patrimonio sólo aquello que las leyes protegen y no puede reducirse su concepto a enunciados meramente normativos. Pero es verdad también que en la difícil tarea de identificación y selección de los bienes patrimoniales, en cuanto a su declaración formal, primero, y a la fijación de regímenes de protección, después, es inevitable establecer criterios que permitan determinar la relevancia de un determinado hecho, material o inmaterial, y diferenciar así el patrimonio y el “no patrimonio”.

Por encima de valores específicos –históricos, arqueológicos, artísticos, etnográficos, paisajísticos...-, en los planteamientos más abiertos y avanzados de la teorización del patrimonio se afianza como criterio de patrimonialización, en palabras de José Castillo, el “significado para los ciudadanos”, es decir, la capacidad del bien patrimonial de “satisfacer las demandas reclamadas socialmente”³⁵. Son nociones muy próximas a la de “bien colectivo” que el patrimonio comparte hoy con el renovado concepto de paisaje que preconiza el Convenio de Florencia. Pero con una diferencia importante, en parte ya señalada. Patrimonio y patrimonialización implican un ejercicio de selección de lo significativo o relevante dentro del amplio universo de bienes patrimonializables. El paisaje del Convenio de Florencia, aunque de claras raíces patrimoniales, es sin embargo una cualidad de todo el territorio, de todos los territorios –su carácter percibido por la población-. Su estudio y ordenación no deberían restringirse, por tanto, a lo notable o especialmente valioso –a una selección de paisajes significativos-, sino extenderse a todos los paisajes, a los notables, singulares o exóticos, pero también a paisajes más habituales, a los rurales, a los urbanos y periurbanos, a ese amplio repertorio de “paisajes ordinarios”, como se los ha llamado recientemente³⁶, que constituyen el escenario de la vida cotidiana de la gente. Por esa razón el Convenio no define lo que es bello o feo, y no asocia, como ha escrito Ricardo Priore³⁷, paisaje a una experiencia estética necesariamente positiva. Las diferencias con la consideración del paisaje en las normas de conservación de la naturaleza y de patrimonio histórico-cultural vigentes, incluso en la propia legislación urbanística, saltan a la vista.

2. LA DIMENSIÓN PATRIMONIAL DEL PAISAJE COMO CARÁCTER DEL TERRITORIO. DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO A LA GESTIÓN DEL PAISAJE

Me he ocupado ya en otro lugar de la renovación reciente del concepto de paisaje y de su apertura a todo el territorio, con los retos que eso supone para la política paisajística. La Estrategia Territorial

³⁵ José CASTILLO RUIZ, “El futuro del patrimonio histórico: la patrimonialización del hombre”, en *op. cit.*, p. 9.

³⁶ Jean-Pierre DEWARRAT; Richard QUICEROT; Marcos WEIL; Bernard WOEFFRAY, B., *Paysages ordinaires. De la protection au project. Sprimont (Belgique)*, Pierre Mardaga, 2003, 95 pp

³⁷ Ricardo PRIORE, “Derecho al paisaje, derecho del paisaje”, en *Paisaje y Ordenación del Territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, 2002, pp. 92-99.

Europea (ETE), acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la UE en 1999 constituye un paso importante en el proceso de ampliación del interés social y político por el paisaje a espacios cada vez más extensos. Cuando la ETE trata de las “amenazas sobre los paisajes culturales” y de la necesidad de una “gestión creativa” de los mismos como objetivo para el territorio de la Unión, está refiriéndose de hecho a muchos de los paisajes rurales y urbanos de Europa, y no sólo al catálogo de los más notables o mejor conservados.

Es, no obstante, el Convenio Europeo del Paisaje el que asume plenamente el sentido territorial de la cuestión paisajística, es decir, la idea innovadora desde el punto de vista jurídico y político, de que cada territorio se manifiesta en la especificidad de su paisaje, independientemente de su calidad y del aprecio que merezca. Paisaje es, según el Convenio, “cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (traducción del *Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje*, BOE de 5 de febrero de 2008).

La definición del Convenio se refiere en primer lugar al territorio, a cualquier parte del mismo. El paisaje tiene, pues, una base material concreta, referida no a nociones más abstractas como espacio, área o suelo, sino a territorio, es decir, al espacio geográfico entendido como marco de vida, apropiado, organizado y vivido individual y socialmente. El territorio del paisaje no consiste sólo en su configuración material, en su fisonomía; el paisaje surge de la relación sensible, de la percepción del territorio (principalmente visual, aunque no sólo), “percepción multisensorial de un sistema de relaciones ecológicas”, en palabras del ecólogo Fernando González Bernaldez³⁸. El paisaje es, pues, el territorio percibido, con toda la complejidad psicológica y social que implica la percepción, desde los aspectos simplemente visuales a los más profundos relacionados con la experiencia de la contemplación reflexiva y de “las variables relevantes para la explicación del juicio estético de los paisajes”³⁹.

Pero el paisaje es algo más que una fisonomía vista y percibida. La última parte de la definición propuesta por el Convenio de Florencia señala que el carácter de cada paisaje es resultado de la acción de factores naturales y humanos y de sus interrelaciones. La palabra carácter es relevante en la definición del CEP y alberga, a mi juicio, un importante contenido patrimonial. Carácter es, según el Diccionario de la Lengua Española, “señal o marca que se imprime, pinta o esculpe en algo” y, así mismo, “conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa, de una persona o de una colectividad, que las distingue por su modo de ser u obrar, de las demás”. El sentido de carácter como seña o marca que se imprime en algo -en este caso en el territorio-, está muy próximo a la idea de “huella” que Jean-Marc Besse ha destacado recientemente en su ensayo sobre la aportación geográfica al entendimiento del paisaje como fisonomía del territorio⁴⁰.

El paisaje es, en su configuración formal, la huella de la sociedad sobre la naturaleza y sobre paisajes anteriores, la marca o señal que imprime “carácter” a cada territorio, el palimpsesto paisajístico, metáfora de tanto éxito⁴¹, utilizada, por ejemplo, en un interesante trabajo del historiador Enric Tello acerca de las “hipótesis de partida para una investigación histórica sobre los caracteres originales de los paisajes agrarios contemporáneos”⁴². El arqueólogo Philippe Leveau se ha referido

38 Fernando GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, *Ecología y paisaje*. Madrid, Blume, 1981, 250 pp.

39 José Antonio CORRALIZA, “Reacciones psicológicas a la estimulación escénica”, en *Ecosistemas*, N. 6, 1993, pp. 46-49.

40 Jean-Marc BESSE, *Voir la Terre. Six essais sur le paysage et la géographie*, op. cit, p.106.

41 Véase, por ejemplo, el capítulo titulado “El paisaje palimpsesto de la historia”, en la obra de Alfred FIERRO-DOMENECH, *Le pré carré. Géographie Historique de la France*, Paris, Lafont, 1986, 326 pp.

42 Enric TELLO, “La formación histórica de los paisajes agrarios mediterráneos: una aproximación coevolutiva”, en *Historia Agraria*, N. 19, 1999, pp. 195-212, p. 197

críticamente, no obstante, a esa imagen –y quizás no le falte razón- en un artículo sobre el paisaje en épocas históricas como documento arqueológico. Prefiere el autor la metáfora del paisaje como “piel arrugada”, pero viva, utilizada por Fernand Braudel, a la de la piel muerta del palimpsesto:

“La imagen del palimpsesto –escribe Leveau- había sido ampliamente utilizada desde los primeros descubrimientos de centuriaciones. Como un pergamino utilizado por los escribanos, la superficie de la tierra conservaría la marca de sociedades históricas; inscritas en forma de líneas y puntos, las huellas impresas por cada sociedad habrían recubierto las de sus predecesores, y ellas mismas habrían quedado enmascaradas por las de sus sucesores (...). Un palimpsesto es, sin embargo, un pergamino, una piel muerta estabilizada para durar. Más justa era la imagen utilizada por F. Braudel: ‘La Tierra está, como nuestra piel, condenada a conservar la huella de antiguas heridas’. La faz de la Tierra –concluye Leveau-, sobre la cual las sociedades escriben una historia compleja que materializan en puntos, líneas, superficies, volúmenes y colores, es ciertamente una superficie viva que evoluciona según sus propias dinámicas”⁴³.

Efectivamente, como escribe Nicolas Verdier en un clarividente ensayo sobre la memoria de los lugares, hoy día se prefiere, frente al enfoque del palimpsesto, el de la morfogénesis, es decir, “la consideración de elementos que transmitirían modelos de organización del territorio mucho después de su época de creación o de funcionamiento. A la magia del mantenimiento en el tiempo se prefiere el ejercicio de la reconstrucción, esto es, el análisis del proceso que implica la perennidad”⁴⁴; en otras palabras, el modo en el que las formas del pasado se transmiten, pero siempre de manera dinámica en “la incesante renovación de un juego complejo de reinterpretaciones”.

El tiempo histórico constituye, así, un componente muy importante de la mayor parte de los paisajes -su cuarta dimensión-, contribuyendo de manera a veces decisiva a su entendimiento. La historia se convierte de ese modo en una vía fundamental de indagación paisajística, y al mismo tiempo, como ha señalado Daniel Marcucci⁴⁵, en un objetivo explícito de prospectiva, de planificación, por cuanto en la identidad paisajística del territorio deberían enraizarse los proyectos territoriales y arquitectónicos. No en vano, con palabras de Joaquín Sabaté, “en la identidad del territorio está su alternativa”⁴⁶.

Muchos paisajes aparecen, pues, ante el observador como un magno documento para ser leído e interpretado en su diacronía. Ese “espacio donde contemplar la historia” tiene además implicaciones estéticas relevantes. Como ha dicho Venturi Ferriolo y recuerda Lionella Scasozzi⁴⁷, los valores estéticos que reconocemos hoy en cada territorio están estrechamente ligados a la posibilidad de mirar y leer en sus paisajes la complejidad de la historia del mundo que se expresa estéticamente en el sentido del lugar. En los paisajes -señala Venturi Ferriolo- “son individualizables las mutaciones sociales, la modificación de los modos de producción, de las formas urbanas, de los modos de vida, de la actividad laboral y económica, sobre todo de la visión del mundo y de la vida”⁴⁸.

43 Philippe LEVEAU, “Les paysages aux époques historiques: un document archéologique”, en *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, N. 55 (3), 2000, pp 555-582. p. 581-582.

44 Nicolas VERDIER, “La memoria de los lugares: entre espacios de la historia y territorios de la geografía”, en Nicolás ORTEGA CANTERO; Jacobo GARCÍA ÁLVAREZ, J. y Manuel MOLLÁ RUIZ-GÓMEZ (eds.), *Lenguajes y visiones del paisaje y del territorio*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 2010, pp. 209-217

45 Daniel MARCUCCI, “Landscape history as a planning tool”, en *Landscape and Urban Planning*, N. 49, 2000, pp. 67-81.

46 Joaquín SABATÉ, “En la identidad del territorio está su alternativa”, en *OP ingeniería y territorio*, N. 60, 2002, pp. 12-19.

47 Lionella SCAZZOSI, “Valutari i paesaggi”, en Alberto CLEMENTI (ed.), *Interpretazioni di paesaggio*. Roma, Meltemi editore, 2002, pp. 217-241.

48 Massimo VENTURI FERRIOLO, *Estetica del paesaggio*, Milano, Guerini, p. 59, citado por Lionella SCAZZOSI, op. cit., p. 218.

Aquí radica uno de los fundamentos de la dimensión patrimonial del paisaje, en el proceso secular de rehabilitación territorial que cada paisaje expresa en su materialidad y en sus representaciones, fundamentando la memoria del lugar⁴⁹, porque “la memoria se localiza y se encuentra más fácilmente –dice Lowenthal con razón- en el espacio que en el tiempo, en representaciones locales que en crónicas e historia”⁵⁰.

El Convenio de Florencia es plenamente consciente de que el paisaje, como carácter del territorio, constituye un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que “contribuye al bienestar de los seres humanos y a la formación de las culturas locales”. En ello se sustenta el propio reconocimiento jurídico del paisaje recogido en el artículo 5º del Tratado. Ahora bien, cuando el Convenio formula la política de paisaje dirigida a todo el territorio, vincula los valores patrimoniales, derivados de la configuración natural y/o de la acción del hombre, a la “protección de los paisajes”, es decir, a “aquellas acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje”.

En esa misma línea incide el documento del propio Consejo de Europa titulado “Orientaciones para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje”, difundido en 2008. Requieren iniciativas de protección los paisajes de valores patrimoniales relevantes, en parte considerados ya por la legislación específica de patrimonio natural e histórico-cultural de los estados miembros y de las regiones. Pero para las grandes extensiones de paisajes “ordinarios”, sin valores relevantes, sin significado patrimonial –aun pudiendo contar con elementos o áreas de especial valor-, el Convenio establece políticas de “gestión”, de “ordenación, de recualificación y mejora”, más propias de la ordenación del territorio, del urbanismo y de otras políticas sectoriales, que de las específicamente patrimoniales. Es aquí donde, a mi modo de ver, se establece una diferencia o una transición, si se prefiere, entre política de patrimonio y política de paisaje, sin que esto implique negar cuanto se ha dicho hasta ahora sobre la convergencia y la complicidad de los conceptos y de las políticas. Quizás el punto de encuentro deba estar –como ha escrito Florencio Zoido⁵¹- en la apertura y desarrollo de la idea de protección, a la que todavía se asocia el patrimonio histórico-cultural y la figura reglada de “paisaje cultural”, a la de buenas prácticas de gestión, con un gradiente que permita ir, sin discontinuidades, de la protección de los paisajes y estructuras paisajísticas notables, a las iniciativas de mejora y recualificación de lo deteriorado o lo banal.

Precisamente muchos paisajes de los territorios rurales saben bien de esas estrechas relaciones entre paisaje y patrimonio, pero a la vez, de la necesidad de una política paisajística que supere los límites de una concepción restrictiva de lo patrimonial y aborde la gestión de paisajes dinámicos, vivos y funcionales. A esos paisajes de la ruralidad y a algunas experiencias de estudio y ordenación de los mismos se dedica la última parte de este texto.

3. PAISAJE Y PATRIMONIO EN LOS ESPACIOS RURALES

En este marco de relaciones y complicidades entre paisaje y patrimonio, los paisajes de los espacios rurales, caracterizados fisonómicamente y funcionalmente por el predominio de actividades agrosil-

49 Simon SCHAMA, *Landscape and Memory*. New York, Alfred A. Knopf, 1995.

50 David LOWENTHAL, “Paysages et identités nationales”, en Marcel JOLLIVET y Nicole EIZNER, (eds.), *L'Europe et ses campagnes*, Institut d'Études Politiques, Paris, 1996, pp. 245-271, p. 248.

51 Florencio ZOIDO NARANJO, “Paisaje, territorio y patrimonio. (Aportación a la mesa redonda “La conservación del patrimonio cultural y sus interacciones con el paisaje y el territorio””, en *Patrimonio y Territorio. Actas del V Congreso Internacional ‘Restaurar la Memoria’*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2 vols., I, pp. 227-229.

vopastoriles, a las que se han sumado nuevos usos y demandas, constituyen un excelente ámbito para el pensamiento y para la acción. En primer término porque se trata de espacios de grandes dimensiones en una situación paradójica y contradictoria: dominan aún en extensión, incluso en regiones metropolitanas como la de Madrid o Valencia, pero en general cuentan con pocos actores agrarios, productores y gestores del paisaje, frente a muchos usuarios y agentes no agrarios, que en unos casos presionan por el cambio de uso, y en otros, por el acceso público a los valores del paisaje. Son, por tanto, paisajes vividos, percibidos y valorados de modos contrapuestos y hasta conflictivos, planteando un claro reto de gobernanza⁵².

En segundo lugar, y por encima de diferencias manifiestas entre lugares, muchos paisajes rurales albergan en su morfología, en el funcionamiento de sus agrosistemas, y en infinidad de prácticas sociales⁵³, huellas, representaciones y símbolos de significado patrimonial⁵⁴, aun en el caso de conjuntos paisajísticos transformados y deteriorados, como puedan ser hoy las huertas y viejos regadíos históricos, inmersos en la evolución y lógicas de los espacios periurbanos,

A todo ello se suma cierta mitificación y simplificación de lo rural por parte una sociedad crecientemente urbana –entre la gente común, pero también entre ciertas castas de técnicos de la ciudad-, que percibe el paisaje del campo como estático y único, ignorando la diversidad de contextos territoriales y sociales, de dinámicas y, en última instancia, de paisajes: desde el abandono y la marginación de la montaña y las altas parameras, a la periurbanización, pasando por los territorios de agriculturas rentables, guiadas por el mercado.

Los paisajes rurales, emplazados entre la urbe y la “naturaleza”, entre la metrópoli y lo protegido, sin más valores en ocasiones que su propio carácter, y su condición de espacios libres y de producción primaria, constituyen la auténtica arena de la calidad de vida y de la sostenibilidad, un reto de civilización para sociedades devoradoras de territorio. Como bien dice Giorgio Agamben, “hoy no es la ciudad sino el campo el paradigma biopolítico fundamental de Occidente”⁵⁵.

El proceso de “ambientalización” al que asiste la agricultura europea desde 1992, enmarcado en la crisis del proyecto productivista que inspiró de forma casi exclusiva la Política Agraria Común hasta fines de los años ochenta, supone la formulación de un nuevo modelo para la agricultura y el medio rural de la UE. Es un modelo todavía en proceso de elaboración, con incertidumbres y carencias, pero sustentado de modo cada vez más firme en el concepto de “multifuncionalidad” de la actividad agrariopecuaria y forestal, y en la atención que merecen las externalidades positivas de la agricultura, concretamente, su capacidad de gestionar y salvaguardar paisajes.

52 Sobre las distintas miradas de lo rural, la aceptación de políticas ambientales y paisajísticas y los problemas de gobierno de los paisajes rurales son de interés diversos trabajos de Pierre DONADIEU, “Aceptaron as sociedades rurais europeas as políticas paisaxísticas públicas?”, en Francisco DÍAZ-FIERROS VIQUEIRA y Federico LÓPEZ SILVESTRE (coords.), *Olladas críticas sobre a paisaxe*, Santiago de Compostela, Consello da Cultura Galega, 2009, pp. 267-283.

53 Me he ocupado en otro lugar de las huellas y marcas que lo rural deja en el paisaje. Rafael MATA OLMO, “Agricultura, paisaje y gestión del territorio”. *Polígonos. Revista de Geografía*, N. 14, 2004, pp. 97-137.

54 Referencias al contenido patrimonial de la agricultura y los paisajes agrarios/rurales, en Rocío, SILVA PÉREZ, “Agricultura, paisaje y patrimonio territorial. Los paisajes de la agricultura vistos como patrimonio”, en *Boletín de la A.G.E.*, 2009, N. 49, p. 309-334. Esther Isabel PRADA LLORENTE y Pascual RIESCO CHUECA, “Buenas prácticas paisajísticas en la modernización agraria”, en *Territorio, paisaje y patrimonio rural. Actas del XV Coloquio de Geografía Rural, Asociación de Geógrafos Españoles, Grupo de Trabajo de Geografía Rural-Universidad de Extremadura*, 2010, pp. 314-324. Una síntesis sobre la protección del patrimonio rural en Leonor de la PUENTE FERNÁNDEZ, “El patrimonio rural y su protección”, en *Territorio, paisaje y patrimonio rural. Actas del XV Coloquio de Geografía Rural, Asociación de Geógrafos Españoles, Grupo de Trabajo de Geografía Rural-Universidad de Extremadura*, 2010, pp. 471-482.

55 Giorgio AGAMBEN, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, Stanford University Press, 1998, pp. 181-182. En la misma línea, recuperando el valor fundamental de lo rural en el diseño y la planificación urbanística, véase el trabajo de Mohsen MOSTAFAVI, “Why Ecological Urbanism? Why Now?”, en Mohsen MUSTAFAVI & Gareth DOHERTY (eds.): *Ecological Urbanism*, Harvard University Graduate School of Design & Lars Müller Publishers, 2010, pp. 12-51.

La ordenación del paisaje en extensas áreas de Europa no puede desligarse por ello de la agricultura, de los agricultores y de la política denominada ahora de desarrollo rural, que se perfila cada vez con más fuerza como una política de cohesión territorial. Lejos de constituir una limitación o un impedimento, la gestión de los valores del paisaje (salvaguarda de su identidad y aprovechamiento económico de los recursos paisajísticos ligados a la producción) aparece hoy como una oportunidad para la agricultura y para el medio rural⁵⁶, y como una garantía para el futuro de muchos paisajes. Se presentan a continuación tres casos de estudio y gestión de paisajes de dominante rural, en tres contextos geográficos diferentes: un área metropolitana (el paisaje de viejos regadíos del bajo Tajuña en la Comunidad de Madrid); un espacio rural de clara funcionalidad agraria en la llanura Manchega (relaciones entre conjunto monumental y paisaje en la Sierra de los Molinos de Campo de Criptana); y un área de montaña con indicios de marginalidad, en la que la puesta en valor del patrimonio territorial y el paisaje, junto a dinamización de actividades productivas tradicionales e innovadoras, pretenden fundamentar un proyecto de desarrollo territorial (el Valle del Nansa en Cantabria).

3.1. LOS PAISAJES DE HUERTAS Y VEGAS EN CONTEXTOS METROPOLITANOS. POR UNA ACUERDO CIUDAD-CAMPO. EL CASO DE LA VEGA DEL TAJUÑA (MADRID)

Los paisajes de huertas y vegas en entornos urbanos, modelados por agriculturas de viejos regadíos y característicos sistemas de asentamiento asociados, suscitan hoy un interés espacial por sus valores agroecológicos, productivos, hidráulicos y etnográficos, pero también por el papel ambiental que desempeñan o deberían desempeñar en contextos territoriales crecientemente saturados⁵⁷.

Estos paisajes mixtos de ciudad y riego, armoniosamente contruidos durante siglos en torno al papel vivificador del agua domesticada, con cuadros tan sobresalientes en el Mediterráneo como las huertas de Valencia y Murcia, las vegas de Granada⁵⁸ o Aranjuez en el interior, y otras composiciones menores pero no menos interesantes en las llanuras aluviales ibéricas y sobre pequeñas planas litorales, sufren en los últimos tiempos procesos de deterioro, abandono y cambio de usos que comprometen el futuro del paisaje y la conservación de sus elementos constitutivos de mayor interés funcional y patrimonial. El valor patrimonial de estos territorios reside, precisamente, en el conjunto paisajístico de piezas organizadas en una fisonomía característica, con un agrosistema que modela y subyace a la forma, y algunos elementos o redes de elementos de interés arquitectónico, hidráulico o etnográfico (azudes, molinos, canales, caserías, caminos históricos, etc.).

El paisaje es una vía eficaz para comprender la materialidad y las representaciones de estos espacios –de lo que llamamos Huerta de Valencia o Vega de Granada–, y para actuar también con distintos instrumentos, desde los específicamente patrimoniales, a los urbanísticas y territoriales, sin olvidar las virtualidades de los programas agroambientales y de los planes hidrológicos, en pos de la racionalidad del uso del suelo y el agua, y del mantenimiento del carácter del paisaje. En los últimos años he tenido la oportunidad de investigar y de colaborar en documentos de or-

⁵⁶ Régis AMBROISE; François BONNEAUD y Véronique BRUNET-VINK, *Agricultures et paysages. Dix exemples de projets de paysage en agriculture*, Educagri, Dijon 2000.

⁵⁷ Sobre el interés productivo, ambiental y patrimonial de los paisajes de regadíos históricos, Rafael MATA OLMO y Santiago FERNÁNDEZ MUÑOZ, "Paisajes y patrimonios culturales del agua. La salvaguarda del valor patrimonial de los regadíos tradicionales", en *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, N. 337, octubre de 2010.

⁵⁸ Un reciente estudio que destaca los valores patrimoniales de la Vega de Granada es el de Eugenio CEJUDO GARCÍA y José CASTILLO RUIZ, "La Vega de Granada. La construcción patrimonial de un espacio agrario", en HERMOSILLA, J. (ed.): *Los regadíos históricos de España. Paisaje y patrimonio*. Madrid, MMARM, 2010, pp. 234-284.

denación y directrices de paisaje en este tipo de ámbitos⁵⁹. Si a alguna conclusión importante he llegado –además de constatar en muchos casos la barbarie– es la necesidad de un gran acuerdo “ciudad-campo”⁶⁰, que asuma los conflictos, supere la fractura clásica entre lo urbano y lo rústico, entre lo “lleno” y lo “vacío” (un vacío repleto de valores, como subraya el ecólogo Ramón Folch⁶¹), y enfatice en los beneficios mutuos –para el campo y para la ciudad–, de unas relaciones armónicas y de complementariedad.

La Vega baja del Tajuña, un característico paisaje de añejos regadíos orlados de pueblos y villas, a las puertas del área metropolitana de Madrid, constituye, aunque sin la grandeza de otros grandes conjuntos regados, un buen ejemplo de este tipo de paisajes periurbanos con evidentes valores patrimoniales. Los regadíos del Tajuña responden fielmente al calificativo de históricos por su remoto origen, por la continuidad secular de los sistemas hidráulicos y la organización territorial de las distintas áreas de riego, y porque, más allá de iniciativas recientes de mejora y modernización, no exentas de contradicciones como se verá, el paisaje de los viejos riegos tajuñeses responde hoy, con sorprendente pureza en algunos tramos, a formas y procesos que cristalizaron hace al menos cinco siglos.

Una densa red de acequias de riego y de canales para abastecimiento de molinos – y de pequeñas centrales hidroeléctricas en el siglo XX–, a partir de modestos azudes y represas sobre el cauce principal del río, constituyen la infraestructura de un sofisticado sistema de regadío tradicional que hizo que el río Tajuña fuera considerado en su época de mayor esplendor, durante la segunda mitad del siglo XIX, “el que mejor se aprovecha de la provincia para el riego por medio de varias acequias”⁶², siendo sus aguas “las mejor aprovechadas en esta provincia de Madrid, ya en el riego, ya como fuerza motriz”⁶³.

Junto a la densa red del sistema hidráulico de regadío, otros componentes rurales definen la fisonomía y funcionamiento del paisaje agrario, y la imagen singular que este espacio de vega transmite. El primero y fundamental de esos componentes es la estructura parcelaria minifundista, ligada a formas de propiedad y explotación campesina de la tierra. El segundo, el viario rural, incluidas las vías pecuarias que bordean y cruzan la vega. Parcelas, propiedades y caminos no pueden desligarse del complejo sistema de riego, con el que conforman una morfología armónica y legible que sirve de base al mosaico de cultivos y a otros usos del suelo que más recientemente se han ido introduciendo en una vega de ubicación metropolitana. En la actualidad, los viejos regadíos del Tajuña languidecen en un espacio metropolitano en el que el mercado de trabajo madrileño ha podido más que la demanda de frutas y verduras que en otros tiempos animó la producción de estas tierras. Se trata, pues, de un ámbito regado con funcionalidad productiva hoy muy mermada, pero

59 Sobre el estudio y directrices de paisaje de la Huerta de Murcia puede verse Rafael MATA OLMO y Santiago FERNÁNDEZ MUÑOZ, “La Huerta de Murcia. Landscape guidelines for a Peri-urban territory”, en *Landscape Research*, 2004, vol. 29, n.º 4, pp. 385-397. De interés también el documentado estudio que acompaña al Plan de la Huerta de Valencia. Un paisaje cultural milenario. Vol. 1 Estrategias de preservación y gestión. Vol. 2 Conclusiones del proceso de participación pública (Dirección, Arancha MUÑOZ CRIADO), Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge, 2009, 208 y 157 pp.

60 Un alegato por un proyecto democrático de “autodesarrollo” sostenible entre campo y ciudad, en Alberto MAGNAGHI, *The Urban Village, a Charter for Democracy and Local Self Sustainable Development*, London/New Cork, Zed Books, 2005, 215 pp. El concepto de “acuerdo ciudad-campo” para la requalificación de las periferias y de las urbanizaciones contemporáneas, ha sido aplicado al Plan paisajístico de la región de Apulia en el sur de Italia (www.paesaggio.regione.puglia.it), del que es responsable el citado autor.

61 Ramón FOLCH, “Los conceptos socioecológicos de partida”, en Ramón FOLCH (coord.), *El territorio como sistema. Conceptos y métodos de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 291 pp., p. 24

62 Casiano de PRADO, *Descripción física y geológica de la Provincia de Madrid*, Madrid, Junta General de Estadística, 1864, 2 vols., I, p. 45.

63 Ángel CAMÓN, “Aprovechamiento de las aguas de los ríos de la provincia de Madrid”, en *Revista de Obras Públicas*, 1872, tomo I, N. 8, pp. 85-89; N. 11, pp. 122-125 y n.º 14, pp. 155-160, p. 158.

en el que emergen, en un contexto de aglomeración urbana de elevada congestión, otras funciones ligadas a los valores ambientales y paisajísticos del regadío tradicional, y a una demanda social creciente de espacios abiertos de calidad.

En un marco en el que la función productiva decae, mientras se fortalecen otras funciones importantes como la ambiental, la paisajística y la de uso público de un patrimonio ligado estrechamente al agua y a la obra hidráulica tradicional, resultan difíciles de justificar iniciativas convencionales de modernización del regadío como las ejecutadas en la zona, atendiendo sólo al objetivo de eficiencia del uso hídrico, sin valorar el impacto negativo sobre otras importantes funciones del espacio regado, más aún cuando la noción de ineficiencia atribuida a los regadíos tradicionales está siendo revisada en los últimos tiempos⁶⁴.

Los proyectos clásicos de modernización de regadíos tienen importantes efectos sobre el paisaje, pues junto al pretendido ahorro de agua generan impactos y pérdidas significativas de patrimonio histórico y natural, derivados de la regularización de trazados y secciones de la red de riego, así como de los revestimientos y el entubado de canales y acequias, que eliminan gran parte de los valores de las redes como urdimbre del paisaje, como ejes patrimoniales enraizados en la historia y en las condiciones ambientales del lugar⁶⁵. Es importante, por ello, que los proyectos de modernización de infraestructuras de riego tengan presente, en determinados contextos territoriales como el del Tajuña, el valor cultural y ecológico de las redes tradicionales de distribución de agua, considerando junto a las mejoras en la eficiencia otros criterios de igual o mayor significado.

Es preciso conservar y poner en valor el rico patrimonio natural y cultural de este paisaje de regadío histórico que se ha salvado milagrosamente del asalto edificatorio, empezando por la recuperación y restauración del propio río y de su ribera, comprometida ya desde 2004. Sería importante, además, extender esas acciones a los elementos principales del sistema hidráulico de riego, como azudes y caceras mayores, que al tiempo que parten y distribuyen las aguas, constituyen en la vega del Tajuña ambientes húmedos de interés y componentes del paisaje muy apreciados. Ante la dureza irreversible de entubados y soterramientos, es necesario aplicar en casos como éste soluciones técnicas menos agresivas, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que un bajo rendimiento hídrico a escala de parcela o de área regable, no implica necesariamente un balance negativo en cuanto a la conservación de los recursos naturales a escala de cuenca.

Hay que avanzar también en la rehabilitación y reacondicionamiento funcional del abundante patrimonio molinero de la vega, que cuenta ya con buenos resultados como el del Molino de la Huerta de Angulo. Todos estos elementos –río, humedales, azudes, caceras e ingenios-, junto a parcelas, cultivos, caminos y vías pecuarias, configuran un paisaje de calidad, cada vez más visitado y que

64 José A. GÓMEZ-LIMÓN, Julio BERBEL, J. y Carlos GUTIÉRREZ, C., "Multifuncionalidad del regadío: una aproximación empírica", en José A. GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y Julio BARREIRO HURLÉ (coords.), *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*. Madrid, EUMEDIA y MAPA, 2007, pp. 207-224. LOSADA, A. y ROLDÁN, J. (2002): "Uso racional del agua de riego", en Leandro del MORAL, L. del (ed.): *III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. La Directiva Marco del Agua: Realidad y Futuros*, Sevilla, Universidad de Sevilla-Universidad Pablo de Olavide-Fundación Nueva Cultura del Agua (citado por José A. GÓMEZ-LIMÓN y otros, op. cit., p. 215). Según los autores citados, determinadas actuaciones de modernización encaminadas única y exclusivamente a incrementar la eficiencia de las operaciones riego pueden suponer elevados costes, sin apenas ahorros reales de agua en el conjunto del sistema.

65 Julia Martínez Fernández y Miguel Ángel. Esteve Selma, "Evolución de los regadíos tradicionales del sudeste ibérico: aplicación de un modelo de simulación dinámica", en *III Congreso Ibérico de gestión y planificación de Aguas*. Sevilla, 2002, 10 pp. (http://grupo.us.es/ciberico/archivos_acrobat/sevilla5martinez.pdf). Los autores se han hecho eco de las perniciosas consecuencias ecológicas y culturales, en pos de un supuesto ahorro de agua a escala de parcela y a costa de elevados costes económicos, del plan de modernización de los regadíos tradicionales de Cieza, en la Vega Alta del Segura. El plan, que afecta de forma conjunta a la huerta tradicional y a nuevos regadíos, está ocasionando, entre otros impactos, el entubado de la acequia de Los Charcos, de origen romano, con importantes valores culturales, históricos, arqueológicos, y paisajísticos.

cuenta ya con documentos publicados para su interpretación y disfrute⁶⁶. La multiplicidad de valores y de funciones, a partir de la producción agraria de regadío, constituye la base para la gestión sostenible de un paisaje tan valioso como frágil. La modernización debería entenderse aquí como la acción capaz de gestionar con prudencia un patrimonio multifuncional de mucho interés a las puertas de un área metropolitana de más de cinco millones de habitantes.

Pero junto a esas medidas de mejora y activación paisajística, se precisan programas de fomento de la actividad agraria entre agricultores profesionales, y entre otros colectivos deseosos de hacer agricultura no profesional⁶⁷, y reglas claras sobre clasificación y regulación del suelo en áreas metropolitanas como ésta, con fuertes expectativas de urbanización. No bastan los instrumentos de planeamiento municipal, siendo en todo caso necesarios. Se requiere otra escala de gobierno, la del territorio y el paisaje, hasta ahora ausente en la Comunidad de Madrid. En un paisaje de tantos valores y tensiones como el de la Vega de Granada, expertos y agentes locales organizados en la Plataforma Salvemos la Vega desconfían de las posibilidades del instrumento reglado de planificación territorial (el Plan de Ordenación del Territorio del Área Urbana de Granada), aprobado hace años, y reclaman una figura de protección, la de Zona Patrimonial prevista en la nueva Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía⁶⁸. En el paisaje agrario del Baix Llobregat se aplica la figura del Parc Agrari⁶⁹. Y para la Huerta de Valencia, el Plan de Acción Territorial citado en nota 53, de muy difícil tramitación, reclama una ley específica de protección de la Huerta. Habrá que decidir en función de los valores y de las posibilidades de cada caso, pero siempre garantizando las bases territoriales del paisaje.

3.2. HITOS Y CONJUNTOS PATRIMONIALES EN EL PAISAJE RURAL. DEL ENTORNO AL PAISAJE: EL CASO DE LA SIERRA DE LOS MOLINOS EN CAMPO DE CRIPTANA

Frente a paisajes de altos valores patrimoniales y fuertes tensiones territoriales como las huertas y vegas periurbanas, grandes extensiones del espacio rural ofrecen un paisaje de dominante agraria, con tierras dedicadas a la producción primaria, sin valores excepcionales y, en general, sin conflictos destacables por el uso del suelo, si se exceptúan los entornos de pueblos y villas, y algunos otros enclaves. Son paisajes que requieren sobre todo gestión para compatibilizar el carácter y la identidad del paisaje rural con una producción remuneradora, y con la implantación de determinadas construcciones y usos propios de los suelos rústicos⁷⁰. Ésta es la faz que ofrecen buena parte de los espacios rurales de las mesetas y campiñas del interior ibérico.

Formando parte de esos grandes conjuntos paisajísticos, salpican el territorio monumentos, con-

66 COMUNIDAD DE MADRID, *Rutas por el valle medio del Tajuña*. Madrid, Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2006, 82 pp. *Ibid.*, *Rutas por la Comunidad de Madrid*. 6. Tajo y bajo Jarama. Madrid, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 2007, 137 pp.

67 Estos paisajes podrían ser buenos destinatarios de los programas agroambientales que viene impulsando la política de desarrollo rural de la Unión Europea, en alianza con iniciativas "verdes" de gobiernos regionales y locales. Véanse, en ese sentido, las propuestas que plantean para este tipo de regadíos "rururbanos" Fernando E. GARRIDO FERNÁNDEZ y Eduardo MOYANO ESTRADA, "Regadíos agrícolas, territorio y desarrollo rural", en *ARBOR*. Ciencia, Pensamiento y Cultura, N. 729, enero-febrero 2008, pp. 71-85, p. 79-80.

68 Eugenio CEJUDO GARCÍA y José CASTILLO RUIZ, "La Vega de Granada. La construcción patrimonial de un espacio agrario", *op. cit.*, p. 279.

69 Referencias al Plan Especial del Parc Agrari del Baix Llobregat en Joaquín SABATÉ, "En la identidad del territorio está su alternativa", *op. cit.* pp. 16-19.

70 Sobre los impactos en el paisaje rural de pequeñas implantaciones y artefactos, y medidas para mitigarlas, Pascual RIESCO CHUECA, "La interpretación de perturbaciones en el paisaje rural. Propuestas de atenuación". *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 2001, N. 7, pp. 27-33. De interés la reciente *Guía d'integració paisagística. Construccions agràries*, Departamento de Política Territorial de la Generalitat de Catalunya-Fundació de L'Enginyeria Agrícola Catalana, Barcelona, 2010, 145 pp.

juntos y sitios de valores patrimoniales significativos, muchos de los cuales cuentan con figuras específicas de protección. Estos hitos del paisaje, que con frecuencia constituyen por su emplazamiento encumbrado puntos focales y buenos belvederes, requieren intervenciones de integración en el paisaje, no sólo para velar por la integridad de las vistas, siendo esto importante, sino para garantizar la interpretación del elemento patrimonial en el cuadro paisajístico que le da sentido. El hito se convierte así en una pieza cualificada del paisaje, y el paisaje gana en valor y significado como ámbito de integración e interpretación del elemento patrimonial.

La figura de entorno, recogida desde hace tiempo, como ya se ha señalado, en la legislación de patrimonio histórico-cultural del Estado y de las comunidades autónomas, abarcando inmuebles y espacios colindantes, pero en su caso también “alejados”, como señala la reciente Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía de 2007, constituye una oportunidad para la salvaguarda y gestión del sistema de paisaje que forman monumento y territorio, y para la puesta en valor de unos recursos paisajísticos que con frecuencia superan los límites estrictos del bien cultural protegido⁷¹. Esa ha sido la experiencia de estudio y propuesta que ha conducido al Plan Especial de la Sierra de los Molinos en la provincia de Ciudad Real.

En el corazón de La Mancha, la Sierra de los Molinos de Campo de Criptana alberga un conjunto patrimonial de singular interés, constituido por tres molinos de viento históricos rehabilitados y por otros siete completamente reconstruidos en el decenio de 1960. El conjunto fue declarado Bien de Interés Cultural (BIC), con la categoría de Sitio Histórico (Decreto 63/2002 del Gobierno de Castilla-La Mancha). El emplazamiento de los molinos junto al núcleo urbano y su integración en un entorno rural característico de la llanura manchega, de notable pureza formal y funcional, configuran un paisaje cultural con entidad propia de acuerdo con la doctrina contemporánea en materia de patrimonio y con el Convenio Europeo del Paisaje. Este conjunto se identifica además con los molinos que inspiraron a Miguel de Cervantes la aventura del capítulo octavo de la primera parte de Don Quijote de la Mancha.

El interés del Ayuntamiento de Campo de Criptana por la restauración de tan significativo monumento condujo a la firma en 2005 de un Convenio con la Fundación Caja Madrid, por el cual, junto a la iniciativa restauradora, se acuerda la ordenación global del conjunto de la Sierra de los Molinos y del barrio del Albaicín, mediante un Plan Especial, abarcando el entorno que en función del valor y de las características del conjunto patrimonial se estimara técnicamente necesario

Fundamenta el sentido y el alcance del Plan Especial un entendimiento del entorno patrimonial abierto al concepto territorial de paisaje, desarrollando así los objetivos que preconiza el Convenio Europeo del Paisaje (CEP). El objetivo prioritario del Plan Especial de integrar la protección y mejora del conjunto molinero en su entorno paisajístico cuenta con la complicidad del variado mosaico de paisajes culturales de Campo de Criptana. Por eso, en los estudios previos del Plan y en la propia justificación del instrumento urbanístico resultante se camina de “de fuera a dentro”, del paisaje de las tierras manchegas al núcleo de la Sierra de los Molinos y su contiguo barrio del Albaicín⁷².

⁷¹ Sobre la evolución conceptual y las implicaciones metodológicas y estratégicas de la noción de entorno, véase la obra ya citada de José CASTILLO RUIZ, *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural*, op. cit. *El tratamiento del entorno paisajístico de los conjuntos arqueológicos* en José Vicente CABALLERO SÁNCHEZ y Florencio ZOIDO NARANJO, “Formación y desarrollo de una línea de investigación: la dimensión paisajística de los conjuntos arqueológicos”, en *Cuadernos Geográficos (Universidad de Granada)* (número monográfico sobre “La Convención Europea del Paisaje. Desarrollos prácticos”), N. 48, 2008, pp. 181-198.

⁷² Una exposición más detallada de este caso en Rafael MATA OLMO, “Ordenación y gestión del patrimonio cultural y el paisaje. La experiencia del Plan Especial de la Sierra de los Molinos en Campo de Criptana”, en *Patrimonio y Territorio. Actas del V Congreso Internacional ‘Restaurar la Memoria’, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2007, 2 vols., I, pp. 125-160.*

Tal recorrido paisajístico no es sólo visual o fisonómico –que también-, sino que atiende a los procesos naturales y culturales que subyacen en la forma y el carácter de los paisajes. El extenso término de Campo de Criptana constituye, de hecho, una valiosa síntesis de los paisajes de La Mancha central. En su territorio están presentes los distintos elementos del paisaje de la llanura que, articulados en el espacio geográfico, configuran al menos cuatro grandes unidades de paisaje, cuatro expresiones morfológicas y funcionales dentro de ese mundo aparentemente monótono de la planicie manchega: la Sierra de los Molinos, donde está emplazado el BIC; los viñedos de los llanos del Záncara; las labranzas latifundistas y laguna del Salicor; y los llanos de Miguel Esteban.

De la genealogía de las transformaciones del uso agrario del suelo deben destacarse por su sentido patrimonial y paisajístico los siguientes hechos:

- El paso del viejo orden cerealista, ganadero y latifundista, dominante hasta mediados del siglo XIX, con importante de propiedad concejil y de órdenes militares, a un paisaje cultural dominado por el viñedo.
- El gran viñedo que ocupa hoy buena parte del término municipal de Campo de Criptana, resultado de las transformaciones contemporáneas de la estructura de la propiedad (desamortización eclesiástica, de Propios y de órdenes militares), del mercado nacional e internacional del vino y del desarrollo de los transportes.
- Un interesante patrimonio construido, de naturaleza agraria e industrial (casas de labranza, quinterías, chozos y bombos, corralizas y palomares, bodegas y molinos, etc.) y de valor etnográfico, asociado al modelado del paisaje y a los usos agropecuarios.

La Sierra de los Molinos constituye, en ese contexto, un singular y notable paisaje de la Mancha central. A la presencia del conjunto molinero en su parte culminante, la Sierra añade el valor de un paisaje cultural modelado sobre un abombamiento de calizas dolomíticas jurásicas, suavemente tendido hacia el Norte, con un talud y pequeños escarpes hacia el sur, en el que se han horadado las características cuevas del barrio del Albaicín, que conforman hoy el valioso conjunto de casas-cueva, organizadas en manzanas alargadas con parcelas a dos calles, salvando el desnivel del talud calizo.

Del paisaje rural de la Sierra, el aspecto de mayor significado morfológico, histórico y patrimonial es el de su parcelario minifundista, de longueros dispuestos entre una densa red de caminos que convergen en el núcleo de Campo de Criptana. Ese parcelario es heredero directo del reparto entre vecinos, documentado ya en el tercer decenio del siglo XIX, de la Dehesa del Puerco, perteneciente al caudal de los Propios del municipio. El carácter del paisaje rural de la Sierra y el sentido de pertenencia que despierta entre la población radica precisamente en esos tres ingredientes: su elevada parcelación y la presencia de muchos vecinos como propietarios; su antiguo reparto entre los más menesterosos del lugar; y su génesis de patrimonio concejil de uso colectivo. La intensa parcelación y las peculiaridades físicas del relieve, de los suelos y de la vegetación natural han propiciado un mosaico de cultivos mediterráneos entre los que se disponen cercas de piedra y bellos linderos de almendros y de vegetación natural; un valioso contexto paisajístico del conjunto molinero que constituye el Sitio Histórico la Sierra de los Molinos.

Sobre estas bases, el Plan Especial ha definido el entorno del Bien de Interés Cultural con finalidad y criterios paisajísticos. Garantizando unas posibilidades de crecimiento urbano razonable para la villa manchega, y asumiendo los principios y objetivos del Convenio Europeo del Paisaje, el instrumento urbanístico establece criterios de protección y de gestión para un sector del casco urbano estrechamente ligado al conjunto monumental de los molinos, pero también –y ahí reside su compromiso con una renovada política de patrimonio y paisaje- para una parte significativa del espacio

rural contiguo (próximo y lejano) al perímetro urbano, por constituir el marco paisajístico (histórico-cultural y visual) en el que se integra, se percibe y se interpreta el monumento ya protegido. Junto a la ordenación específica, de naturaleza eminentemente urbanística, que se establece para cada una de las zonas integrantes del entorno, el Plan Especial constituye también una oportunidad para plantear acciones positivas y una estrategia de puesta en valor del conjunto que forman el área molinera y el paisaje.

3.3. LA RURALIDAD DE LOS PAISAJES DEL MONTAÑA, UNA OPORTUNIDAD DE DESARROLLO TERRITORIAL: EL CASO DEL VALLE DEL NANSÁ (CANTABRIA)

Los espacios de montaña, a los que habitualmente se atribuyen funciones, valores e imágenes de la "naturaleza"⁷³, están igualmente modelados por las actividades agrosilvopastoriles. Sus paisajes muestran las huellas de viejas civilizaciones agrarias, pero también del abandono reciente en muchos casos, y de nuevas formas de aprovechamiento y ocupación del suelo. El reto de "una montaña viva"⁷⁴ radica en armonizar la conservación de los altos valores patrimoniales y del carácter del variado mosaico paisajístico, con el mantenimiento y la renovación del tejido social y de las actividades productivas que dan forma y vida al paisaje. En contextos de despoblación y envejecimiento, de marginalidad y abandono, de fuertes presiones externas sobre espacios crecientemente desarticulados y desgobernados, el paisaje-patrimonio puede y debe constituir un objetivo y un aliado de iniciativas de desarrollo territorial. Esa es la experiencia llevada a cabo en los últimos años en el Valle del Nansa en torno a la patrimonialización de paisajes de fuerte contenido rural.

El Valle del Nansa, situado en la Cordillera Cantábrica, con alrededor de 500 km² y algo más de 3.000 habitantes, constituye un buen ejemplo de espacio de montaña de baja densidad demográfica, cierta marginación en el contexto regional y escasa capacidad de innovación, con pocas alternativas económicas.

No obstante, el Valle cuenta con altos valores paisajísticos, resultado de fuertes contrastes naturales y de una larga historia de ocupación y organización del espacio rural, adaptada al variado potencial agroecológico de la zona. Ese paisaje, expresión de un territorio construido y gestionado secularmente en torno a un numeroso grupo de pequeñas aldeas, unidas por una densa red de caminos históricos, presenta todavía un buen estado de conservación. Se trata de un valioso legado que, como en tantas otras zonas de características similares, corre el riesgo de deteriorarse o perderse ante la decadencia de las actividades productivas tradicionales.

Una diferencia importante de este territorio respecto a otros próximos de la misma región, como Liébana o la Montaña Pasiega, es que carece de "marca" o imagen externa diferenciada. Su organización, el funcionamiento de las actividades y el diverso mosaico de sus paisajes se desenvuelven en el ámbito de lo cotidiano, de los quehaceres locales; no se habría producido aún, o al menos no de forma significativa, el proceso de patrimonialización que atribuye al paisaje "valores singulares y excepcionales", significados simbólicos y toda una "ordenación" orientada a su protección y

73 Eduardo MARTÍNEZ DE PISÓN, "Imágenes de la naturaleza de las montañas", en E. MARTÍNEZ DE PISÓN (dir.), *Estudios sobre el paisaje*, Madrid, Fundación Duques de Soria-Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 2000, pp. 15-53.

74 Es abundante la bibliografía sobre dinámicas y problemas de desarrollo en áreas de montaña. Entre otras, resulta de interés la siguiente, en la que puede incardinarse el proyecto del Valle del Nansa, que se presenta en este texto. Carmen DELGADO VIÑAS (ed.), *La montaña cantábrica, una montaña viva*, Santander, Parlamento de Cantabria-Universidad de Cantabria, 2006, 234 pp. Véase también el estado de la cuestión de Juan Ignacio PLAZA GUITÉRREZ, "Las áreas de montaña. Balance sobre su investigación y su tratamiento en los últimos quince años", en *Ería. Revista cuatrimestral de Geografía*, 2008, N. 75, pp. 5-25.

valorización. Uno de los retos de la iniciativa en marcha consiste en hacer del paisaje cotidiano un recurso de desarrollo, contando con la gente, implicándola, e incidiendo en la gestión del carácter y no en la invención y sacralización de lo excepcional.

En ese contexto, la Fundación Marcelino Botín, una organización de la sociedad civil de fuerte arraigo en Cantabria, plantea, dentro de su "Programa Territorio y Patrimonio", el proyecto "Valoración del Patrimonio Territorial y Paisajístico del Valle del Nansa"⁷⁵. El proyecto consiste en una iniciativa de desarrollo territorial, comprometida con la salvaguarda y puesta en valor del patrimonio y el paisaje, y con el desarrollo de la comarca a partir de sus propios recursos naturales, económicos –especialmente forestales y ganaderos–, culturales y paisajísticos, articulados todos ellos en una propuesta global de intervención.

La iniciativa y el desarrollo del programa corresponde a los siguientes actores: una fundación como ente promotor; un grupo pluridisciplinar de especialistas, al que se ha encomendado el estudio del territorio y la formulación de la propuesta, basada en el conocimiento experto y en una amplia consulta pública; los elegidos locales (alcaldes) y, en última instancia, el Gobierno de Cantabria, que conoce, participa y asume el Programa, y al que compete la aplicación de la mayor parte de las propuestas.

El proyecto constituye una excelente oportunidad para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, pero también, para el desarrollo de otros objetivos de mandatos legales recientes contenidos en normas de rango estatal, como la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (2007), la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (2007) y la Ley de Montes de 2003, esta última en lo que respecta al Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Liébana-Nansa, y en otras normas y políticas sectoriales del Gobierno de la comunidad autónoma de Cantabria en materia medio ambiente, agricultura, patrimonio cultural, turismo y ordenación del territorio.

El proyecto ha entendido el paisaje, de acuerdo con la definición del Convenio de Florencia y con las tradiciones disciplinares que tal definición sintetiza, como la expresión fisonómica y visible de los procesos naturales y culturales que identifican el carácter del territorio, contando con la percepción de la población. La tarea de identificación y caracterización de la diversidad paisajística del Nansa se ha plasmado cartográficamente a 1:25.000, lo que implica un reconocimiento visual de proximidad, a través de carreteras, caminos, puertos y cerros, y el tratamiento de los elementos estructurantes del paisaje propios de esa escala de organización y lectura del territorio. Teniendo en cuenta las características de este espacio de montaña, se han considerado como elementos estructurantes del paisaje los siguientes: la configuración del relieve y la hidrografía; la organización espacial de la propiedad de la tierra; el sistema de asentamientos y viario rural; la vegetación y usos del suelo; y la organización visual del espacio geográfico.

Junto a esos componentes, la aportación del método de estudio adoptado consiste en considerar las denominadas "Unidades Territoriales" como piezas nucleares de la organización morfológica y funcional del paisaje. Estas unidades se caracterizan por su homogeneidad formal, pero sobre todo porque son las células básicas de la estructura territorial del valle, resultantes de modelos históricos de organización cotidiana del espacio, y a las que se asigna, tanto en el pasado como en la actualidad, una determinada función social y económica. Las unidades territoriales, como piezas básicas de la organización y el aprovechamiento del territorio, se integran a un nivel de escala superior en

⁷⁵ Los estudios llevados a cabo y la propuesta de desarrollo territorial resultante se han plasmado en Ángela de MEER LECHA-MARZO (coord.): *Valoración del Patrimonio Territorial, Valle del Nansa. Diagnóstico y Propuestas (Plan de Acción)*, Fundación Marcelino Botín, Santander, 2010.

unidades de paisaje, que en su mayoría presentan el carácter de mosaico propio de un área de montaña.

Junto al núcleo del estudio territorial y paisajístico, se han analizado también otros asuntos de carácter sectorial, relevantes para la propuesta de desarrollo sostenible: el patrimonio histórico-cultural, con especial énfasis en la caminería histórica del valle y en el patrimonio industrial en torno a la energía hidráulica; el estado ambiental y la gestión del río Nansa; la situación de las actividades productivas estratégicas del Valle (ganadería, explotación forestal de los montes, turismo); o la morfología y dinámica de los núcleos de población y de los elementos de hábitat rural disperso característicos de la zona, los “invernales”, sometidos a procesos de abandono y cambio funcional.

Toda esta labor de estudio y conocimiento del territorio ha contado con un proceso de consulta y participación social ajustado a los requerimientos de las distintas fases del Programa. Se han combinado para ello encuestas, entrevistas en profundidad y diversos talleres, uno con los alcaldes de la comarca, y otros tres de carácter temático, con agentes locales, sobre ganadería, medio natural y turismo rural. Importante ha sido también la constitución de una Comisión de Seguimiento de carácter mixto (FMB, expertos, agentes sociales, Gobierno de Cantabria), reunida periódicamente para conocer y orientar el desarrollo del Programa, y que en la actualidad está ya tomando decisiones sobre algunas de las acciones previstas. En lo que al paisaje se refiere, el proyecto ha incorporado la percepción social a través del método de las entrevistas en profundidad. Se ha considerado un método adecuado para un espacio de las características del valle del Nansa (muy poco poblado) y un complemento de la rica y abundante información obtenida de los talleres sectoriales.

El estudio realizado ha puesto de manifiesto como mayor fortaleza y oportunidad del Valle del Nansa la sobresaliente diversidad paisajística –desde los elementos patrimoniales constitutivos a los grandes conjuntos–, el buen estado de conservación de buena parte de este patrimonio, y a la vez, su modesto conocimiento y puesta en valor, dentro incluso de la propia región. El diagnóstico ha constatado también desajustes y conflictos entre los valores patrimoniales existentes y las actividades que inciden en el funcionamiento y el carácter de los paisajes.

A corregir tales desajustes y a promover el desarrollo territorial del Valle del Nansa se dedica el Plan de Acción, concebido como una propuesta global de intervención. Su fuerza reside en su carácter transversal y en su voluntad de armonizar y favorecer sinergias entre innovación económica y mantenimiento de los valores del patrimonio territorial y el paisaje como recurso de desarrollo.

Para ello el primer conjunto de acciones se refieren a la salvaguarda, recuperación y valoración del patrimonio territorial y paisajístico, mediante acciones de conservación activa de determinados elementos y estructuras, de fomento del acceso público al paisaje y de mejora de su interpretación, a través, por el ejemplo, de un Plan Especial de Caminos Históricos, que asume el Gobierno de Cantabria, y de una red de miradores que integra hitos y elementos de valor patrimonial (ermitas, torres, cascos de aldeas, áreas arqueológicas, puntos geológicos destacados, etc.) con la experiencia de lectura del paisaje .

Pero ese compromiso con el patrimonio territorial y el paisaje no resulta viable sin la búsqueda de alternativas productivas basadas en el aprovechamiento de los recursos y conocimiento locales. El Plan de Acción incluye, por eso, medidas –alguna de ellas ya iniciada– de promoción del sistema ganadero basado en el aprovechamiento de los montes y pastos vecinales, a través de acciones como el desarrollo de una línea de apoyo a la mejora genética de las razas autóctonas, preferentemente al bovino de raza Tudanca, y a la cría caballar, o la recuperación y adaptación de los sistemas

tradicionales de turnos y calendarios de pastoreo según los ciclos vegetativos y las especies de ganado. No hay otro camino para la defensa y vitalidad de los bellos paisajes montañoses que una ganadería renovada, más atenta a la calidad y a la especificidad de la producción, que a la tradicional intensificación lechera, de oscuro horizonte económico.

Entre las acciones en marcha destaca así mismo un proyecto de mejora del río y la red hidrográfica del Nansa, eje material y percibido del paisaje del valle, pero dedicado por completo a la producción de energía eléctrica, tras la construcción en los años cuarenta del siglo XX de un sofisticado sistema de aprovechamiento hidroeléctrico a cargo de "Saltos del Nansa", hoy dentro del grupo Endesa, que acabó con los usos tradicionales. Se trata promover la revitalización ambiental y el uso público de la red fluvial en beneficio de los de dentro y los de fuera, para lo cual ha sido decisiva la intervención del Plan de Acción y de la Comisión de Seguimiento que formula y promueve las distintas iniciativas.

En definitiva, aprendiendo de experiencias de otros espacios de montaña europeos, el plan de acción pretende contribuir al desarrollo de la comarca del Nansa a partir de los valores patrimoniales del territorio y el paisaje. Para eso, como en los otros casos presentados, es preciso armonizar criterios de protección y prácticas de gestión capaces de mantener vivos y funcionales los paisajes, velando por su carácter y sus valores patrimoniales, pero asumiendo las transformaciones como parte de su evolución.

LOS MAPAS DE PAISAJE DE ARAGÓN

Luis Cancer Pomar

Pablo Dolz Millán

Dirección General de Ordenación del Territorio

Departamento de Política Territorial e Interior. Gobierno de Aragón



RESUMEN

El Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General de Ordenación del Territorio del Departamento de Política Territorial e Interior, está elaborando los Mapas de Paisaje de varias de sus comarcas, estando previsto completar la cartografía de paisaje de todo el territorio aragonés a medio plazo. Se expone el marco legal en el que se encuadran estos mapas, la utilidad de los mismos y su estructura organizativa.

1. LOS ANTECEDENTES DE LA ELABORACIÓN DE LOS MAPAS DE PAISAJE EN ARAGÓN: MARCO LEGAL

1.1. ANTES DEL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

El Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000 (Consejo de Europa) fue ratificado por el Estado Español (B.O.E de 5 de febrero de 2008) y está vigente en España desde el 1 de marzo de 2008. Previamente a esta ratificación, la Comunidad Autónoma de Aragón había aprobado dos leyes de índole territorial (Ley de Ordenación del Territorio del año 1992 y Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón) que incluían referencias al paisaje, la mayor parte de las cuales contienen medidas para la preservación de este recurso. Por otra parte, la mencionada Ley de Ordenación del Territorio establecía la figura de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial, que, según su artículo 11, *podrán ser Directrices de Ámbito Territorial, referidas a partes determinadas del territorio aragonés (...) y que tienen por finalidad la ordenación de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o funcionales que, por las características que en ellas concurren, precisen de una ordenación singular en ese ámbito.* Como consecuencia de tal previsión, se aprobaron en el año 2005 las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés, y en el año 2008, las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya. Ambas contienen un título específico referido a directrices de protección del paisaje.

En este apartado expondremos brevemente las referencias paisajísticas de las dos leyes mencionadas, dejando las Directrices del Pirineo y del Matarraña para uno posterior. En estas referencias nos limitamos a la legislación de ordenación territorial aragonesa, sin entrar en la de otros ámbitos normativos (urbanismo, medio ambiente...) que también contienen menciones al paisaje, aunque desde distintas perspectivas.

a) La Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (B.O.A. nº 142, de 7 de diciembre), que estuvo vigente hasta el 1 de julio de 2009, incluye menciones expresas al paisaje en varios de sus artículos.

Artículo 2. Son objetivos fundamentales de la ordenación del territorio:

c) Promover una gestión eficaz de los recursos naturales que coordine las necesidades del desarrollo socioeconómico con las obligaciones de conservación y mejora (...) de los lugares o construcciones (...) de interés (...) paisajístico.

e) Identificar las áreas territoriales que (...) por su riqueza paisajística, deban ser objeto de especial protección y ser sometidos a gestión sectorial específica (...)

Artículo 17. Las Directrices Generales de Ordenación Territorial contendrán, como mínimo, las siguientes determinaciones:

d) Criterio general para la delimitación de espacios, elementos naturales y bienes culturales (...) que es necesario conservar y proteger, en atención a factores (...) paisajísticos (...)

Artículo 37 (puntos 3 y 4). El análisis del impacto territorial es un documento técnico, que debe incorporarse como anexo a la memoria explicativa de los proyectos que inciden sobre el territorio (...). Su contenido deberá incluir una análisis de los impactos en función de la incidencia de la intervención sobre, entre otros factores, el medio paisajístico

b) La Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón (BOA nº 89, de 29 de julio de 1998), establece un conjunto de criterios orientadores, no vinculantes, para las actuaciones del Gobierno de Aragón en los diferentes sectores con incidencia en la ordenación del territorio. Dentro de los relativos al Medio Físico, Patrimonio Natural, se incluyen referencias al paisaje.

Primero. El desarrollo sostenible

(103) Las áreas de influencia de los Espacios Naturales Protegidos estarán dotadas de Planes de Desarrollo Sostenible para promover actividades socioeconómicas basadas en el aprovechamiento ponderado y racional de los recursos naturales y paisajísticos (...)

Segundo. Conocimiento y protección del medio natural

(104) Mejorar los instrumentos de análisis, estudio y valoración del patrimonio natural que presenten, entre otras, las siguientes características:

a) valores ecológicos, paisajísticos, culturales o educativos (...)

Quinto. Conservación del paisaje

(114) La localización de infraestructuras e instalaciones de presumible impacto visual (...) deberá contar, en su caso, con estudio de impacto paisajístico y medidas correctoras.

(115) El paisaje rural tradicional (aterrazamientos y bancales, linderos, setos arbóreos y arbustivos, construcciones agrícolas tradicionales, etc.) deberá protegerse, e incentivar su conservación.

(116) Se creará una red de corredores verdes utilizando infraestructuras lineales de carácter público y de baja utilización (...)

(117) Se elaborará una ley forestal y se redactará un plan forestal que cubra las necesidades de Aragón, teniendo en cuenta que la conservación del paisaje y la lucha contra la erosión mantienen una estrecha relación (...)

La misma Ley 7/1998, de 16 de julio, contiene un amplio listado de Directrices de ordenación territorial. Dentro de las relativas al patrimonio natural, a las infraestructuras territoriales y a las actividades económicas, varias contienen menciones al paisaje. Se trata de las siguientes:

(188). Se procederá a la elaboración de un Catálogo-inventario de aspectos lúdico-paisajísticos, parajes de especial belleza (...) valores paisajísticos relacionados con el agua (...)

(192). Elaboración de Directrices Parciales Sectoriales con la finalidad de minimizar los efectos negativos de la actividad humana sobre el medio natural:

(194) b) Actividades extractivas. 1. Normalización de los procedimientos de restauración paisajística de las explotaciones mineras y de las actividades extractivas que incidan sobre el paisaje.

(197) e) Implantación de infraestructuras. 3. El trazado de grandes infraestructuras lineales en áreas de interés ecológico y paisajístico y espacios naturales protegidos deberá estar previsto en los respectivos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

(242) Las obras públicas constituyen en muchos casos fuertes agresiones al medio ambiente. Esta circunstancia es particularmente grave en las zonas en las que el paisaje es uno de los recursos más significativos de la región. Por ello, se elaborará una Directriz Parcial Sectorial para la ordenación de las obras públicas con objeto de reducir los impactos medioambientales (...).

(247) La explotación de los lignitos representa en el sector minero de Aragón un elevado porcentaje de participación (...) Esta circunstancia demanda (...):

c) Promover sistemas de extracción y utilización del lignito, cuya incidencia sobre el medio ambiente y paisajístico sea mínima.

1.2. TRAS EL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

La ley de ordenación del Territorio actualmente vigente en Aragón es la Ley 4/2009, de 22 de junio,

de Ordenación del Territorio de Aragón (B.O.A. nº 124, de 30 de junio). Las referencias expresas a paisaje se exponen seguidamente.

Título preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 3. Estrategias.

La política aragonesa de ordenación del territorio debe desarrollarse conforme a las siguientes estrategias:

c) Tutela ambiental, por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural, con particular atención a la gestión de los recursos hídricos y del paisaje, y la evaluación de los riesgos naturales e inducidos.

Título II. Instrumentos de planeamiento territorial.

Capítulo I. Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

El artículo 18 señala que la *Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón* está integrada por la memoria, las normas y el documento resumen. Dentro de la memoria se deberá incluir el análisis del sistema territorial de Aragón, considerando, al menos, el siguiente conjunto de componentes, en el que -como puede apreciarse- se incluye el paisaje:

- Población
- Medio natural
- Sistema de asentamientos
- Vivienda
- Actividades económicas
- Infraestructuras
- Servicios públicos y equipamientos
- Patrimonio cultural y ambiental
- Paisaje
- Régimen urbanístico del suelo
- Organización político-administrativa
- Contexto territorial
- Movilidad

Título V. Instrumentos complementarios de la ordenación del territorio.

Capítulo II. Informe territorial sobre Planes, Programas y Proyectos.

Artículo 55. Contenido de la documentación.

(...) El promotor de la actuación adjuntará la documentación que permita al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón valorar las incidencias previsibles en la ordenación del territorio.

La documentación a adjuntar deberá incluir, al menos, el análisis de los efectos de la actuación sobre los elementos del sistema territorial especificados a continuación, entre los que también se menciona el paisaje.

- Población, sistema de asentamientos, vivienda.
- Ejes de comunicaciones, infraestructuras básicas.
- Equipamientos
- Usos del suelo y actividades económicas
- Uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos, patrimonio natural y paisaje.

Por otra parte, esta Ley establece la figura de las Directrices de Ordenación Territorial, que según el artículo 21.1.a. pueden ser *Zonales*, con la finalidad de establecer la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales y que tienen similar significado al de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de Ámbito Territorial, establecidas por la anterior Ley de Ordenación del Territorio de 1992, en su artículo 11.

1.3. INCORPORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN: LAS DIRECTRICES PARCIALES/ZONALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

En la actualidad, Aragón dispone de dos directrices de ordenación territorial aprobadas. Ambas lo fueron como consecuencia de la aplicación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, que establecía la figura de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de ámbito Territorial. De acuerdo con ella, se aprobó en primer lugar el Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (B.O.A. nº 153, de 28 de diciembre). Posteriormente se aprobó el Decreto 205/2008, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya (B.O.A. nº 184, de 6 de noviembre). Ambas directrices, en lo referente a sus implicaciones paisajísticas, son objeto de este apartado.

Las dos Directrices incluyen un Título sobre Protección del Paisaje. Podemos considerar que son, del conjunto de instrumentos legales de la CC.AA. de Aragón, aquéllos que contienen los mayores compromisos concretos en materia de paisaje.

Nótese que las Directrices del Pirineo fueron aprobadas algo más de dos años antes de la ratificación por parte de España del Convenio Europeo del Paisaje (de 5 de febrero de 2008) mientras que las del Matarraña lo fueron ocho meses después de ésta. Dicha ratificación obliga al Estado a ya sus Comunidades Autónomas a cumplir con los compromisos adquiridos en materia paisajística. Aragón se adelantó a esta exigencia, demostrando una preocupación y asumiendo compromisos sobre paisaje previos a la asunción por parte del Estado español de los derivados de dicha ratificación, mediante las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés. Este compromiso se ha seguido manteniendo con las Directrices del Matarraña.

El tratamiento que se da al paisaje en las Directrices del Pirineo y del Matarraña se basa en cuatro apoyos principales:

- Asunción del Convenio Europeo del Paisaje
- Elaboración de Mapas de Paisaje
- Elaboración de Estudios de Impacto Paisajístico
- Determinación de medidas de protección y restauración paisajística

Asunción del Convenio Europeo del Paisaje

Este Convenio establece como compromisos más destacados los siguientes (artículo 6.c)

- Con la participación activa de las Partes interesadas y con vistas a profundizar en el conocimiento de sus paisajes, cada Parte se compromete a identificar y calificar sus propios paisajes en todo su territorio.
- Cada Parte se compromete a definir los objetivos de calidad paisajística para los paisajes identificados y calificados, previa consulta al público.
- Para aplicar las políticas en materia de paisajes, cada Parte se compromete a establecer instrumentos de intervención destinados a la protección, gestión y/u ordenación del paisaje.

Elaboración de Mapas de Paisaje

La elaboración de estos mapas se realiza de acuerdo a las fases secuenciales especificadas en el apartado 4 de este texto. Conviene indicar aquí, no obstante, que esos mapas se realizan con una clara finalidad, cual es la de servir de documentos de apoyo en las políticas de ordenación territorial de los territorios concernidos. Las utilidades de estos mapas, sobre las cuales coinciden ambas directrices, se especifican en el apartado 2.

Elaboración de Estudios de Impacto Paisajístico

Los Estudios de Impacto Paisajístico son documentos técnicos que identifican, describen y valoran los efectos directos e indirectos de una actuación sobre el paisaje, y que proponen las medidas necesarias para su integración en el mismo.

El planeamiento urbanístico municipal determinará los tipos de actividades para las cuales el promotor deberá acompañar a su solicitud de licencia urbanística un Estudio de Impacto Paisajístico. Este Estudio no será exigible en los proyectos sujetos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ni tampoco en los espacios incluidos en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, que se regirán por sus instrumentos de planificación correspondientes.

Las directrices del Pirineo y del Matarraña señalan también para qué tipologías de proyectos –consideradas de especial incidencia en el paisaje– y en qué zonas es exigible el Estudio de Impacto Paisajístico, siempre con las excepciones acabadas de señalar. Respecto a lo primero, en el Pirineo se incluyen las siguientes: minicentrales eléctricas, antenas de telecomunicaciones, tendidos y aerogeneradores eléctricos, parques solares y transporte por cable. En el Matarraña se añaden a este listado otras dos tipologías: nuevos núcleos de población, en determinados supuestos, y viviendas familiares de nueva planta en el suelo no urbanizable especial.

Respecto a lo segundo, zonas donde es exigible este Estudio, las Directrices del Pirineo señalan que, para los proyectos acabados de detallar, el planeamiento general municipal determinará las zonas en las que dicho Estudio es exigible, en función de los niveles de calidad del paisaje determinados por el Mapa de Paisaje. Por su parte, las Directrices del Matarraña establecen que la tipología de proyectos reseñada debe contar con este Estudio en cualquier ubicación. Y cuando se trate de actividades no recogidas en ese listado, el planeamiento urbanístico general y, en su caso, el especial, especificará aquellas zonas en las que, en función de su valor paisajístico, podrá exigirse el Estudio de Impacto Paisajístico para determinadas actuaciones.

Las dos Directrices que nos ocupan son anteriores a la elaboración de los Mapas de Paisaje de sus respectivos territorios, de manera que ambas prevén la situación transitoria de no disponibilidad de esos mapas. En este caso, ante la carencia de información referida a las valoraciones del paisaje que éstos deben incluir, se señalan los casos de Estudio de Impacto Paisajístico obligatorio en razón de la ubicación de los proyectos, cuando éstos afecten a determinadas zonas genéricas que se consideran de especial sensibilidad paisajística, y que se especifican detalladamente en cada una de las Directrices.

Determinación de medidas de protección y restauración paisajística

Ambas directrices incluyen un conjunto de artículos dedicados a medidas concretas de protección y restauración paisajística. Se refieren, con escasas diferencias entre una y otra, a los siguientes aspectos:

- Criterios paisajísticos para la edificación y usos del suelo
- Protección paisajística de conjuntos urbanos de interés
- Tendidos eléctricos y otros tendidos aéreos
- Aerogeneradores eléctricos y antenas de telecomunicaciones
- Conservación del paisaje rural tradicional
- Restauración paisajística

1.4. INCORPORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN: INFORMES TERRITORIALES SOBRE PLANES URBANÍSTICOS

Estos informes, que deben ser elaborados por el Departamento competente en materia de ordenación del territorio (artículos 51 y 52 de la Ley 4/2009), incorporan en su capítulo 3, referido a estrategias de política territorial, el apartado 3.1.: Desarrollo sostenible, gestión inteligente y protección de los elementos representativos, en el que se analizan los criterios que deben ser tenidos en cuenta para la clasificación de suelo en el planeamiento urbanístico.

Entre esos criterios se presta atención a los condicionantes que han de ser considerados para preservar y proteger los suelos que poseen unas características especiales que les hacen inapropiados para el desarrollo urbanístico. Dentro de estos suelos es necesario atender, al menos, a los siguientes criterios de protección:

1. *Especial protección para los suelos que presenten unos condicionantes ambientales que así lo requieran.*
2. *Especial protección para los suelos que presenten unos condicionantes patrimoniales que así lo requieran.*
3. *Especial protección para los suelos que presenten unos condicionantes paisajísticos que así lo requieran. Para la determinación de estos valores se contará con la información derivada de los mapas de paisaje, cuando los hubiera disponibles, pudiendo exigirse la realización de estudios de impacto paisajístico para determinadas actividades a realizar en el territorio en las zonas de mayor calidad paisajística, y siempre que las mismas no estuvieran sometidas a la realización de evaluación de impacto ambiental. En caso de no existir mapas de paisaje, deberá valorarse la exigencia de estudios de impacto paisajístico para determinadas actividades, al menos en los SNU Especiales y en el entorno de los bienes y elementos naturales y culturales singulares de mayor calidad siempre que no estén some-*

tidas a evaluación de impacto ambiental. Igualmente, se establecerá regulación para que tanto antenas como líneas eléctricas se ubiquen en las zonas con menor visibilidad posible y ocupando corredores ya antropizados.

Puede apreciarse, por lo tanto, la importante consideración que toma el paisaje en estos informes territoriales, así como, descendiendo a un nivel más concreto, las menciones expresas a los Mapas de Paisaje y a los Estudios de Impacto Paisajístico.

2. DEFINICIÓN Y UTILIDADES DE LOS MAPAS DE PAISAJE DE ARAGÓN

Qué son los Mapas de Paisaje

Los Mapas de Paisaje son documentos de carácter descriptivo, analítico y prospectivo que identifican los paisajes de las diferentes zonas del territorio aragonés, analizan sus características y las fuerzas y presiones que los transforman, identifican sus valores y estado de conservación y proponen los objetivos de calidad paisajística que deben cumplir.

Conviene precisar que estos mapas cumplen estrictamente con el artículo 2 del Convenio Europeo del Paisaje, referido a su ámbito de aplicación y que dice lo siguiente: (...) El presente Convenio se aplicará a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas (...). Se refiere tanto a los paisajes que puedan considerarse excepcionales como a los paisajes cotidianos o degradados. De tal manera, los Mapas de Paisaje de Aragón abarcan la totalidad de los ámbitos territoriales sobre los que se realizan y analizan, califican y clasifican la totalidad de los paisajes existentes, independientemente de sus características.

Qué utilidad van a tener estos mapas

En el apartado 1.3. hemos señalado que los Mapas de Paisaje se elaboran con la finalidad principal de servir de documentos de apoyo en las políticas de ordenación territorial de los territorios concernidos. En este sentido, tres son las utilidades principales de los mismos:

- a) Disponer de cartografía detallada
- b) Ser utilizados por el planeamiento urbanístico
- c) Servir de base a los estudios de impacto paisajístico

a) Cartografía detallada: los mapas representan un nuevo instrumento cartográfico informativo, a escala 1:25:000. En principio, de ámbito comarcal, aunque no se excluyen otros.

b) Utilización por el planeamiento urbanístico

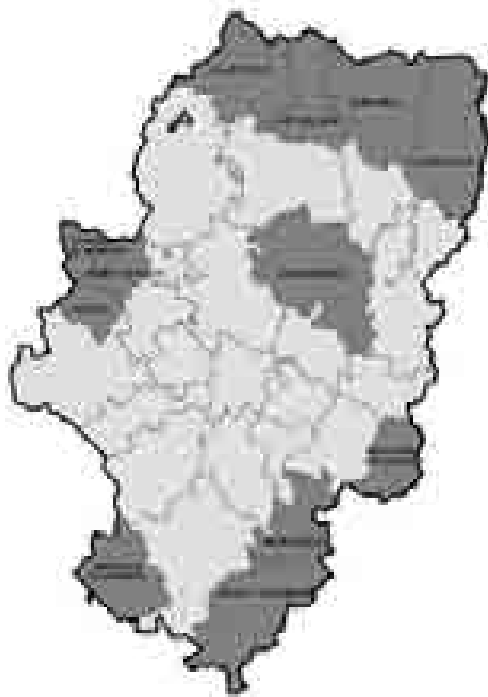
- Zonificación en la asignación de usos del suelo. La zonificación resultante de estos mapas será tomada en cuenta en la asignación de usos del suelo y de actividades a desarrollar en esos territorios. Usos y actividades serán precisados y detallados por el planeamiento urbanístico municipal y, en su caso, por las directrices de ordenación territorial comarcales que pudieran aprobarse en el futuro.
- Catálogos previstos en la normativa urbanística: El Mapa de Paisaje servirá de base para la elaboración de los catálogos previstos en la normativa urbanística, que deberán incluir una categoría de paisajes y establecerán objetivos de calidad paisajística.

- Limitación de ciertas actividades en las zonas de mayor calidad paisajística.

c) Servir de base para los Estudios de Impacto Paisajístico: el planeamiento urbanístico deberá especificar aquellas zonas en las que, en función de su valor paisajístico, podrá exigirse Estudio de Impacto Paisajístico para determinadas actuaciones, tal como se ha explicado en el apartado 1.3.

3. RITMO DE ELABORACIÓN DE LOS MAPAS

La Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón (B.O.A. nº 145, de 11 de diciembre) establece la delimitación comarcal de esta Comunidad Autónoma, que queda constituida por un conjunto de 33 delimitaciones, de las cuales, hasta la fecha, 32 de ellas se han constituido como comarcas. Las comarcas son definidas como *realidades geográficas, económicas, culturales e históricas con características e intereses comunes*, según el preámbulo de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón (B.O.A. nº 133, de 19 de noviembre).



Comarcas aragonesas que dispondrán de Mapas de Paisaje a finales de 2011

En el momento en que el Gobierno de Aragón se planteó la conveniencia de abordar la realización de Mapas de Paisaje, se consideró que el ámbito territorial más adecuado para su elaboración eran las comarcas, lo cual no significa que no puedan acometerse mapas de otras delimitaciones.

Como resultado de los trabajos realizados, a finales de 2011 Aragón dispondrá de los Mapas de Paisaje de 12 comarcas (Ver mapa), que representan el 36,3 % del conjunto de las comarcas aragonesas y que conjuntamente afectan a 18.285 km², el 38,3% de la superficie aragonesa. Se trata de las siguientes:

- Las cuatro comarcas pirenaicas: La Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe y La Ribagorza.

- Cuatro comarcas turolenses, encuadradas en el Sistema Ibérico: Matarraña/Matarranya, Maestrazgo, Gúdar-Javalambre y La Sierra de Albarracín.
- Comarca de Los Monegros.
- Tres comarcas del ámbito del Moncayo, en el Sistema Ibérico zaragozano: Aranda, Tarazona y el Moncayo y Campo de Borja.

En años sucesivos se irá completando progresivamente el conjunto de los Mapas de Paisaje comarcales de Aragón.

4. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LOS MAPAS DE PAISAJE DE ARAGÓN

Los Mapas de Paisaje se estructuran en un conjunto de capítulos-documentos interrelacionados y que se desarrollan según un esquema secuencial, de manera que, en la mayoría de los casos, cada uno de ellos da paso a los siguientes y cada uno no puede entenderse cabalmente sin tener en consideración los anteriores.

En el cuadro que acompaña a estas líneas puede apreciarse esta estructura organizativa, que pasamos a explicar sucintamente.

Contenido de los Mapas de paisaje	Unidades de paisaje
Estructura de los capítulos	Tipos de paisaje
Copiar / Imprimir / Descargar / Ver también	Impactos sobre el paisaje
	Catálogo de elementos singulares
	Visibilidad
	Calidad del paisaje
	Fragilidad del paisaje
	Aperturas de paisaje
	Dinámica: procesos y actividades, prospectiva
	Objetivos de calidad paisajística
	Requisitos de protección, gestión y ordenación
	Recomendaciones de acciones paisajísticas
	Relaciones con iniciativas de zonas limítrofes
	Bibliografía (actualizada)

Se comienza con unos capítulos de carácter informativo-descriptivo, con la finalidad de conocer qué paisajes tenemos. Comprenden la delimitación de unidades de paisaje, la determinación de los tipos o modalidades paisajísticas existentes, la relación y clasificación de los impactos que afectan a esos paisajes, el catálogo de elementos singulares que dotan de un plus a los paisajes a los que afectan y el estudio de las condiciones de visibilidad, desde diferentes perspectivas complementarias.

Estas fases iniciales resultan imprescindibles para pasar a las siguientes, referidas a la valoración de ciertos atributos de los paisajes, que resultan de gran utilidad para la gestión de los mismos. Debemos recordar aquí que la finalidad fundamental de estos Mapas de Paisaje es que sean instrumentos útiles para la ordenación del territorio. En este sentido, abordar la valoración de cualidades paisajísticas como la calidad, la fragilidad y la aptitud para determinados usos supone un apoyo básico en las tareas de gestión de los paisajes.

Los paisajes actuales no son más que una instantánea fugaz dentro de un proceso evolutivo constante. Los paisajes actuales no podemos entenderlos sin saber cuáles han sido los procesos naturales y las actividades antrópicas que los han conformado. Por otra parte, en unos Mapas de Paisaje orientados hacia la ordenación del territorio, conviene realizar un estudio de prospectiva que permita prever hacia dónde van a evolucionar los paisajes en una perspectiva temporal manejable. Estas tareas son abordadas en dos capítulos agrupados bajo la denominación genérica de "evolución".

El Convenio Europeo del Paisaje insiste en dos aspectos que resultan imprescindibles desde la perspectiva ya comentada de la utilidad de estos mapas para la ordenación del territorio: el establecimiento de objetivos de calidad paisajística y la determinación de propuestas para la protección, gestión y ordenación de los paisajes. Lógicamente, unos y otras sólo se pueden determinar de una manera correcta si previamente se han estudiado los paisajes con el suficiente detalle. Motivo por el cual, este bloque se sitúa tras los anteriormente explicitados.

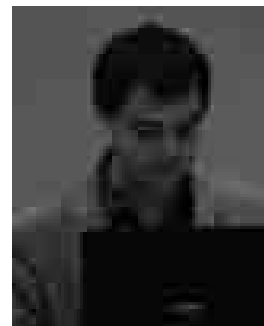
Para terminar con esta presentación de los bloques que configuran los Mapas de Paisaje de Aragón, queda referirnos a unos documentos finales que complementan a los anteriores. El primero se refiere a una propuesta de recorridos de interés paisajístico que permiten conocer las características más destacadas de los paisajes de los diferentes ámbitos territoriales a que se refieren los distintos mapas. Son recorridos a pie, en coche o en bicicleta que facilitan una comprensión global de los aspectos paisajísticos abordados en los documentos previos. El segundo analiza las relaciones de estos mapas con otros vecinos que pudieran existir, realizando las propuestas pertinentes de engarces cartográficos y metodológicos. Finalmente, se incorpora un informe resumen fácilmente comprensible, que facilite la labor de difusión y comprensión de estos mapas. Dicho informe se presenta en diferentes formatos, cada uno de ellos con distintos niveles de información, desde sencillos folletos y textos divulgativos, hasta presentaciones multimedia que pretenden aportar el suficiente detalle de cada uno de los capítulos.

RESUMEN DE PONENCIAS Y COMUNICACIONES. PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL.

VALORES A DESARROLLAR Y CONSERVAR

Pere Sala i Martí

Coordinador técnico del Observatorio del Paisaje de Cataluña



La Península Ibérica goza de una gran riqueza de paisajes, aunque fuertemente amenazada por algunas dinámicas territoriales que han tenido algunos efectos más bien perversos. En las últimas décadas se ha producido un evidente alejamiento, una ruptura, entre la población y su territorio, hasta el punto de que una parte significativa de la población se ha vuelto insensible a los valores del paisaje. Durante este período el ritmo de degradación de nuestros paisajes ha sido -y continúa siendo- intenso y por ello es conveniente actuar con determinación y rapidez. Así, el territorio se ha modificado a gran velocidad y, en general, ello no ha redundado en una mejora de la calidad del paisaje, sino más bien lo contrario, con unas dinámicas muy palpables: por un lado, un crecimiento urbanístico desorganizado, incoherente, desordenado y desligado de los asentamientos urbanos tradicionales; en segundo lugar, la proliferación de infraestructuras diseminadas y de baja calidad estética; han aparecido también nuevos paisajes mediocres, dominados cada vez más por la homogeneización y la banalización, que emergen en todos los espacios suburbanos; o, por último, el abandono progresivo de la actividad agraria y forestal, que amenaza muchos paisajes agrarios y forestales de calidad.

La lista de amenazas a unos paisajes que cuentan con valores de gran relevancia es larga. Lejos de la organización, la armonía y la tranquilidad, que son valores latentes de muchos paisajes, surgen en algunos de ellos el desorden, el abandono, la vulnerabilidad y el desarraigo. Y es precisamente la pérdida de calidad de algunos de los paisajes la que a veces provoca en la población un cierto desconcierto, agobio, ambigüedad, y desarraigo. La demanda de unos paisajes de calidad ya no es, pues, una reivindicación meramente ecológica, patrimonial, estética o identitaria, sino que tiene que ver con nuestro bienestar y nuestra calidad de vida. Quizás esta sea una de las consecuencias de la cuales menos se habla y no por eso menos importantes para la población. He aquí un ámbito en el cual se debería poner mucha atención.

El texto que acompañaba el título del ámbito 5 ("Paisaje y patrimonio territorial. Valores a desarrollar y conservar") solicitaba soluciones para revertir esta situación: La aprobación del Convenio Europeo del Paisaje por parte del Consejo de Europa constituye una magnífica oportunidad para reflexionar y avanzar con decisión hacia una nueva cultura de ordenación del territorio que exige dosis elevadas de sensibilidad paisajística por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en él. Se daba una importancia especial al Convenio Europeo del Paisaje porque resulta difícil hoy imaginar cualquier iniciativa en relación con la temática paisajística que no se

inspirara en este Convenio. En general, este planteamiento de fondo emerge en las 29 ponencias presentadas en este ámbito. La variedad de temas, disciplinas, y de escalas de las ponencias y comunicaciones presentadas es extraordinaria, pero aún así pueden leerse en la mayoría de ellas algunos retos y planteamientos comunes relacionados con la protección, gestión y ordenación de nuestros paisajes.

En la base de todas las ponencias y comunicaciones aparece una defensa del carácter del paisaje, de su identidad, en contraposición a la profunda homogeneización que sufren nuestros territorios. Empezamos a observar hoy en Europa una movilización de las complicidades sociales e institucionales para mantener la diversidad de paisajes y sus particularidades, sin impedir que estos paisajes evolucionen, ni que eso implique dejar de intervenir en ellos ni de modificarlos. Porqué, no lo perdamos de vista, el carácter o la identidad de un paisaje hoy ya no son estáticos, sino dinámicos.

Desde hace ya unos años se preservan en la Península Ibérica bajo la figura de parques naturales aquellos paisajes más singulares y excepcionales y se limitan ciertos usos en otros espacios naturales. En este sentido, algunas ponencias muestran avances positivos en su gestión, como el paso de proteger especies que peores poblaciones o estado presentaban a conservar los hábitats que dichas especies ocupan (Lozano y Gurruchaga), o la incorporación del patrimonio cultural y el medio social y económico en la manera de afrontar los PORN (Santos y Herrera), lo cual permite la utilización del paisaje como factor de integrador de la información para la planificación. Los esfuerzos que se realizan en los espacios protegidos son sin duda relevantes, pero no debemos olvidar el resto del territorio, es decir los paisajes con los que convivimos a diario, los paisajes cotidianos, que tienen ante sí importantes riesgos y amenazas de degradación. El gran reto de la Europa consiste, sobre todo, ahora, en saber ordenar y gestionar adecuadamente los paisajes cotidianos, que son, en definitiva, los que marcan nuestra existencia. Apunta en esta dirección el proyecto de ordenación y recualificación del territorio fluvial del río Genil de Granada (Cabrera-Manzano, Rodríguez, Martínez, Skotheim y Cordero).

El punto anterior deriva de inmediato en otro: las nuevas tendencias en gestión del territorio y del paisaje en Europa van más allá de la estricta protección de los paisajes –por otro lado, seguramente ésta sea una etapa inevitable en el proceso de concienciación paisajística de una sociedad–, y promueven también su gestión y ordenación. Ninguna de las ponencias presentadas fomenta una absoluta inmutabilidad de los paisajes, sino la defensa de unos valores que no deben desaparecer con su evolución, gestionar su uso y ordenar los cambios que en él se producen creando nuevos paisajes. He aquí la variedad de posibilidades que aparecen, pues, para la restauración de los degradados (Villarino), como las técnicas de restitución o mejora de los atributos de calidad, la integración de nuevos componentes, la potenciación de los elementos más valiosos o el clásico pero efectivo camuflaje, entre otras. Este punto y el anterior constituyen unos de los principales cambios en la nueva concepción del paisaje que emana del Convenio Europeo del Paisaje y que impregna el tono de fondo de la mayoría de las ponencias.

Un grupo de ponencias plantean la cuestión de la gestión del patrimonio en los paisajes contemporáneos. Plantean el reto de superar la visión monumental y aislada del patrimonio, hoy aún vigente, e incorporar cada vez más los aspectos paisajísticos y territoriales en la protección del patrimonio cultural (Lalana). Contribuyen al debate sobre esta cuestión, con enfoques distintos y en algunas con el turismo como protagonista, el análisis del patrimonio en la región turística de Madrid (Troitiño), la experiencia de revalorización del paisaje de la isla de Tenerife (Cano), el Plan Director Parque Arqueológico y Paisajístico de Monte Cantabria (Ayuntamiento de Logroño); las iniciativas de puesta en valor de los activos paisajísticos del eje cantábrico del País Vasco (Servert y Alonso); el análisis del espacio público a la ciudad como local de consumo en Paratí debido a su Patrimonio Histórico

(do Nascimento); o el proyecto de la Calle del Agua de Pliego-Murcia Gil, Martínez y Gómez).

A diferencia de muchos países de nuestro entorno, como Francia, Inglaterra u Holanda, entre otros, el paisaje no nunca se ha tenido en cuenta seriamente por el legislador o por las políticas públicas, ni a escala autonómica ni a escala estatal. Pero esta circunstancia, afortunadamente, últimamente está cambiando. En este sentido, Elorrieta pone de manifiesto en su ponencia los avances legislativos y en materia de integración del paisaje en la planificación territorial en España, con resultados desiguales en cada sitio. Pero aunque existe un compromiso creciente de las administraciones con el paisaje, es notorio que aún se ha avanzado poco en relación a los objetivos de integración paisajística en este tipo de políticas públicas. Así, las Comunidades Autónomas de Valencia, Cataluña o Galicia, a través de sus respectivas Leyes del paisaje, han situado normativamente el paisaje, por primera vez y de maneras distintas, en la cúspide de la planificación territorial. Otras comunidades, como Andalucía, o como el Consejo Insular de Mallorca, han iniciado sus respectivas Estrategias del Paisaje. En este sentido, el documento base para la futura Estrategia andaluza define las principales líneas de actuación y el contenido de la futura política andaluza de paisaje, integrada y basada en los paisajes comunes y en la relación entre paisaje y turismo (Zamora).

Retomando los avances en integración del paisaje en la planificación territorial, los sistemas de parques (Jiménez), a escalas diferentes, desde la municipal a la territorial, están jugando en los planes territoriales un papel fundamental en esta integración, que aportan además un valor de uso y de percepción para la población. Queda más que demostrado que ahora es necesario superar la visión protectora del territorio en forma de manchas de aceite; es decir, espacios naturales protegidos dispersos por el territorio y, en el mejor de los casos, conectados por corredores biológicos (Gurrutxaga y Lozano).

Pero aún así es muy necesario precisar más los instrumentos que permitan traspasar este objetivo de la escala territorial a la municipal, introduciendo el paisaje en la normativa de urbanismo y edificación y en los instrumentos de planeamiento urbanístico, ya que es en este nivel donde se podrían abordar las principales dinámicas urbanísticas y evitar la degradación y empobrecimiento de la calidad de la mayor parte de nuestros paisajes cotidianos. La integración del medio ambiente en la Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del Territorio (EMOT) de Tudela (Zabaleta) hace emerger precisamente el reto del tratamiento de las fronteras, aquellos espacios más conflictivos o frágiles y la importancia de su tratamiento y salvaguarda, donde la suma de intereses e interpretaciones ofrece las mejores posibilidades creativas para incrementar la calidad de este tipo de paisaje.

Por otro lado, casi todas las ponencias reivindican implícita o explícitamente la conveniencia de integrar el paisaje en las políticas sectoriales. El principal reto de este ambicioso objetivo es la necesidad de una interrelación entre las políticas territoriales con otras políticas que intervienen en el territorio y que también crean y modifican el paisaje (de infraestructuras, industriales, agrícolas, turísticas), tal y como se plantea en el análisis de la urbanización del paisaje cultural agrario en Galicia y del colapso al que ha llegado el sistema productivo tradicional (González y Constenla), la gestión de la sierra de Guadarrama (García), la gestión del "entorno metropolitano" del río Jarama (Benlliure), los nuevos paisajes del olivar en el condado de Jaén (Paniza), el mantenimiento de la caña en el paisaje de la Vega (Pérez), o de nuevo el proyecto de ordenación y recualificación del territorio fluvial del río Genil de Granada (Cabrera-Manzano, Rodríguez, Martínez, Skotheim y Cordero). Estos casos alertan de las dificultades en algunas ocasiones por barreras de carácter institucional y organizativo, con lo cual se requiere de una coordinación efectiva entre las diferentes administraciones, así como de mecanismos o instrumentos que permitan hacer convergir las prioridades paisajísticas en la política territorial con las de las políticas sectoriales. Es fundamental, por lo tanto, que las políticas de paisaje no sean independientes de las demás políticas en inciden en

el territorio.

Otro de los retos tiene que ver con la presencia de una dinámica sociedad civil que ha sabido reaccionar a tiempo a las dinámicas citadas al principio, generando un estado de opinión que conecta perfectamente con una nueva cultura del territorio. La ponencia sobre los conflictos paisajísticos en las comarcas del Priorat y la Terra Alta (Saladié) ejemplifica esta situación y hace evidente la necesidad de mejorar la gobernabilidad de las políticas territoriales, incidiendo mucho más en las formas de participación ciudadana. Esto se produce también a raíz de otro fenómeno presente en las sociedades contemporáneas y que también se lee implícitamente en las ponencias y comunicaciones: la creciente importancia del lugar, del carácter de cada zona, de reivindicar sus peculiaridades y singularidades paisajísticas, en un contexto de globalización muy fuerte.

En una sociedad cada vez más compleja y poliédrica, con unos niveles de conocimiento del paisaje y de sociabilidad paisajística cada vez mayores, las decisiones que se tomen en relación a los paisajes no sólo requieren de nuevos contenidos, sino también de nuevas formas. Tensiones como las aquí expuestas ponen de manifiesto que las iniciativas de gestión e intervención en el paisaje que no tengan en cuenta la diversidad de percepciones del paisaje y de aspiraciones de la población están condenadas, tarde o temprano, a fracasar. La experiencia de valoración social de los espacios Red Natura 2000 en el País Vasco (Lozano y Gurruchaga) va en la dirección de obtener una amplia variedad de opiniones. Así, si bien en muchos casos la participación ciudadana se entiende más como una finalidad que como un instrumento, las ponencias mencionadas la consideran una herramienta para mejorar y legitimar los instrumentos de planificación, sensibilizar a la población y a los agentes sobre el paisaje y garantizar la calidad democrática de los procesos.

Por último, muchas ponencias plantean la necesidad de avanzar en la concienciación paisajística de los poderes públicos, agentes privados y de la sociedad en general, sobre todo a través del fomento de la sensibilización sobre el paisaje y sus valores. Es fundamental que la educación sobre paisaje sea la base para avanzar hacia un nivel alto de conciencia paisajística colectiva. Ahora bien, las responsabilidades en la gestión del paisaje no recaen solo en las administraciones. Los ciudadanos debemos involucrarnos y corresponsabilizarnos en su gestión y ordenación, como ha pasado con la iniciativa del Grupo Adocrin de recuperación del patrimonio arquitectónico tradicional, entre otras actuaciones de revalorización del paisaje rural de la Montaña del Montcayo, en Zaragoza (Sahún).

Pero de la lectura de las ponencias se nos sugieren nuevas preguntas, que también se plantea el Convenio Europeo del Paisaje: ¿Cómo identificar, caracterizar y transmitir a la población, de una manera ordenada y sistemática, la gran diversidad paisajística existente y sus valores inherentes? Y aún más: ¿Cómo conseguir que, una vez identificados y caracterizados estos paisajes, a nivel local, se les apliquen políticas efectivas de protección, gestión y ordenación? Ha llegado la hora, en efecto, de avanzar hacia una nueva cultura del territorio que exigirá un tratamiento nuevo e imaginativo del paisaje en su conjunto, elevadas dosis de sensibilidad paisajística por parte de todos los agentes que intervengan, y en una nueva forma de gobierno y de gestión del territorio basada en el diálogo y la concertación. Se trata de entender el territorio como un recurso necesario para la vida humana, un derecho, un interés común, un patrimonio colectivo, poniendo énfasis en su trascendencia social más que en el paisaje como objeto material (de la Puente). El Congreso es una magnífica oportunidad para la reflexión sobre el modelo territorial y de desarrollo, sustituyendo progresivamente un modelo basado en los rendimientos económicos de las decisiones antes que en los costes paisajísticos, ambientales y sociales, porque es un hecho mil veces demostrado que un entorno físico atractivo, agradable y estéticamente armónico genera una agradable sensación de bienestar, que aumenta notablemente la calidad de vida de los ciudadanos.

**Territorio e infraestructuras.
La problemática del agua en el territorio**

TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS. LA ALTA VELOCIDAD ESPAÑOLA.

¿DESARROLLO O DESPILFARRO?

Ángel Aparicio

Profesor titular

Universidad Politécnica de Madrid



VI
Congreso
Internacional de
Ordenación del
Territorio

**Territorio e infraestructuras:
La alta velocidad en España**

¿Desarrollo o despilfarro?

Pamplona,
29 octubre 2010

Ángel Aparicio
Profesor Titular, Dr. ICCP



Territorio y ferrocarril: contexto

- **Condicionante técnico:**
 - el transporte ferroviario, transporte para grandes flujos... que apenas existen en la península
- **La planificación territorial ante el ferrocarril**
 - Territorios que "compiten"...
 - Y gestores con temor al "riesgo" político y económico
- **La respuesta profesional... y los riesgos de la ambigüedad en planificación**
- **¿Dónde actuar? ¿En la planificación o en la toma de decisiones?**



Condicionantes técnicos

- **Reducida demanda de transporte ferroviario de mercancías (miles de millones de t-km)**

	1970	1990	2000	2007	2008
Alemania	70,5	103,1	77,5	114,6	116,7
Francia	57,8	49,7	55,4	40,5	35,7
Italia	18,1	21,2	25,8	25,3	23,8
España	10,3	11,5	12,2	11,1	10,3

Fuente: ITF (2010) Trends in the transport sector 1970-2008



Condicionantes técnicos

- (miles de millones de viaj-km)
- Crecimiento de la demanda de transporte ferroviario de viajeros ligado a la alta velocidad
- Incidencia fuerte frente al avión...
- ... pero muy escasa frente al coche
- Con la llegada de la A.V. Valencia se terminan los corredores con una demanda aceptable... y aumenta el déficit

	1970	1990	2000	2007	2008
Alemania	38,5	45,6	75,4	79,1	81,3
Francia	41,0	61,7	69,9	80,3	85,0
Italia	32,5	44,7	47,1	49,8	49,3
España	15,0	16,7	20,1	21,9	24,0

Fuente: IIF (2010) Trends in the transport sector 1970-2008



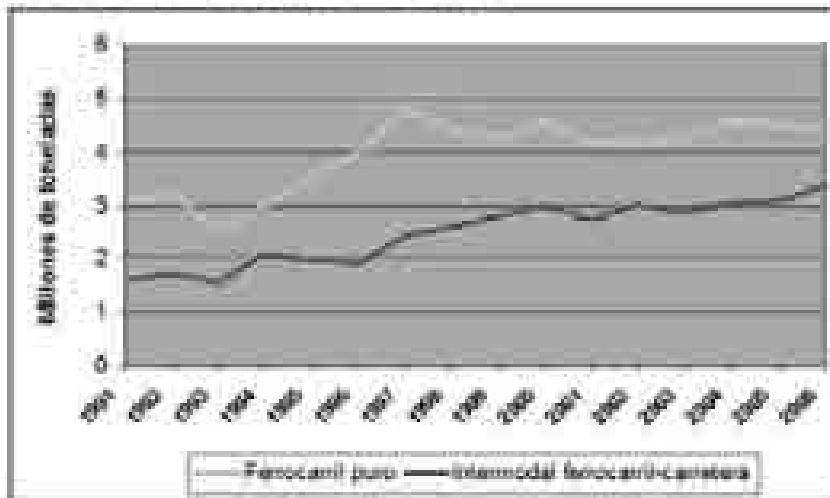
LA ESCASA DEMANDA FERROVIARIA





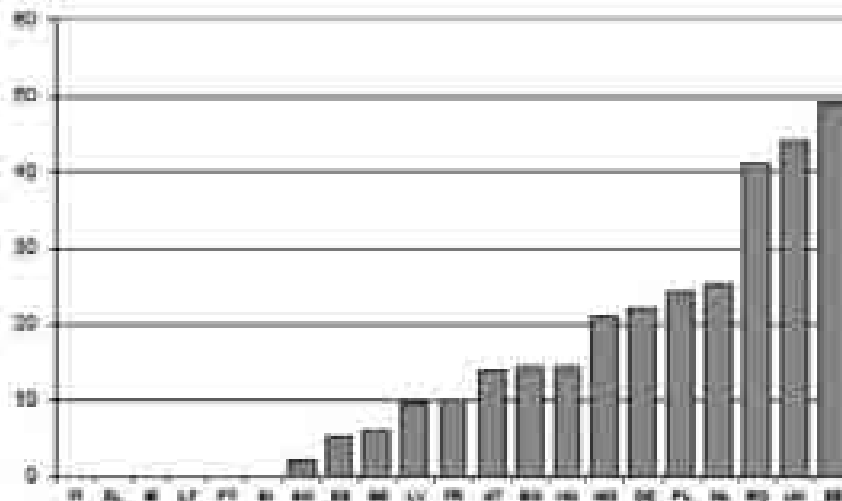
Condicionantes técnicos

- **El crecimiento del tráfico de mercancías en Europa:**
 - tiene vocación internacional
 - está vinculado a la cooperación con la carretera (intermodalidad)
- **¿Es la Península Ibérica diferente?**



Condicionantes técnicas

- **Las perspectivas del tráfico de mercancías en España parecen modestas sin cambios radicales**
- **Si no, los operadores privados, se hubieran desarrollado más**





Condicionantes técnicos

- **Un futuro financiero incierto ¿Hacia un nuevo “problema ferroviario”?**
- **Las perspectivas de crecimiento de las aportaciones del Estado al sistema ¿están acotadas?**

(Millones de euros)	2007	2008	2009	2010
RENFE. Aportaciones del Estado para contratos de servicio público	326	143	147	150
ADIF. Aportaciones del Estado por mantenimiento, explotación y gestión de la Red de titularidad del Estado	783	832	884	939

Fuente: Contratos-programas del Estado con RENFE Operadora y ADIF



SOBRE LAS AMBIGÜEDADES...

- **1995:**
 - En el trazado (Madrid-Valencia).
- **2002:**
 - En los objetivos (todas las capitales a menos de 4 horas de Madrid)
- **2004:**
 - En los parámetros de diseño (altas prestaciones)



PDI 1995



2002: EXTENSIÓN A.V. A TODO EL TERRITORIO





PEIT 2005



...Y TOMAS DE DECISIONES

- **El modelo de la planificación sectorial salta por los aires...**
- **PTF 1987:**
 - Madrid-Sevilla en ancho UIC (Decisión 1988)
- **POI 1995:**
 - Extensión AV (ancho UIC) a todo el territorio (2001-2003)
- **PEIT 2005:**
 - Identificación "altas prestaciones" con "alta velocidad" (2005)
 - Construcción con parámetros incompatibles con mercancías.
 - Abandono de hecho del objetivo de cambio de ancho.



¿Un problema de gobernanza?

- **“Mercancías ferroviarias”: ¿el próximo riesgo?**

Un ferrocarril acotado en el territorio y con vocación intermodal

- **Instrumentos de racionalización:**
 - Inversión AGE: identificar alternativas a las grandes infraestructuras (servicios)
 - Financieros: formación de costes, tarifas...; subvenciones....
 - Intermodalidad: cooperar con los operadores de la carretera
 - Territoriales: Acotar el “territorio pertinente” para el ferrocarril...



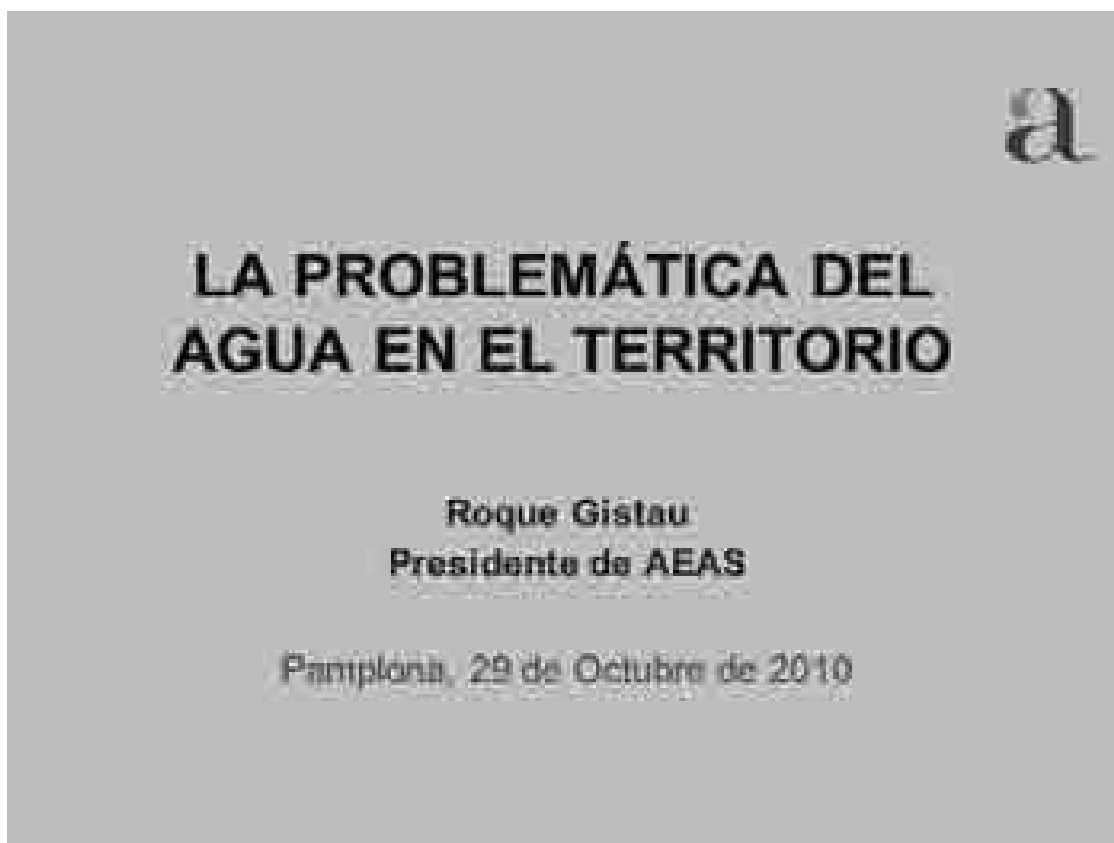
¡¡¡GRACIAS!!!

LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA EN EL TERRITORIO

Roque Gistau

Ingeniero de Caminos. Presidente de AEAS.

Expresidente de la ExpoZaragoza 2008



a

VALOR DEL AGUA

- El agua como recurso vital tiene un valor inconmensurable.
- El agua como factor de producción agraria, industrial, lúdica, tiene valor económico.
- El agua como elemento de la naturaleza integrado en biotopos y necesario para la biocenosis es un recurso indispensable y no utilizable para uso alguno que no sea el propio.

a

En esta mesa tratamos del agua y el territorio y el asunto no es menor porque:

- Los asentamientos humanos han buscado proximidad de agua segura.
- La garantía alimentaria precisa del riego.
- La energía del agua es limpia y fácil de aprovechar: ser mecánica y eléctrica.
- La industria, la refrigeración, etc. El Agua es necesaria.

a

El agua es riqueza, (hoy ya hablamos de huella hídrica y de agua virtual).

¿Cuánta agua se mueve incorporada a bienes/productos?

Por eso digo tantas veces que "el agua tiene apellido".

- El agua para la sostenibilidad de la naturaleza no es utilizable para otro fin.
- El agua para usos urbanos es un derecho humano de acceso universal que los poderes públicos deben asegurar.
- El agua para todos los demás usos es un factor de producción sujeto a las reglas del mercado.

a

EL AGUA PARA USOS URBANOS:

- Derecho humano. No solo para la ingesta, sino además para el aseo y los usos públicos ciudadanos (ocio, parques, etc.)
- Obligación de ser eficientes en el uso (retorna el 90%).
- Obligación de devolverla depurada.

a

AGRICULTURA:

- Regadío 70% del uso (Retorno <30%)
- Factor de garantía de producción (España 3,5/4 millones de HR → 60% producción agraria)
- Contribuye al asentamiento poblacional,

a

INDUSTRIA:

- Poco consumo.
- La utilizada para refrigerar se recupera.

a

PRODUCCIÓN ENERGÉTICA:


- No perder 1Kw.
- Mejorar y ampliar el uso reversible.

a

Y llegado este punto preguntamos:

USO URBANO

- ¿Es la disponibilidad segura de agua en un área urbana un limitador de crecimiento?
- ¿Debe el Estado proveer el recurso?
- ¿Quién financia/paga los costes necesarios para esa provisión?
- ¿Cómo se asegura el "acceso universal"?



usos
PRODUCTIVOS

Quién ordena los usos


Hay planificación indicativa de:

- Riesgos -Industria -Usos lúdicos -Etc.

¿Cómo se financia?

¿Cómo se administra?

¿A qué niveles y con qué instrumentos?



POSICIÓN

- En el imperio romano y derecho derivado el agua es un bien público administrado por los poderes públicos.
- El uso privativo para un fin se otorga a través de concesión.
- No se ha ajustado la Administración sobre agua al modelo de Estado.

a

ESTIMO NECESARIO:

REFORMAR

- La Ley de Aguas (Pública 85) para:
 - Ajustarla a la directiva Marco.
 - Ajustarla al Estado de las Autonomías.

a

ESTABLECER

- Marco regulador en demarcaciones hidrográficas.
- Regular y controlar el agua en uso.
- Regular usuarios.

a

CREAR

Un ente en el sector global en el que:

- Participen todas las administraciones y usuarios.
- Genere políticas.
- Coordine demarcaciones e interdependencias.
- Disponga de toda la información en un observatorio nacional.
- Disponga de un centro único de I+D+I avanzado.

a

- Mejorar eficiencias en todos los usos.
- Asegurar calidad de recursos y usos.
- Establecer sistema de financiación que recupere todos los costes y permita la autofinanciación de todos los sistemas de provisión de agua a los usuarios.
- Los servicios que presten las infraestructuras de ajenos a la provisión de recursos (regulación y prevención de avenidas, gestión de cruces y acuíferos) serán financiados por impuestos.

EL AGUA DESDE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DESDE LA GESTIÓN DEL AGUA EN NACIONES UNIDAS. LA CONSIDERACIÓN DE LOS COSTES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS Y SUS IMPLICACIONES TERRITORIALES.

Josefina Maestu

Directora de la Oficina de Naciones Unidas de apoyo al Decenio Internacional para la Acción 'El Agua, Fuente de Vida' 2005-2015



1. RESUMEN

El agua ha sido considerada en la ordenación del territorio como un aspecto clave en el marco global. Ya en la Declaración de Vancouver de 1976 se considera la importancia de la política de asentamientos dentro de las políticas de desarrollo económico, que considere la necesidad de que se creen servicios de agua, dentro de la misión de la OT de guiar los esfuerzos de desarrollo económico de manera armoniosa. En 1992 la Agenda 21 y luego en 2000 la CDS plantea que la OT debe hacerse conforme a los principios de la agenda 21 y por tanto considerando la necesidad de abordar las interacciones entre los recursos y las actividades humanas en todas sus dimensiones (social, económica y ambiental). La necesidad de asumir la responsabilidad global de luchar contra la pobreza entra con fuerza en el 2000 (Informe del SG del año 2000 y Declaración de los Objetivos del Milenio) y se refleja en la preocupación por los asentamientos marginales en las ciudades. Hace mención al agua como un servicio fundamental en la lucha contra la pobreza. Esta preocupación también se refleja en los informes del SG y de DESA del 2005. La Comisión Económica para Europa recoge y desarrolla los aspectos de la OT y la gestión Sostenible del agua en el 2008 y plantea que la OT debe servir para reducir el daño ambiental, mejorar y proteger los RRNN y el patrimonio natural, y limitar el impacto de los desastres naturales, incluyendo las inundaciones. La preocupación por la localización no planificada de los asentamientos y las inundaciones como un problema global se recoge asimismo en el informe del SG de NNUU de ese mismo año. En el año 2009 el informe del SG ya explica de manera contundente que la OT debe tener en consideración como la política de localización afecta a los recursos de agua en cantidad y calidad.

Desde la gestión del agua la GWP en el 2000 considera que la Gestión Integrada del agua promueve la gestión y desarrollo coordinado del suelo y otros recursos. Se considera que la GIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, el suelo y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas vitales. Además se hace especial hincapié en que a la hora de combatir las inundaciones y las sequías hay que considerar la amenaza de la urbanización no planificada. En los años 2009 y 2010 el WWAP plantea la necesidad de aumentar la prioridad política del agua debido a como están creciendo las zonas urbanas.

El WWAP plantea que es fundamental considerar la relación entre la gestión integrada del agua y el desarrollo económico y espacial. En el informe de valoración económica del agua que se está preparando se plantea que el desarrollo de las actividades económicas considera los costes financieros, incluyendo los derivados de la gestión del agua. Sin embargo, la falta de consideración de los costes y beneficios económicos conlleva que no abordemos los problemas de los servicios de agua a los más pobres adecuadamente y que en algunos casos se desarrollen actividades que conllevan un deterioro ambiental y económico a largo plazo.

2. EL AGUA DESDE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN NACIONES UNIDAS

2.1 En **1976** aparece la primera referencia expresa en la Declaración de Vancouver sobre asentamientos humanos, a la importancia de la planificación territorial de los asentamientos humanos:

La política de asentamientos, su vinculación al desarrollo económico considerando las necesidades de servicios:

“Estas políticas deben ser un componente esencial de una estrategia global de desarrollo, la vinculación y armonización con las políticas de industrialización, la agricultura, bienestar social, y la preservación ambiental y cultural para que cada uno apoye al otro en una progresiva mejora en el bienestar de toda la humanidad. Una política de asentamientos humanos debe buscar la integración armoniosa o coordinación de una amplia variedad de componentes, incluyendo, por ejemplo el crecimiento demográfico y su distribución, el empleo, la vivienda, el uso del suelo, la infraestructura y los servicios”

Destaca la Necesidad de la Planificación territorial.

“Es responsabilidad de los gobiernos preparar planes estratégicos de ordenación territorial y adoptar políticas de asentamientos humanos para guiar los esfuerzos de desarrollo socioeconómico.

2.2 En **1992**, la Agenda 21 dedica el capítulo 10 a la planificación integrada y la gestión del suelo, consistente en coordinar las actividades sectoriales de planificación y gestión relacionadas con los diversos aspectos de la utilización del suelo y los recursos de tierras y en el capítulo 18 se centra en la planificación integrada del recurso agua:

Necesidad de Gestión Integrada del agua en el contexto del desarrollo económico y espacial.

“La escasez generalizada de recursos de agua dulce, su destrucción gradual y su creciente contaminación, así como la implantación progresiva de actividades incompatibles en muchas regiones del mundo, exigen una planificación y una ordenación integradas del agua. Esa integración ha de abarcar todos los tipos de masas interrelacionadas de agua dulce, tanto las aguas superficiales como las subterráneas, y ha de tener debidamente en cuenta los aspectos de la cantidad y calidad del agua. Debe reconocerse el carácter multisectorial del aprovechamiento de agua en el contexto del desarrollo socioeconómico, así como la utilización de esos recursos para fines múltiples como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la agricultura, la industria, el desarrollo urbano, la generación de energía hidroeléctrica, la pesca en aguas interiores, el transporte, las actividades recreativas, la ordenación de las tierras bajas y las planicies y otras actividades”.

2.3 En **2000** La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CSD) adopta una resolución clave referente a la OT: Decisión 03/08: La planificación integrada y la gestión del suelo.

La OT y la gestión de los recursos considerando las interacciones y la agenda 21.

En ella determina que las actividades en el ámbito de la planificación integrada y la gestión del suelo deben llevarse a cabo de plena conformidad con el Programa 21. Este enfoque permite abordar las interacciones entre los recursos de tierra, agua, aire, biota y las actividades humanas, con el fin de responder a los desafíos prioritarios de la desertificación y la sequía, el desarrollo sostenible de las montañas, la prevención y mitigación de la degradación del suelo, las zonas costeras, la deforestación, el cambio climático, las zonas rurales y el uso del suelo urbana, el crecimiento urbano y la conservación de la diversidad biológica.

2.4 En el año **2000** el Informe que preparó el Secretario General para esta CSD “Desafíos y prioridades para la planificación del uso del suelo y la gestión de las zonas urbanas” considera que:

Acción sobre asentamientos no planificados causa competición por los recursos en zonas urbanas y periurbanas y degradación en las zonas rurales (por la contaminación).

Señala como prioritaria la acción sobre los asentamientos no planificados que crecen rápidamente, las zonas periurbanas y urbana donde la agricultura, la industria y el transporte compiten por los recursos (tierra, agua, energía) y las zonas rurales donde se produce una degradación casi irreversible por la eliminación incontrolada de residuos urbanos e industriales.

En este mismo año se adopta por los Estados Miembros, a iniciativa del Secretario General de NNUU la Declaración del Milenio.

El agua es fundamental en la lucha contra la pobreza para mejorar la calidad de vida en las zonas marginales de las ciudades.

La meta 11 del ODM 7 aboga por detener la explotación insostenible de agua formulando estrategias de gestión a nivel regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado, para lograr, para 2020 “una mejora significativa en la vida de al menos 100 millones de habitantes marginales”.

2.5 En el año **2005** el Informe del Secretario General “Asentamientos humanos, opciones políticas y posibles medidas para acelerar la ejecución” a la CSD de este año pone el acento en la urgencia de frenar el crecimiento incontrolado de los asentamientos urbanos:

Necesidad de nuevos enfoques integrados.

“Los nuevos enfoques son necesarios para la planificación y el desarrollo de los asentamientos humanos. Estos enfoques deben integrar la planificación urbana, el desarrollo de la vivienda, el suministro de agua potable y saneamiento, el manejo de residuos sólidos, la educación y los servicios de salud, el transporte, el empleo y el desarrollo empresarial”.

2.6 En ese mismo **año 2005**, el Departamento de Asuntos económicos y sociales de NNUU (UNDESA) presenta un informe sobre Urbanismo.

Ciudades Sostenibles y la mejora de la calidad de vida requieren la planificación de los servicios de agua.

El informe incide en que para que las ciudades sean más sostenibles y aumentar la calidad de la vida urbana en general, se requiere una planificación integrada y una gestión urbana, que implican la cooperación entre los organismos responsables de uso del suelo, el medio ambiente y transporte. En esta planificación, ocupa un lugar predominante la planificación de los servicios de agua. La captación, el tratamiento y la distribución del agua potable, la recogida de aguas residuales y su tratamiento, constituyen por los elevados costes de estos procesos, una pesada carga para los presupuestos municipales.

2.7 **En el 2008** varios Informes sobre OT de la UNECE definen los objetivos de la OT, los retos y el camino a seguir:

Los objetivos de la OT incluyen reducir el daño ambiental, mejorar y proteger los RRNN y el patrimonio natural, limitar el impacto de los desastres naturales.

La ordenación del territorio tiene por objeto:

- Promover la cohesión territorial
- Fomentar el desarrollo generado por las funciones urbanas y mejorar la relación entre la ciudad y el campo
- Promover una accesibilidad más equilibrada
- Desarrollar el acceso a la información y el conocimiento
- Reducir el daño ambiental
- Mejorar y proteger los recursos naturales y el patrimonio natural
- Mejorar el patrimonio cultural como factor de desarrollo
- Desarrollar los recursos energéticos, manteniendo la seguridad
- Fomentar un turismo sostenible y de alta calidad
- Limitar el impacto de los desastres naturales.

Considera las amenazas de la urbanización no planificada para los servicios del agua y en relación con las inundaciones.

Relaciona los retos que tiene ante sí la ordenación del territorio: (CEPE 2008).

- Globalización.
- Desarrollo sostenible.
- En Europa: la integración europea y las reformas de economía de mercado
- Los cambios demográficos (aumento de la urbanización).
- Los barrios marginales. Los barrios marginales se caracterizan por viviendas precarias, la falta de servicios básicos como agua potable, saneamiento y son a menudo propensos a los riesgos ambientales como las inundaciones. Hoy en día, hay cerca de mil millones de habitantes marginales en el mundo.
- La participación de los interesados durante todo el proceso para una ordenación del territorio eficaz.

2.8 **En el 2008** el Informe del Secretario General de NNUU sobre “La amenaza de la urbanización no planificada en relación con relación a las inundaciones y los procesos hidrológicos”.

Asentamientos no planificados y consecuencias de las inundaciones.

Pone el acento en la incidencia de las inundaciones y corrimientos de tierras sobre los más pobres, que son los que ocupan asentamientos no planificados habitualmente en terrenos peligrosos. “La expansión incontrolada de los asentamientos humanos constituye un reto para la planificación sostenible del suelo y de gestión. Además, la urbanización está influyendo en los procesos hidrológicos y la acentuación de crecida. Varios cambios de uso del suelo, como la eliminación de la retención de las inundaciones naturales, junto con la interferencia con las condiciones de drenaje natural debido al desarrollo de infraestructura también podría aumentar el riesgo de inundación tanto en los tramos aguas abajo y aguas arriba”.

2.9 **En el 2009** el Informe del SG para la CSD de este año “Informe sobre el suelo: las opciones políticas y acciones para acelerar el progreso en su aplicación”.

Los usos del suelo como factor determinante de la calidad y cantidad de agua.

“Gestión sostenible del suelo responde a los desafíos actuales de la escasez de tierras, la escasez de agua, el cambio climático y el conflicto, que en la actualidad una amenaza para la subsistencia de millones de personas en todo el mundo. [...] Uso del suelo es también un factor determinante para la cantidad y calidad de agua”.

Participación social para la promoción eficaz sostenible del suelo y las cuestiones de gestión del agua.

Pone el acento en la Gestión sostenible del suelo, basada en la rendición de cuentas y la participación ciudadana, para hacer frente a los desafíos actuales en la OT.

“La implementación de mejores prácticas con la participación social es la clave para la promoción eficaz sostenible del suelo y las cuestiones de gestión del agua, la lucha contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía”.

3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DESDE LA GESTIÓN DEL AGUA

3.1 **En el año 2000 el informe del TAC** de la GWP sobre GIRHH considera que:

La Gestión Integrada del agua promueve la gestión y desarrollo coordinado del suelo y otros recursos.

La GIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, el suelo y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas vitales.

La GIRH debe integrar en una única planificación:

- el sistema natural: el curso fluvial con su franja costera, el río y los ecosistemas asociados
- el ciclo hidrológico completo: todos los recursos hídricos de la cuenca, la suma del agua superficial mas la subterránea es la cantidad total del recurso

- Integración de la calidad y cantidad en el manejo de recursos de Agua
- Integración/participación de todos los interesados /usuarios. Integración entre los intereses de usuarios aguas arriba y aguas abajo: cooperación y consenso
- Cooperación transfronteriza entre países
- Los mecanismos institucionales y jurídicos necesarios
- Los mecanismos financieros necesarios buscando la recuperación de los costes.

3.2 **En el 2008** el Informe de política n°1 de ONU-Agua:

A la hora de combatir las inundaciones y las sequias hay que considerar la amenaza de la urbanización no planificada.

La amenaza de la urbanización no planificada en relación a las inundaciones y los procesos hidrológicos.

3.3 **En el año 2009**, el informe WWAP 3, UNEP, UNESCO hace las siguientes consideraciones:

Los factores que deben ser considerados para la gestión integrada del agua.

Una serie de factores ejercen presión sobre los recursos hídricos y afectan a las opciones de gestión del agua. Se trata principalmente de motores socioeconómicos pero también se incluyen factores menos controlables, como el cambio climático.

El crecimiento de la población es una presión muy importante, creando demandas para obtener más agua y produciendo más aguas residuales y contaminación adicional. Se estima que la población mundial aumentará en cerca de tres mil millones de personas en 2050 - que es un aumento de casi el 50 por ciento.

El crecimiento económico fuerte y sostenido en muchos países en desarrollo o países de renta media con grandes poblaciones (como Brasil, China e India) ha contribuido a aumentar aún más la presión sobre los recursos hídricos. La tendencia general hacia el consumismo que está asociada con el aumento de la riqueza es probable que lleve a una huella más grande de agua per cápita: más agua para lavarse, regar jardines, usos recreativos...

Otro motor económico, la globalización del comercio de bienes y servicios, ofrece oportunidades, pero también se suma a la presión sobre los recursos hídricos. La reubicación de la producción y el empleo en las zonas más baratas, está a menudo impulsado únicamente por consideraciones económicas. Sin embargo, estas zonas con frecuencia no están adaptadas a gestionar el abastecimiento de agua de calidad y el tratamiento de las aguas residuales.

3.4 **En el 2010** Informe de políticas en gestión urbana del agua. Mensajes clave. UN-WWAP/ UN-HABITAT.

La importancia de aumentar la prioridad política del agua debido a como están creciendo las zonas urbanas.

Incide en que hay que poner el agua y el saneamiento en las agendas nacionales, regionales e internacionales.

“Hoy en día, la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas y las poblaciones urbanas están creciendo rápidamente en muchas regiones. Las estrategias Integradas de gestión de los recursos de agua y las estrategias para responder a los riesgos relacionados con el agua, son vitales. El crecimiento de los asentamientos humanos urbanos no puede ser sostenible sin asegurar el acceso seguro al agua potable y a un saneamiento adecuado”.

La gestión integrada del recurso hídrico tiene como principales retos.

Asegurar el agua para las personas.

Aunque muchos países dan prioridad a la satisfacción de las necesidades humanas básicas de agua, un quinto de la población no tiene acceso a agua potable segura y la mitad de la población mundial no tiene acceso a condiciones sanitarias adecuadas. Estas deficiencias en los servicios afectan principalmente a los segmentos más pobres de la población en los países en desarrollo (GWP; TAC, 2000).

Asegurar el agua para la producción de alimentos.

Crecientemente, se observa una restricción del agua en la producción de alimentos, a la par o mayor que la escasez de tierras. Actualmente la agricultura de regadío es responsable de más del 70% del consumo de agua. Si surgen necesidades adicionales de agua para regadío en los próximos años, estimadas en un 15 – 20% adicional, lo cual es probablemente bajo, se producirán serios conflictos entre el agua para la agricultura, el agua para otros usos humanos y las necesidades de los ecosistemas (GWP; TAC, 2000).

Desarrollar otras actividades creadoras de trabajo.

Todas las actividades humanas necesitan agua y producen desechos, pero algunas de ellas requieren más agua y producen más desechos que otras. Esta consideración debe tomarse en cuenta al planificar estrategias de desarrollo económico en los países, especialmente en regiones con escasez de recursos de agua (GWP; TAC, 2000).

Proteger los ecosistemas vitales.

Los ecosistemas acuáticos producen constantemente beneficios económicos, incluyendo aquellos productos como la madera y plantas medicinales y proveen hábitats para la vida salvaje y terrenos para su reproducción. Los ecosistemas dependen del flujo del agua, la estacionalidad, las fluctuaciones en los niveles de agua y tienen la calidad de agua como factor determinante. El manejo de los recursos del agua y el suelo deben garantizar que se mantenga la vida de los ecosistemas y que los efectos adversos sobre otros recursos naturales se consideren en la toma de decisiones sobre los planes de desarrollo.

Relación entre la gestión integrada del agua y el desarrollo económico y espacial.

La tabla siguiente muestra ejemplos destacados de cómo la GIRH se relaciona con los temas clave de desarrollo y ayuda a hacerles frente.

Temas clave de desarrollo	Ejemplos de la relación GIRH y los temas clave de desarrollo	Ejemplos de adopción de la GIRH para tratar los problemas de desarrollo
Adaptación al cambio climático.	Ayuda a la planificación adecuada del uso del agua, la conservación y la protección de las aguas superficiales y subterráneas, mejorando la capacidad de recuperación y / o los márgenes de seguridad.	El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) insiste en el objetivo de lograr un desarrollo sostenible de la gestión de agua a través de la GIRH. Las gobernanzas del agua y del suelo se consideran componentes importantes. La adopción de medidas de gestión que son sólidas frente a la incertidumbre es esencial. La GIRH es útil en este sentido porque se basa en los conceptos de flexibilidad y adaptabilidad.
Reducción de los riesgos de desastres (ej. inundaciones y sequías).	Ayuda a prepararse ante los desastres.	La Organización Meteorológica Mundial (OMM) adoptó un enfoque de gestión integrada de las inundaciones (IFM) en el marco de la GIRH y formó el Programa Asociado de Gestión de Inundaciones (APFM) en noviembre de 2000. La Asociación Mundial del Agua (GWP) ayudó a considerar este programa asociado y es un socio próximo.
Producción segura de alimentos.	Ayuda en la producción eficiente de alimentos por la agricultura de regadío.	La discusión de Los ministros africanos sobre la seguridad alimentaria sostenible se celebró en paralelo con la 32ª Conferencia de Naciones Unidas (FAO) celebrada en diciembre de 2003 en Roma. El grupo de África coincidió en que todos los países africanos deberían mejorar la eficiencia en la producción de alimentos mediante la agricultura de regadío mediante la adopción de un enfoque integrado de la gestión del agua.
Reducción de riesgos para la salud.	Reducir los riesgos para la salud a través de la gestión de la calidad del agua.	El Protocolo UNECE de la Convención sobre el Agua y la Salud entró en vigor en 2007. El protocolo exige a los países establecer objetivos de salud y medidas para la mejor ordenación del agua con el fin de alcanzar las metas. El progreso hacia la GIRH se ha elegido como indicador de la gestión del agua mejorada.
Mantenimiento de un medio ambiente acuático saludable.	Apoyar el mantenimiento de caudales ambientales y reservas ecológicas.	En virtud de su política y estrategia de aguas de 2007, el programa de agua dulce de UNEP promueve y facilita la gestión de ecosistemas como una parte integral de los procesos de reforma nacionales y regionales de la GIRH. La asignación de caudales mínimos para los ecosistemas (caudales ambientales) es fuertemente promovida por IUCN y se puede considerar como un componente del marco de la GIRH.
Colaboración en la gestión de la cuenca del río y de su zona costera.	Avances en la gestión del agua dulce y de la zona costera como un continuo.	Integrar la gestión de Zonas Costeras y sus Cuencas Hidrográficas, enlaza con la GIRH Esta integración de zonas está avalada por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) como un concepto básico. Del mismo modo, la integración de las acciones de protección de las zonas costeras en los procesos nacionales de GIRH es una estrategia adoptada por los países miembros del Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino (ACP).
Construir infraestructuras de agua sostenibles económica, social y ambientalmente.	Ayuda a dar una visión intersectorial de desarrollo de agua y una infraestructura de usos múltiples.	La falta de planes de gestión integrada de desarrollo de recursos hídricos puede ser muy costosa cuando se trata de invertir en infraestructuras. Una adecuada coordinación intersectorial, una base sólida de conocimientos científicos, la evaluación de los mecanismos de asignación de agua, las normativas medioambientales, etc. son fundamentales para la prevención de fallos o una recuperación de la inversión inferior al óptimo. Esto es reconocido por la Comisión Mundial de Presas que prevé veintiséis principios rectores. Un subconjunto de estos principios refleja las áreas clave del concepto de GIRH.
Colaboración en la gestión del agua y del suelo.	Avances en la gestión del suelo y el agua considerando sus mutuos impactos.	La Comisión del Río Mekong (MRC) hace hincapié en la gestión coordinada del suelo y el agua a través de su estrategia adoptada de GIRH. Esta estrategia está siendo objeto de seguimiento a través del Plan de Desarrollo de la Cuenca (BDP 2), preparado en colaboración por Laos, Camboya, Vietnam y Tailandia, donde el agua y el suelo son de gran importancia estratégica para la economía.

Planificación de la cooperación transfronteriza.	Ayuda a la gestión del agua con la cuenca como unidad de gestión, independientemente de si está dentro de un país o el río se comparte entre varios países.	Jefes de Estado y de Gobierno en la Región de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) aprobaron en Bamako, Malí, en diciembre de 2000, el Plan de Acción Regional para la GIRH para África Occidental. Esto respalda plan de GIRH como un marco para la gestión de agua de la región que comprende, entre otros, los ríos transfronterizos Níger, Volta y Senegal.
Gestión de la relación agua-energía.	Aborda la relación entre el agua y la energía.	Junto con las grandes cantidades de agua que se extraen y se consume durante la producción de energía, las cantidades masivas de electricidad necesaria para el transporte, tratamiento y aplicación de agua en diversas circunstancias es un tema de creciente preocupación. Esto es particularmente cierto en situaciones en que existe una creciente competencia por los recursos limitados de agua y / o los cambios climáticos están alterando el calendario y la disponibilidad de agua. Si bien este es un tema relativamente nuevo en la agenda mundial, es reconocido ya que la GIRH ofrece maneras de tomar decisiones de gestión equilibrada.

4. LA CONSIDERACIÓN DE LOS COSTES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS EN LA GESTIÓN DEL AGUA: IMPLICACIONES TERRITORIALES

4.1 LAS DECISIONES DE LOCALIZACIÓN Y DE INVERSIÓN SE REALIZAN SOBRE LA INFORMACIÓN DE LOS COSTES FINANCIEROS.

El valor financiero del agua se refiere a los costes y beneficios que se obtiene gracias a los servicios del agua y a los costes de la provisión de dichos servicios, según la percepción de los usuarios directos y los productores de estos servicios: los ingresos de los agricultores aumentan considerablemente cuando se cambia de la agricultura de secano a la de regadío; la energía hidroeléctrica permite la venta de la energía sin utilizar combustibles fósiles, que son cada vez más caros. Todos estos beneficios individuales son visibles y se pueden medir en términos monetarios, pero representan sólo una parte de los beneficios del agua. El valor económico se refiere a la totalidad de los costes y beneficios del agua para el bienestar, para la economía y para el desarrollo sostenible.

La información clave sobre los costes y beneficios del uso del agua, no es considerada por los usuarios a la hora de decidir cuánta agua y cómo la usan, ni por las empresas en el momento de decidir qué, cómo y dónde se produce, ni por los agricultores para decidir qué cultivos plantar y donde, ni por las instituciones a la hora de decidir las prioridades en las inversiones a realizar para la gestión y asignación del agua.

La diferencia significativa entre los valores financieros y económicos del agua está en la base de muchos fallos de mercado y del gobierno que aún dominan la gestión del agua. Los incentivos públicos y privados para invertir en infraestructuras de agua y en su gestión difieren de lo que es más eficiente para el desarrollo espacial sostenible y equilibrado.

4.2 LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA EN LAS ZONAS URBANAS MARGINALES REQUIERE INFORMACIÓN DE LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS.

Incluso si los beneficios económicos son innegables, y más evidentes para los pobres, cuando la gente no puede permitirse el lujo de pagar el costo total del servicio financiero, en ausencia de una acción colectiva, continuarán sin acceso a agua potable y saneamiento básico en las zonas marginales de la ciudades y en áreas rurales deprimidas.

A pesar de los beneficios económicos sustanciales en la prestación de los servicios de agua para la gente y para la producción de alimentos, la baja capacidad de pago y los incentivos financieros suficientes para invertir en las instalaciones necesarias, son los factores clave para explicar la incapacidad permanente de muchos países pobres para satisfacer las necesidades básicas del pueblo.

Darse cuenta del valor total de los beneficios económicos obtenidos y perdidos es esencial para dar al suministro de agua a la gente la suficiente prioridad en la agenda política y para encontrar formas socialmente aceptables para fomentar la inversión en agua y formas sostenibles financieramente para mantener los servicios con una calidad aceptable.

En muchos países pobres sólo una pequeña parte de los beneficios obtenidos pueden ser capitalizados por las organizaciones públicas o privadas que soportan el coste financiero. Solo por estrictas razones financieras, el suministro de agua no es una oportunidad atractiva para las empresas privadas y las infraestructuras del agua y los servicios básicos no se mantienen y se deterioran. Esto conduce a un círculo vicioso de falta de inversión que conduce a un mal servicio que socava la capacidad de captar ingresos suficientes para operar, mantener e invertir en estos sistemas.

La disposición a pagar por el suministro de agua, si bien es importante a la hora de identificar un conjunto de precios asequibles y viables para encontrar acuerdos financieros, da poca información sobre los beneficios que la sociedad puede obtener mejorando el acceso a los recursos de agua.

4.3 LA SOBRE EXPLOTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN DEL AGUA POR LA FALTA DE CONSIDERACIÓN DE LOS BENEFICIOS Y COSTES ECONÓMICOS.

En una situación inversa, cuando los servicios de suministro de agua ya están disponibles para la economía, pero las instituciones que regulan el agua no logran controlar su uso, esto podría permitir a los usuarios obtener beneficios financieros a corto plazo a costa de degradar la base de recurso y deteriorar su valor económico a largo plazo. Informes mundiales sobre la sobreexplotación de aguas superficiales y subterráneas revelan el hecho de que, en muchos lugares la sociedad ha sido capaz de ir más allá con las oportunidades de inversión donde los beneficios económicos a largo plazo podrían ser inferiores a los retornos financieros a corto plazo para los usuarios del agua. Los costes externos ocasionados por el uso excesivo, la contaminación y la salinidad y por la desviación del agua de sus funciones ecológicas en el río, pueden permanecer ignorados hasta que la escasez y la degradación de la calidad del agua reducen el valor de las infraestructuras y ponen en peligro la sostenibilidad de los servicios.

Para los usuarios de agua y los productores de bienes y servicios, los precios del agua y los costes de producción son la información financiera básica que explica las decisiones sobre el uso del agua y la producción. Cada usuario del agua decide sobre la base de su capacidad de pago, con los precios actuales y los costes financieros y sobre el valor que él / ella obtiene del uso del agua. Como consecuencia, los precios no reflejan los costes reales de producción y el valor económico del agua, principalmente porque no reflejan la disminución de las reservas de capital natural que

sostienen la producción de todos los bienes y servicios relacionados con el agua.

Cuando los retornos financieros privados de las infraestructuras y de los servicios del agua son altos a pesar del coste económico sustancial y de la mayor escasez y degradación del medio ambiente, la decisión sobre las inversiones en infraestructuras puede ir más allá de lo que es eficiente y sostenible para la economía y el medio ambiente. Es necesario hacer hincapié en la coordinación de todos los usos económicos del agua en el territorio, centrándose en asegurar los servicios a largo plazo de los ecosistemas protegiendo de manera efectiva los recursos hídricos.

El desarrollo trae consigo un aumento de la presión sobre los recursos hídricos y simultáneamente un aumento de la competencia por el agua. La competencia y los posibles conflictos alimentados por una combinación de un suministro reducido y variable de agua sumados al aumento de la demanda de agua y de la carga contaminante son las principales causas del agotamiento de los recursos. Puede ser más fácil hacer frente a la competencia entre los usos del agua y evitar la degradación si se cuenta con la información sobre el valor económico, social y ambiental del agua para diferentes usos y en diferentes lugares.

4.4 LA VALORACIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL AGUA COMO INSTRUMENTO PARA LA OT Y LA SOSTENIBILIDAD.

La principal contribución de la valoración del agua para tomar las decisiones políticas viene de proporcionar a la sociedad la información sobre los costes y beneficios económicos de diferentes alternativas de gestión que no se han tenido en cuenta en las decisiones individuales y públicas sobre el agua. Esta información también podría desempeñar un papel clave para ayudar a encontrar el mecanismo institucional necesario para conciliar las decisiones individuales con las prioridades acordadas colectivamente. Valorar los muchos beneficios no financieros del agua es esencial para permitir a las sociedades y sus gestores aprovechar las oportunidades de desarrollo y planificar el desarrollo espacial y la localización de actividades y así evitar las tendencias insostenibles en las políticas de agua y en la localización de actividades económicas.

La valoración es útil para el diseño de incentivos económicos para alinear intereses y decisiones individuales con los objetivos y las opciones colectivas

4.5 EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA UN DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE.

La valoración es importante para informar a la sociedad sobre los costes y beneficios de las diferentes opciones de asignación de agua. Las instituciones necesitan encontrar mejores formas de distribuir el agua, utilizando principios - como la equidad y la eficiencia, el equilibrio territorial y la sostenibilidad ambiental - que pueden ser políticamente difíciles de aplicar en la práctica

En las regiones áridas donde el agua ha sido históricamente asignada al regadío, el agua está ahora bajo la presión de las demandas emergentes de los municipios, las industrias y, en algunos casos, de la demanda ambiental (FAO 2010). Los Incentivos económicos pueden jugar un papel reforzando la capacidad de adaptación y los mercados del agua podrían ser una oportunidad para mejorar la eficiencia del agua. Si hay acuerdos institucionales que hagan posible que el agua se destine al uso más valioso, esto facilitaría acuerdos mutuamente beneficiosos para la asignación del agua entre las distintas partes involucradas.

Los precios y los subsidios son poderosos instrumentos financieros que sirven para hacer sostenible la provisión de agua para la economía, asegurar los servicios en las zonas marginales. Además de para la recuperación de los costes de la prestación de los servicios de agua, estos precios son a menudo utilizados para apoyar las actividades económicas que se consideran una prioridad en la agenda política, como el crecimiento territorial equilibrado, la seguridad alimentaria, la inversión de la despoblación en las zonas rurales y así sucesivamente. La valoración de los efectos de estos incentivos sobre los recursos de agua es necesaria para poner todas estas prioridades políticas en equilibrio y para mostrar de forma transparente si estos objetivos están alineados con la gestión sostenible de agua.

Teniendo en cuenta la gran diferencia entre los valores económicos y financieros, la valoración también podría ayudar a identificar en qué circunstancias, tasas de agua más bajas que la recuperación total de los costes es justificable y dónde, cuándo y para quién pueden contribuir positivamente las subvenciones a los objetivos de la gestión del agua y el desarrollo, como sucede en los países pobres. Por otra parte, también hay que reconocer que subsidios y bajos precios del agua son incentivos para impulsar la demanda de agua con los posibles efectos perjudiciales sobre los recursos hídricos. La valoración de los beneficios de la conservación del agua es la base para evaluar el potencial del pago por servicios ambientales.

AGUA Y TERRITORIO: UNA REFLEXIÓN DESDE EL CANTÁBRICO

Jorge Marquínez García

Presidente de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico



Según el *World Resources Institute*, del agua existente en la Tierra, el 97% es agua salada y el 3% restante es agua dulce. De ésta, el 69% corresponde a glaciares, el 30% se encuentra en el subsuelo y, únicamente el 1%, discurre por la superficie. De éste agua superficial, el 87% se encuentra en lagos, el 11% en pantanos y solamente el 2% restante discurre por los cursos fluviales. La disponibilidad de agua es, junto con las características del suelo y la disponibilidad de nutrientes, uno de los elementos esenciales que define los ecosistemas existentes en la Tierra. Además, a nivel global, nuestra existencia, actividades económicas y desarrollo territorial dependen de este recurso, que demandan múltiples usos como son los de la agricultura, la industria y el consumo doméstico.

A escala global, las demandas de agua han crecido enormemente como lo ha hecho la propia población. Desde 1950 hasta el año 2006, el consumo de agua mundial se ha triplicado, sobrepasando los 4.300 km³/año.

La Evaluación de los *Ecosistemas del Milenio (2005)* de la *Organización de Naciones Unidas* indica que prácticamente todos los ecosistemas de la tierra han sido transformados de forma significativa por las actividades humanas, y que estos cambios han sido especialmente rápidos en los últimos 50 años. Este informe evidencia algunos cambios constatables en los ecosistemas, indicando que aproximadamente el 25% de la superficie terrestre de los continentes se encuentra bajo algún tipo de sistema de cultivo, que la degradación ha sido diferente en diferentes tipos de ecosistemas (mayor en los templados y tropicales y menor los pastizales de montaña o sabana), que el número de especies marinas explotadas se ha reducido en un 90% en la mayor parte del mundo a causa de la pesca comercial o que un cuarto de las especies de mamíferos se encuentra hoy en día en peligro de extinción. La causa radica en la alteración del ciclo del nitrógeno, del carbono, del fósforo, pero especialmente, del ciclo del agua, como consecuencia de la transformación de los usos del suelo, el aumento de la contaminación o el efecto del cambio climático. La carta de la *Organización de Naciones Unidas* emitida con motivo del *Día Mundial del Agua 2010* apunta que una mala calidad del agua de los ecosistemas perjudica al medio ambiente y al bienestar de las personas, recordando que las enfermedades que se propagan por el agua causan cada año la muerte a más de 1,5 millones de niños.

En el mundo, millones de personas continúan hoy en día sin acceso a agua potable de calidad. Tal y como indica la ONU en su informe *Objetivos de desarrollo del milenio 2010*, durante la década

pasada, la mayor actividad agrícola y manufacturera no sólo incrementó la demanda de agua, sino que también contribuyó a la contaminación del agua de superficie y la subterránea. El porcentaje de población que tiene acceso a un suministro de agua potable canalizada y tratada es, de media, más del doble en las áreas urbanas que en las rurales; 79% y 34%, respectivamente. Desde 1990 se han producido grandes avances en el acceso de la población al agua potable, mejorando hasta un 30% en el Asia Oriental y un 22% en el África subsahariana. La ONU estima que, de seguir la tendencia actual, el mundo alcanzaría los objetivos del milenio marcados sobre agua potable en 2015, momento en que el 86% de la población de las regiones en vías de desarrollo tendrá acceso a mejores fuentes de agua potable. En cualquier caso, aunque se está en camino de cumplir con la meta sobre agua potable, en algunas regiones queda mucho por hacer.

El *Índice de Pobreza del Agua (IPA)*, elaborado en 2006 por un grupo de expertos del *Consejo Mundial del Agua* y el *Centro para la Ecología y la Hidrología del Reino Unido*, clasificaron la situación del agua en 147 países en base a cinco criterios: *recursos, acceso, capacidad, impacto ambiental y uso*. Como resultado, se obtuvo que los diez países más ricos en agua del mundo son, en orden descendente: *Finlandia, Canadá, Islandia, Noruega, Guyana, Surinam, Austria, Irlanda, Suecia y Suiza*. En el otro extremo, los diez países situados últimos en esta clasificación están todos en el mundo en desarrollo: *Haití, Níger, Etiopía, Eritrea, Malawi, Djibouti, Chad, Benin, Ruanda, y Burundi*. España se sitúa en el puesto 39. El IPA demuestra que no es la cantidad de recursos disponibles la que determina los niveles de pobreza en un país, sino la eficacia en el uso de esos recursos.

El agua tiene una importancia relativa para el desarrollo y crecimiento entre los diferentes países del mundo. La disponibilidad del recurso, la eficacia en su uso y las características históricas de sus economías hacen que, en los países desarrollados el agua sea un factor importante para el desarrollo del territorio, pero que no resulte determinante. A medida que descendemos en el nivel de desarrollo de los países, el acceso al agua potable toma una relevancia mayor, hasta llegar a convertirse en un elemento crítico para el crecimiento en los países subdesarrollados.

Para los países desarrollados, el objetivo a alcanzar en relación al ciclo integral del agua (*abastecimiento, saneamiento, depuración y reutilización*), se deberá de centrar en dos aspectos fundamentales. Por un lado, se deberá de garantizar el abastecimiento durante los periodos de sequía, los cuales se verán además agravados a consecuencia del cambio climático, y en alcanzar unos estándares de calidad muy superiores a los actuales. Para ello, se deberá de buscar un agua de calidad en origen que limite los tratamientos habituales, como la cloración. Por otro lado, se deberá de desarrollar una depuración de segunda generación que limite los tratamientos a aplicar, de modo que se pueda alcanzar una reutilización ambiental segura y de calidad. Es decir, se trata de mejorar la calidad del efluente que se retorna al sistema fluvial, al subsuelo o al mar, sin incorporar significativamente substancias nocivas para el medio ambiente o para nuestra salud.

En este contexto, el cambio climático representa una carga adicional para el abastecimiento de agua potable. El *Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)*, alerta sobre los efectos observados del cambio climático sobre la calidad y cantidad de los recursos hídricos, y más concretamente sobre los abastecimientos de agua. Sus previsiones indican que el aumento del nivel del mar salinizará los acuíferos costeros; que los cambios en las pautas de precipitación provocará una mayor variación de la disponibilidad del agua; que el aumento de la variabilidad interanual hará más difícil controlar las avenidas y utilizar los embalses durante la estación de crecidas; que el aumento de la evapotranspiración dará una menor disponibilidad de agua, un aumento en la salinización de los recursos hídricos y una disminución del nivel freático; y que el aumento de la frecuencia e intensidad de fenómenos extremos hará que las avenidas afecten a la

calidad del agua y acentúen la erosión fluvial.

Según el IPCC, las previsiones indican que el número de personas que podrían padecer un agravamiento del estrés hídrico podría cifrarse entre 400 millones y 1.700 millones de aquí al decenio de 2020, entre 1.000 millones y 2.000 millones de aquí al decenio de 2050, y entre 1.100 millones y 3.200 millones de aquí al decenio de 2080, según los diversos escenarios contemplados. Las poblaciones más afectadas por el efecto del cambio climático sobre los recursos hídricos serán las situadas en las cuencas de África, región del Mediterráneo, Oriente Próximo, sur de Asia, norte de China, Australia, Estados Unidos, centro y norte de México, nordeste de Brasil, y costa occidental de América del Sur. Los más expuestos a este peligro serán los habitantes de megalópolis, de las áreas rurales fuertemente dependientes del agua subterránea, de islas pequeñas, y los de las cuencas alimentadas por glaciares.

En este contexto global, poco halagüeño, España se muestra como un país con fortalezas y con gran capacidad para gestionar adecuadamente sus demandas y sus recursos hídricos, pero también un país con gran vulnerabilidad al cambio climático y en el que el binomio agua/territorio constituye un extraordinario reto social y políticamente.

Climáticamente, España presenta una marcada diversidad, donde la estrecha franja Cantabro-Atlántica se caracteriza por un clima templado y húmedo, mientras que en la zona central y mediterránea la aridez es mucho más acusada. En este sentido, la distribución geográfica de los recursos hídricos es altamente irregular, de modo que el 40% se encuentra en la estrecha franja norte, que apenas alcanza el 11% de la superficie peninsular, mientras que el 60% se reparte en el 89% de la superficie restante. Por otro lado, la escorrentía media es de 220 mm, lo que proporciona un volumen de recursos naturales en un año medio de 111.000 hm³ (82.000 hm³ superficiales y 29.000 hm³ subterráneos, de los que 2.000 hm³ corresponden a acuíferos drenados directamente al mar). En el ámbito comunitario, España es el país más árido, la precipitación es el 85% de la media de la UE, presentando una evapotranspiración potencial de las más altas del continente y una marcada irregularidad temporal y espacial de los recursos en régimen natural.

Además de la irregularidad espacial del recurso, existe una marcada irregularidad temporal, estacional e interanual, en las aportaciones. Por ello, el tratamiento de las sequías ha dejado de ser considerado como una serie de medidas de actuación para casos excepcionales y ha pasado a ser un elemento estructural en la gestión hidrológica de las demarcaciones hidrográficas. En este sentido, los *Planes Especiales de Sequía* aprobados por la Orden MAM/698/2007, persiguen que, en el marco de un desarrollo sostenible, se pueda garantizar la disponibilidad de agua requerida para asegurar la salud y la vida de la población, evitar o minimizar los efectos negativos de la sequía sobre el estado ecológico de las masas de agua, en especial sobre el régimen de caudales ecológicos, evitando, en todo caso, efectos permanentes sobre el mismo; minimizar los efectos negativos sobre el abastecimiento urbano; y minimizar los efectos negativos sobre las actividades económicas, según la priorización de usos establecidos en la legislación de aguas y en los planes hidrológicos.

Este fenómeno, se verá agravado probablemente a consecuencia de los efectos del cambio climático. En España, la *Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica* establece un porcentaje de disminución de la aportación natural, de cara a incorporar el efecto del cambio climático en los Planes Hidrológicos, que varía entre el 11% en la Demarcación Hidrográfica del Guadiana y Segura, al 2% en la del Cantábrico.

Los datos de las reservas de agua de 2009 indican un aumento generalizado de las reservas de agua durante el último año aunque la media de los últimos 5 años es sensiblemente inferior a la media de los últimos 10 años, corroborando una tendencia descendente que venía ya detectándose y que refuerza las pesimistas predicciones de evolución futura.

En lo que se refiere a la calidad del recurso, en España existen un total de 2.320 aglomeraciones urbanas que constituyen una carga contaminante de 68.772.103 habitantes equivalentes. Existen 938 EDAR en las que se realiza un *tratamiento secundario convencional* y 773 en las que se realiza un mayor nivel de depuración a través de un *tratamiento secundario más riguroso*, que implica la reducción de nutrientes (N y/o P), la filtración, la desinfección, etc. Desde 1995 hasta la actualidad, la población equivalente que dispone de instalación de tratamiento de aguas residuales ha pasado del 41% al 95%. En 2008 el grado de conformidad de la carga contaminante tratada se sitúa en el 78% de conformidad con la Directiva 91/271/CEE.

El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y las distintas Comunidades Autónomas cuentan con una serie de planes y actuaciones encaminadas a mejorar la calidad de los vertidos, entre los que destaca el *Plan Nacional de Calidad de las Aguas*. El control y la policía de vertidos, la promoción de buenas prácticas en todos los sectores contaminantes o la adecuada ordenación del territorio en cuanto a ubicación de actividades potencialmente contaminantes o la protección de zonas importantes para el abastecimiento, son igualmente claves para lograr una mejora sostenible en la calidad.

El principal uso de los recursos hídricos disponibles en España es, según el boletín informativo del INE (2008), el correspondiente al sector agrícola (75%), le siguen los hogares (12%), la industria (10%) y los servicios (3%). Del gasto correspondiente al sector agrícola, el 23,8 % es efectuado en Andalucía, el 14,2 % en Aragón, el 13,5 % en Castilla-León, el 10,9 % en Castilla-La Mancha y el 9,8% en Valencia. Es destacable que el uso de suelo agrícola representa el 50% del territorio según la *Distribución de la Superficie en España* (CLC 2006).

El segundo consumidor de los recursos hídricos es el correspondiente a los hogares. Las comunidades autónomas con mayor consumo (más de 180 litros/habitante/día son Asturias, Cantabria, Extremadura y Valencia. Cabe destacar que, sin duda, existe una falta de asignación de precios adecuados. Como ejemplo, resulta significativo que el mayor consumo de agua se produce en Cantabria (201 litros/habitante/día), que es donde el valor unitario del agua es más bajo de toda España (0,71/m³). No cabe una política del agua que no transfiera al usuario los costes del recurso. Además, es conveniente destacar que el consumo de agua está muy vinculado al sector turístico en los sectores de la hostelería y los servicios recreativos (balnearios, campos de golf, etc.). El uso medio de agua por habitante en los municipios turísticos es sustancialmente superior al de los municipios en donde la población estacional no es significativa. En términos generales, el consumo de agua del sector turístico en España alcanza ya el equivalente al 12% del agua facturada para consumo urbano. Complementariamente a la necesidad de repercutir en el consumidor el precio adecuado al coste del agua, perdura hoy en día cierta ineficacia en la utilización del recurso. Pese a la mejora efectuada en los últimos años (se ha pasado del 21,5% de pérdidas en 1999 al 15,9% en 2009), aun existe despilfarro e importantes pérdidas en las redes de abastecimiento.

El tercer consumidor de los recursos hídricos es el industrial, principalmente el correspondiente a las centrales térmicas y nucleares. El agua usada para estos fines retorna, en un 95%, al medio ambiente en condiciones similares de calidad pero con incremento de temperatura. Hoy en día, en España, la disponibilidad al agua no resulta en general un factor condicionante crítico para los

desarrollos urbanos, siendo otros los aspectos territoriales que lo controlan. En cambio, sí resulta un factor limitante en el sector agrícola. La técnica de riego por gravedad es la menos eficiente y, aunque va descendiendo su uso, en 2007 suponía casi el 42% del total, frente al 34% que utilizaban la técnica de goteo o el 24% la de aspersión.

En definitiva, el sistema de regadío español es un importante sector productivo pero requiere una modernización de las infraestructuras y una adaptación a las nuevas necesidades de gestión. El importantísimo esfuerzo que se viene realizando en la modernización de las infraestructuras de regadío debería acompañarse también de importantes avances en la difícil tarea de reestructuración del sector para adaptarse a los nuevos condicionantes que impone la actual coyuntura internacional. En este contexto, la competencia entre distintos territorios por el agua y el análisis y la consideración de la mayor competitividad económica y social de las distintas alternativas, constituyen una de las claves de la política del agua.

Una de las mayores fortalezas para la gestión hídrica en nuestro país es la potente infraestructura de regulación. En España, la mayor parte de los volúmenes superficiales se encuentran regulados, disponiendo de más de 1000 grandes presas, lo que nos sitúa en el cuarto país en el mundo en número y en el de mayor dotación por habitante de la UE (900 m³/hab/año, frente a 660 de media en la UE). En cualquier caso, esta potente infraestructura de regulación está envejecida. La edad media de estas grandes presas varía entre 30 y 50 años, durante este tiempo, la acumulación de sedimentos o el envejecimiento de la estructura pueden reducir considerablemente la productividad de la obra y aumentar los gastos de mantenimiento, cuya inversión ha sido muy reducida durante este periodo.

En su mayor parte, estas infraestructuras fueron construidas durante los años 60 y 70 en un momento histórico muy distinto al actual. Algunas de estas infraestructuras son actualmente poco operativas y, sin embargo, afloran nuevas necesidades. Por lo tanto, es necesario adaptar esta situación, invirtiendo en modernización y conservación y desarrollando políticas hidráulicas que den soluciones responsables y duraderas, para lo que la inversión en construcción de infraestructuras tiene que sustentarse en una planificación con una nueva visión estratégica y en rigurosos análisis de alternativas.

En España, la planificación hidrológica está basada en los Planes de Gestión de las Demarcaciones Hidrográficas, tal y como establece la Directiva Marco del Agua. Estos planes, bajo la dirección superior de la política de aguas en la Administración General del Estado llevada a cabo por la Dirección General del Agua y el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, son desarrollados por las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas hidrográficas intercomunitarias y por los órganos equivalentes en las cuencas hidrográficas intracomunitarias.

Un aspecto de la política de gestión del agua de nuestro país objeto de controversia, es el concerniente a los trasvases de agua entre cuencas. Uno de los polos de opinión defiende la necesidad de efectuar los trasvases de agua que sean necesarios con el objeto de atender la demanda existente, como una prioridad que no debe de ser limitada por otras consideraciones. En el polo opuesto se sitúa la tesis de que las demandas se deberían de ajustar a los recursos existentes en cada cuenca.

En España, durante varias décadas, se ha gestionado el recurso conforme a la primera postura. Como resultado, son varios los trasvases que funcionan en la actualidad entre distintas cuencas y subcuencas. En el contexto actual, resulta obvio que cada actuación debe ser objeto de un riguroso análisis que integre las perspectivas económica, ambiental y social; que tenga como referencia la

planificación integral de las demarcaciones hidrográficas involucradas y la perspectiva del interés general y la cohesión territorial que corresponde al Estado. Sin embargo, la nueva situación tiene que atenerse también a la nueva organización de la administración española, en la que la representación del interés de los distintos territorios y el ejercicio de muchas competencias territoriales son desempeñadas por las Comunidades Autónomas. Esta difícil ecuación exige rigor, diálogo y negociación política para coordinar la planificación hidrológica con los Estatutos de Autonomía y las estrategias de desarrollo de los distintos territorios. Implica además una revisión de los organismos de cuenca y de la administración hidráulica, para adaptarse a una nueva realidad y facilitar el cumplimiento de su importante papel en esta cuestión.

Me resulta especialmente interesante realizar una reflexión específica sobre agua y territorio en la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico, cuya problemática, común en parte a la que se produce en las Cuencas internas Gallegas, la Cuenca interna Vasca o algunos sectores de las cuencas internas de Cataluña, se diferencia no obstante muy marcadamente de la del resto España.

El medio natural Cantábrico está condicionado por una orografía montañosa, (la cuenca tiene el mayor Índice de Relieve de España) dispuesta próxima y paralela a la costa y dominada por fuertes pendientes que conforman numerosas cuencas hidrográficas de pequeño tamaño, y por un clima en el que abundan las precipitaciones que dan lugar a una cubierta vegetal continua.

Aunque la pluviosidad anual es elevada, los valores medios en verano son reducidos y la extraordinariamente rápida escorrentía da lugar a caudales muy escasos en estiaje.

Por otro lado, en el subsuelo de la zona norte se caracteriza por una estructura geológica compleja, especialmente en los terrenos paleozoicos dominantes en Galicia, Asturias y parte de Cantabria. En estas condiciones los acuíferos están muy fragmentados y presentan generalmente una escasa productividad, lo que condiciona una relativa escasez de agua subterránea útil.

Estos aspectos del medio natural han contribuido a condicionar también la configuración económica y social del ámbito Cantábrico, caracterizada por una elevada densidad y dispersión de población, una intensa actividad industrial y ganadera y una enorme concentración de usos en las vegas, que provocan una fuerte presión de vertidos en el medio fluvial, además de impactos ambientales y alternaciones morfodinámicas y una elevada exposición a daños por inundaciones.

Como se ve en la tabla anexa, no existe un consumo agrícola significativo destacando los consumos industriales y el abastecimiento urbano.

DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA CANTÁBRICO. Usos del agua (2005)

	Uso Demanda en alta	Retorno (hm ³ /año)	Consumo (hm ³ /año)
Abast. urbano	255,43	204,35	51,09
Abast. turístico	4,39	3,51	0,88
Industria	425,07	271,40	153,66
Refrigeración térmicas	78,80	39,40	39,40
Regadío	9,07	2,54	6,54
Ganadería	45,16	18,06	27,10
Acuicultura	454,40	454,40	-
Campos de golf	2,96	0,15	2,82
TOTAL	1.275,3	993,8	281,5

Es significativo destacar que, a pesar de la importante aprovechamiento hidroeléctrico en el Cantábrico, este se produce en una medida importante por pequeñas centrales que aprovechan los caudales circulantes y los fuertes desniveles, siendo escasas las presas de cierta entidad y, en consecuencia, muy reducida la capacidad de agua embalsada.

La fuerte carga de vertidos urbanos, industriales y ganaderos, presionando sobre los escasos caudales de verano, comprometen la calidad y el estado ecológico de algunas de las masas de agua del Cantábrico donde se concentra la población. Aunque se ha avanzado mucho en su mejora, aún no existe una depuración completa y satisfactoria de los vertidos generados.

Esta demarcación se encuentra con importantes problemas ambientales y de gestión debidos a la desnaturalización de muchos ríos y a la significativa exposición a los riesgos por inundaciones, como consecuencia de la creciente ocupación de las zonas inundables durante las últimas décadas que supone el mayor reto de gestión para esta demarcación.

Todos estos problemas se verán agravados, en cierta medida, ante las negativas perspectivas del cambio climático, dado que distintos modelos predictivos apuntan a una disminución de los recursos superficiales en el Cantábrico, más modesta que en otras cuencas pero más acusada precisamente en la época estival, crítica para nuestros abastecimientos.

Ante esta situación (*fuerte estacionalidad, escasa regulación superficial, incertidumbre en la utilización de las aguas subterráneas, distribución espacial de los recursos y demandas, bajo potencial de reutilización, la amenaza del cambio climático*), los abastecimientos de agua en el Cantábrico se caracterizan por una grave falta de garantía que obliga a que, en situaciones de estiaje, se esté atendiendo la demanda con problemas y agotando los recursos circulantes. La implantación del régimen de caudales ecológicos en la nueva planificación hidrológica puede agravar esta situación.

La gran dispersión de la población, las fuertes pendientes medias y la alta humedad de los suelos han dado lugar a la existencia de unas redes de abastecimiento y saneamiento complejas y con deficiencias, que presentan problemas de operatividad y elevados costes de gestión por habitante.

Ante esta situación, el MARM, a través de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y de la Empresa pública acuaNorte, viene desarrollando una serie de actuaciones singulares destinadas a mejorar la gestión del abastecimiento urbano en su ámbito de actuación. Estas actuaciones res-

ponden a diferentes modelos que se adaptan a las características de cada situación.

En unos casos se trata de actuaciones que permitan una regulación anual mediante la construcción de pequeñas presas, como la Presa de Ibiur, construida para el abastecimiento del Oria medio (Guipúzcoa) y para la que uno de los objetivos es el de aportar al río Oria un caudal ecológico que mejore su calidad durante el estiaje. El mismo modelo se ha utilizado repetidamente en el País Vasco, como en la Presa de Ibaieder (abastecimiento a la cuenca del Urola media y baja), la Presa de San Antón (abastecimiento a Irún- Fuenterrabía), Presa de Añarbe (Abastecimiento a San Sebastián y municipios del Añarbe), Presa de Urkulu (Abastecimiento al Alto Deba) o la Presa de Barrendiola (Abastecimiento al Alto Urola). También es uno de los modelos en estudio para la *mejora del abastecimiento a la zona central de Asturias*, con la proyección de la Presa de Caleao.

En otras situaciones, lo que se persigue es el aprovechamiento de infraestructuras existentes para regular los abastecimientos urbanos, como es la situación de la actuación del *Abastecimiento de agua a los municipios costeros del extremo occidental de Asturias*, donde se ha desarrollado la construcción de la ETAP de Arbón y se realizará el trasvase a los municipios costeros desde un embalse hidroeléctrico existente. Este mismo modelo es el que se está construyendo en el Alto Bierzo, para abastecer Bembibre y otros municipios aprovechando el Embalse de Bárcena.

En otras ocasiones, el modelo adecuado es el el intercambio de recursos entre cuencas. Los trasvases de agua se realizan en las ya comentadas actuaciones de *Abastecimiento de agua a los municipios costeros del extremo occidental de Asturias* y en la “*autovía del agua*” en Cantabria, pero también es el modelo utilizado en varias actuaciones más a lo largo de la Demarcación. En Asturias, el trasvase Narcea-Arcelor y el trasvase Arrudos-Gijón. En Cantabria, el bitrasvase Ebro-Besaya y en el País Vasco, el trasvase Cerneja-Ordunte, el trasvase Zadorra-Arratia, el trasvase Alzania-Oria o el trasvase de las cuencas internas del País Vasco. Estos sistemas se complementan en el País Vasco con transferencias entre cuencas vecinas, como el Zadorra-Arratia, que trasvasa caudales de la cuenca del Ebro a la cuenca del Cantábrico, turbinándolos en el salto de Barazar y utilizándolos para el abastecimiento al Gran Bilbao, o los trasvases a las cuencas internas del País Vasco.

Finalmente, otros modelos significativos son los que persiguen entre sus objetivos la reposición de los caudales saneados a modo de reutilización ambiental, como la actuación de *Abastecimiento de agua a Lugo*, o el uso de las aguas subterráneas como refuerzo en estiaje, opción utilizada por el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia y en estudio para la *mejora del abastecimiento a la zona central de Asturias*. Esta opción, es utilizada por algunos consorcios en el País Vasco y, más puntualmente, otras administraciones municipales. También se está procediendo a mejoras generales de redes, capacidad de los depósitos, refuerzos de captaciones y bombeos, etc. (Monforte, Alto y Bajo Bierzo, Ourense, Ría de Pontevedra, etc..) responden igualmente a estos modelos que, siguiendo alternativas distintas, pretenden superar las dificultades descritas. Las inversiones en marcha desde el MARM para mejoras de abastecimiento asciende a 456 millones de euros.

Por otro lado, las actuaciones de saneamiento más significativas que está abordando la Confederación Hidrográfica del Cantábrico son las siguientes: en el País Vasco (*Saneamiento y depuración del Alto Nervión, Depuración y vertido de la Ría de Guernica Urdaibai, Depuración y vertido de San Sebastián-Pasajes, Colector de saneamiento del Bajo Oria para incorporación al de San Sebastián-Pasajes, Saneamiento y depuración de aguas residuales del Alto Deba y Edar de Lamiako*), en Cantabria (*Saneamiento de la cuenca Saja-Besaya y Saneamiento de las marismas de Santoña*) y en Asturias (*Saneamiento de las cuencas fluviales de la zona central de Asturias, Saneamiento de Gijón y Saneamiento de la ría de Avilés*). Por su parte, a través de la Empresa pública acuaNorte, se

está trabajando en la *Ampliación y mejoras de las EDARes de San Claudio y Villapérez*, en Asturias. La inversión total en estas obras de saneamiento asciende, solamente en el Cantábrico, a más de 1.000 millones de euros y a más de 1.500 mill. Si consideramos la totalidad de la Comunidad autónoma de Galicia.

Más allá de los problemas de gestión de los recursos para abastecimiento o de los problemas derivados de la calidad, una cuestión de relevante en el binomio territorio y agua es la asociada a las crecidas de los ríos y las tormentas en la costa. El importante papel de estos eventos en la dinámica natural de los ríos y las costas y la incidencia en las actividades humanas constituye un reto de importancia capital. En la Demarcación Cantábrica es, en mi criterio, la cuestión que tiene mayor incidencia en el territorio y la que plantea también las mayores dificultades.

Cada vez es mayor la conciencia social, acorde con la opinión científica, de que los ríos deben permanecer en su estado natural sufriendo los procesos de crecidas y estiajes que conforman su fisonomía y la de los ecosistemas a los que sirve de soporte. La inundación de los terrenos colindantes con los cauces es una parte importante de la dinámica fluvial que resulta preciso preservar en la medida de lo posible. En este sentido, la eliminación de las llanuras inundables supone una reducción de zonas con un elevado potencial de retención de caudales y carga sólida, lo que ha contribuido en muchas áreas a agravar también los daños por avenidas. A la vez, el transporte de sedimentos y de nutrientes que se produce durante las crecidas constituye un proceso clave para la estabilidad de muchos sistemas costeros, cuya alteración por esta cuestión puede ocasionar efectos indeseados de difícil corrección.

Algunas ideas de partida a tener en cuenta para la gestión de las avenidas son las siguientes: la actual sociedad es más vulnerable que antes a los desastres naturales, la protección frente a inundaciones nunca es absoluta, los ríos no tienen fronteras, los usos deben adaptarse a los riesgos, las medidas no estructurales son las más sostenibles a largo plazo y es necesario transformar las medidas defensivas que deben constituir una auténtica gestión de los riesgos, lo que significa reducir los impactos sin necesariamente reducir la probabilidad de ocurrencia.

Con una incómoda normalidad nos hemos acostumbrado a recibir trágicas noticias por inundaciones ocurridas en el mundo, las cuales causan deslizamientos de tierra, crecidas de los ríos, miles de muertos e innumerables damnificados. En 1998, el *huracán Mitch* dejó más de 19.000 muertos en Guatemala, Honduras y Nicaragua. En 2000, como resultado de más de un mes de lluvias torrenciales, Mozambique sufre las peores inundaciones de los últimos 50 años, las cuales provocan el éxodo obligado de más de 1.000.000 de personas. En 2004, las inundaciones provocadas por la *tormenta tropical Jeanne* en el noroeste de Haití dejaron un saldo de más 1.600 muertos y unos 80.000 damnificados. En 2005, la *tormenta tropical Stan* se cobró oficialmente la vida de por lo menos 1.600 centroamericanos. Ese mismo año, el *huracán Katrina* arrasa 3 estados del sur de EE.UU y sumerge a Nueva Orleans, causando la muerte a 1.836 personas y dejando daños materiales por valor de 75 mil millones de dólares. En 2007, en el norte de India, Bangladesh, Nepal y el sur de Pakistán, las inundaciones causadas por lluvias torrenciales provocan la muerte de más de 2.000 personas y obligan a 25 millones a desplazarse. El Servicio Meteorológico de India informó que el área había estado sufriendo diluvios en esas áreas por más de 20 días debido a patrones anormales del monzón. Las inundaciones en Pakistán comenzaron durante el Ciclón 03B. La fusión nival de glaciares del Himalaya incrementó el caudal del Río Brahmaputra. En 2010, una serie de lluvias torrenciales fueron la causa de grandes inundaciones en Pakistán, en las que perdieron la vida al menos 1.600 personas. La frecuencia de estos desastres en China y su extraordinaria incidencia resulta muy preocupante, batiéndose todos los records de afectados.

Estos son únicamente algunos ejemplos de algunos de los desastres ocurridos durante los últimos años a escala global. Las inundaciones son un fenómeno natural y recurrente, desencadenado por procesos de fuertes lluvias de diverso tipo (*monzones, ciclones, convectivas, huracanes, tormentas tropicales, etc.*) y, desgraciadamente, las vulnerabilidades frente a estos fenómenos no han hecho sino crecer a consecuencia de que la población aumenta y se ubica en zonas de riesgo.

Por su parte, Europa, sufrió más de 100 inundaciones importantes entre 1998 y 2004, las cuales causaron unos 700 muertos y obligaron al desplazamiento de alrededor de medio millón de personas y que ocasionaron unas pérdidas económicas, cubiertas por seguros, de por lo menos 25.000 millones de euros. La Unión Europea ha aprobado la Directiva de evaluación y gestión de los riesgos de inundación (2007/60/CE), cuyo objetivo consiste en reducir y gestionar los riesgos derivados de las inundaciones para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica. Para ello, prevé cartografiar la peligrosidad y el riesgo de inundación en todas las regiones donde este riesgo es elevado, acometer actuaciones coordinadas en las cuencas hidrográficas compartidas por varios países y elaborar planes de gestión de los riesgos de inundación que sean el resultado de una cooperación y una participación lo más amplias posible de los Estados miembros.

La Directiva hace énfasis en la utilización de medidas no estructurales para la defensa ante inundaciones, tales como la utilización de las llanuras aluviales como áreas de retención de agua y carga sólida transportada, reclama una mayor atención sobre la influencia del cambio climático en las inundaciones, y la consideración de los análisis coste-beneficio.

Pero la Directiva indica específicamente que se deberán tener en cuenta los efectos de las políticas de gestión del agua y de los usos del suelo en el riesgo de inundaciones. Además de esta consideración, el artículo 4 indica que *“la evaluación preliminar del riesgo de inundación contendrá información de los usos del suelo existentes”*, y en el artículo 7, se especifica que *“los planes de gestión del riesgo de inundaciones tendrán en cuenta la gestión y el uso del suelo y la ordenación del territorio. Así mismo, promoverán prácticas de uso sostenible del suelo y la mejora de la retención de aguas y la inundación controlada de determinadas zonas en caso de inundación”*.

En España la incidencia de las inundaciones ha supuesto y supone un capítulo a tener en cuenta de manera muy especial en todas las políticas asociadas con la gestión del agua, la ordenación del territorio, la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico sostenible.

Las pérdidas económicas directas por inundaciones durante el periodo 1987-2002 ascendieron a casi 12.000 millones de euros. Además, se prevén pérdidas cercanas a los 26.000 millones de euros en los próximos 30 años (*Pérdidas por terremotos e inundaciones en España durante el periodo 1987-2001 y su estimación para los próximos 30 años (2004-2033)*). IGME, 2004). En España, las inundaciones más peligrosas para las personas son las avenidas repentinas generadas en las corrientes de agua intermitentes del Mediterráneo y en los torrentes de montaña.

El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino ha venido desarrollando una serie de medidas entre las que destacan el desarrollo del *Programa de actuaciones en cauces* y la implantación del *Plan Nacional de Restauración de ríos*. Además, el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, plantea la realización de un Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) el cual permitirá integrar, de forma coordinada, la cartografía que desarrollan los diferentes organismos de cuenca, las CCAA, Protección Civil y demás entidades involucradas,

de forma que se rentabilicen al máximo las inversiones públicas, facilitando la gestión por parte de las administraciones competentes y creando una herramienta fundamental para el cumplimiento de las exigencias de la Directiva de evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Para ello, los trabajos de cartografía que se desarrollen en el marco del SNCZI identificarán, al menos, las siguientes unidades: el Dominio Público Hidráulico probable, la zona de servidumbre y las riberas, la zona de policía y la o las zonas de flujo preferente. Así mismo, se abordará la evaluación preliminar del riesgo de inundación, con objeto de determinar aquellas zonas del territorio sometidas a un riesgo potencial de inundación significativo, y en éstas se identificarán las zonas inundables con distintas frecuencias y tipologías (*fluvio-mareales, fluviales, torrenciales, por deficiencias de drenaje, urbanas, etc., incluyendo una aproximación a los calados y velocidades esperadas*), las zonas susceptibles de sufrir avenidas rápidas de alta densidad y flujos de derrubios y las zonas de inundación peligrosa.

Este Real Decreto, además, contempla la posibilidad de ampliar los 100 metros de anchura de la zona de policía cuando sea necesario para la seguridad de las personas y bienes y define los cauces naturales no sólo a partir de criterios hidrológicos, sino atendiendo también a otras características, como las geomorfológicas, las ecológicas y teniendo en cuenta referencias históricas. La protección del dominio público hidráulico, a través de las zonas de servidumbre y de policía, permite prevenir su deterioro y el de los ecosistemas acuáticos y proteger el régimen de las corrientes en avenidas. Por ello, la zona de servidumbre tiene nuevas funciones como la protección del ecosistema fluvial y del paso público peatonal, además de las tradicionales de vigilancia, salvamento y amarre de embarcaciones. Finalmente, define como zona de flujo preferente como la necesaria para proteger el régimen de corrientes en avenidas y reducir el riesgo de producción de daños en personas y bienes, y establece que, en ellas, el Organismo de Cuenca sólo podrá autorizar actividades no vulnerables frente a las avenidas.

Sin duda, uno de los elementos más problemáticos para la gestión en la Confederación Hidrográfica del Cantábrico es la intensiva ocupación de las llanuras de inundación, donde la existencia de un relieve abrupto aumenta la presión urbanística sobre las llanuras aluviales. La progresiva ocupación de estas zonas da lugar a importantes efectos negativos: *aumento directo del riesgo de inundaciones en las zonas ocupadas, pérdida de la capacidad de laminación de las avenidas y de retención de la carga sólida (-> aumento del riesgo en tramos adyacentes) y degradación de los ecosistemas fluviales.*

Complementariamente a la rigurosa aplicación de estos criterios y este nuevo marco normativo, especialmente a partir de la incorporación del informe preceptivo de los organismos de cuenca y la modificación del art. 25 de la Ley de Aguas (en 2005) en mayo de 2007, la antigua Confederación Hidrográfica del Norte comenzó a establecer zonas de protección fluvial mediante la firma de Protocolos de Colaboración con los ayuntamientos de los municipios afectados.

Estos convenios de colaboración incluyen la delimitación, por parte de la Confederación y su aceptación por las administraciones locales, de tres tipos de figuras:

- Corredor Fluvial: espacio fluvial en el que se concentran los caudales líquidos y sólidos durante avenidas (aproximación a la zona de flujo preferente)
- Ámbito de Protección Específica del Medio Fluvial: zonas de protección en cursos fluviales de orden alto que engloban espacios naturales de naturaleza fluvial (LIC, Reservas de la Biosfera, etc.), bandas de protección a distancias regulares de las orillas y humedales catalogados.
- Zonas Torrenciales: zonas expuestas a avenidas de naturaleza torrencial

Son ya numerosos los protocolos firmados entre la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y los Ayuntamientos del Norte, en los que se conviene, entre otras cuestiones, la calificación de los suelos incluidos en estos corredores como suelos no urbanizables de protección en coherencia con las previsiones de la Ley del Suelo.

Junto a las necesarias labores de mantenimiento de cauces y, especialmente de las obras de defensa realizadas con anterioridad, junto a las nuevas intervenciones de restauración, de eliminación de obstáculos y azudes o presas obsoletas, resulta indispensable un extraordinario rigor en los nuevos desarrollos que exige la cooperación interadministrativa, en el que la firma de acuerdos que se menciona puede constituir un modelo a seguir.

Finalmente, los nuevos planes a elaborar en desarrollo de la Directiva de evaluación y gestión de los riesgos de inundación (2007/60/CE), suponen un nuevo reto que complementariamente a la planificación de las demarcaciones en desarrollo de la Directiva Marco del Agua, marcará la tarea a afrontar en los próximos años.

RESUMEN Y CONCLUSIONES.

INFRAESTRUCTURAS Y TERRITORIO

Ángel Aparicio

Profesor titular

Universidad Politécnica de Madrid



DESCRIPCIÓN DEL ÁREA TEMÁTICA

La relación entre infraestructuras y territorio puede considerarse como un verdadero “clásico” de los congresos de ordenación del territorio. Sorprendentemente, el intenso estudio de esa relación en España, a pesar de contar con notables aportaciones, parece haber consolidado, más que disipado, numerosos mitos. La combinación de una cierta manera de entender la investigación sobre el desarrollo territorial como la búsqueda de relaciones causa-efecto, la consolidación de una práctica política de desarrollo regional apoyada durante muchos años desde la Unión Europea y fuertemente ligada a las infraestructuras, y la asociación en el imaginario colectivo entre el indudable progreso económico experimentado desde los años 80 y la modernización del equipamiento en obras públicas (transporte, agua y energía principalmente) sin duda ha contribuido a la popularidad de estos mitos en los responsables políticos, los medios de comunicación e, incluso, una parte de la comunidad científica y técnica.

La petición de comunicaciones para este sexto congreso optaba por una posición de partida crítica con esa perspectiva todavía dominante. Ya en el subtítulo del área temática se destacaba *la necesidad de cambios por la eficacia y eficiencia en el capital productivo territorial*. En la descripción que seguía, se ponía el acento en la transición que se ha producido, en un espacio relativamente corto de tiempo, entre la consideración de las infraestructuras como un elemento central para la estructuración del territorio, y su percepción como un elemento desarticulador, como una amenaza no solamente ambiental (aunque la ambiental ha sido sin duda la más temprana y todavía principal crítica), sino económica (por distraer recursos productivos que estarían mejor dedicados a otras actividades y consumir un capital natural importante) y social (por amenazar la calidad de vida con sus impactos de todo tipo y establecer una movilidad excluyente) para el desarrollo sostenible del territorio.

Desde esta perspectiva, la petición de comunicaciones sugería desplazar la mirada desde la tradicional perspectiva “infraestructuras” hacia la perspectiva “gestión”, es decir, centrar la reflexión en la utilidad, eficiencia y adaptación a las necesidades de los usuarios de los servicios efectivamente disponibles y no sobre el equipamiento en infraestructuras.

A la luz de las ponencias y comunicaciones recibidas (12 en total), puede decirse que esta nueva perspectiva, si bien mayoritaria, todavía no goza de un consenso general. Nos encontramos ante un momento de transición. Y en esa transición, la inercia del *business as usual* es todavía considerable. La reivindicación de infraestructuras “de altas prestaciones” todavía se fundamenta en la nebulosa de la experiencia del pasado y se intenta trasladar a nuevos territorios, a pesar de su escasa población, de su fragilidad, o en definitiva de la evidente falta de proporción en la escala de la gran infraestructura con respecto al territorio de acogida. Tres de las aportaciones en esta área (Ortuño et al, Sancha et al, Molero, todas ellas referidas al transporte) se desarrollan desde la perspectiva de considerar fundamental la relación entre equipamiento y desarrollo territorial y entender la variable equipamiento principalmente en términos de conseguir las mejores prestaciones disponibles.

Asociada a esta visión de “política de éxito” indudablemente se asocia un fuerte riesgo político en caso de optar por una línea alternativa. Un riesgo incluso económico, en cuanto que asociada a esa política de fuerte inversión se encuentra una parte apreciable del tejido económico, y una serie de estrategias empresariales. Desde una perspectiva sumamente crítica, Rodríguez et al analizan estas relaciones en su ponencia. ¿Puede considerarse, como parece deducirse de la ponencia, que hay una estrategia consciente desde los poderes públicos por favorecer un desarrollo económico basado en la producción de ciertos productos inmobiliarios a partir de una política de construcción de grandes infraestructuras de transporte? Las evidencias que aportan los autores en este sentido son escasas, y quizá este planteamiento sobreestima la capacidad de previsión y de coordinación - de planificación en suma - de los poderes públicos y de los agentes económicos. Por otra parte, es cuestionable la validez de aplicar el análisis de dinámicas bien conocidas del ámbito metropolitano a espacios territoriales más amplios. De hecho, muchas de las dinámicas de ocupación del territorio que se señalan son anteriores en el tiempo a la materialización de la infraestructura de transporte, lo que sugeriría que el simple “anuncio” de la infraestructura es suficiente para desencadenar procesos de ocupación del territorio como los que se describen. Una conclusión que probablemente otorga un poder desmesurado a la planificación.

Desde esta perspectiva crítica en cuanto a las relaciones entre las infraestructuras y el desarrollo del territorio desde una lógica de producción inmobiliaria, quizá resulte más fructífero el considerar que las posturas adoptadas por las administraciones territoriales (local y autonómica), por los agentes económicos involucrados e incluso por una mayoría de la opinión pública responde precisamente a una profunda ignorancia, unida a la falta de un modelo sólido de futuro para el territorio. Y desde esa falta de ideas, emerge una actitud defensiva, que intenta asegurar que el territorio propio al menos no pierda atractivo frente a los territorios vecinos: una actitud que explicaría esa no por absurda menos consolidada demanda del “AVE para todos y para ya”.

Esta reflexión nos llevaría a identificar otra paradoja: la de unos gestores y actores del territorio que dicen necesitar equipamientos costosos y sofisticados para apoyar estrategias de desarrollo que pueden calificarse de todo excepto de sofisticadas, basadas en un modelo productivo de creación de oferta inmobiliaria de todo tipo.

Lamentablemente, poco puede decirse, a partir de las ponencias, en cuanto a la emergencia y consolidación de políticas alternativas de desarrollo territorial unidas a políticas de infraestructuras y servicios coherentes con ellas. Resulta inquietante que la precisión en el diagnóstico se disuelva, las más de las veces, en propuestas demasiado genéricas, y donde suele faltar la reflexión sobre el elemento clave de cómo articular los consensos entre administraciones públicas, agentes privados y sociedad civil para poder impulsar un cambio de rumbo. Una situación que, como se señala en varias de las ponencias (Serrano, Rodríguez) se produce frecuentemente en los propios documen-

tos de esas administraciones públicas, como ocurre en el PEIT, que desde un diagnóstico crítico con la situación de partida y con una propuesta de cambio de rumbo, parece haberse mostrado incapaz de desarrollar todas sus propuestas de reforma, para de hecho consolidar todavía más el modelo de sobredotación en el sector concreto del transporte. Sirva como ejemplo la situación reflejada por Tauler et al en cuanto a la perspectiva de los usuarios en cuanto al uso de los diversos modos de transporte, donde se constata- una vez más- la incapacidad del sistema para actuar de manera eficiente sobre la elección de modo del usuario, y disminuir la parte modal del vehículo privado, sin duda el principal desequilibrio en el transporte de viajeros.

Sin duda, como señala Aguayo et al nos encontramos ante una necesidad urgente de avanzar hacia sistemas de “gestión integrada” o, por qué no expresarlo de manera todavía más ambiciosas, de “gobernanza integrada” de nuestros sistemas de infraestructuras. Pero tampoco este autor nos describe un camino. Puede constatarse una situación de cierto bloqueo, de inmovilismo en la interacción entre la ordenación territorial y las diferentes políticas sectoriales de infraestructuras y servicios. El diálogo existente sigue dominado por los mitos, por la falta de liderazgo que debería aportar una visión del territorio más ilustrada, y por la rigidez de los interlocutores- sobre todo públicos- en la defensa de sus competencias: si las grandes infraestructuras siguen considerándose como una competencia estatal y la visión territorial como una competencia autonómica o local de manera excluyente, sólo tendremos un “pseudo-diálogo”, que la experiencia nos dice que es a la vez conservador (incapaz de generar nuevos modelos de desarrollo territorial basados en ese cambio de modelo productivo del que tanto se habla y que tan mal se define), derrochador (porque es un dialogo basado en exigir, y en exigir desde el miedo a que otros territorios lo hagan mejor, y lleva por tanto a construir infraestructuras sobredimensionadas e inútiles) e insostenible (puesto que será incapaz de ayudar a hacer frente a los grandes retos: el energético, el del cambio climático, y el del uso prudente de los recursos naturales).



VI CIOT
CONGRESO INTERNACIONAL DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
pamplona 2010

ORGANIZACIÓN, PATROCINIO y COLABORACIÓN

ORGANIZAN

2012 CONTIGO
AVANZAMOS



Gobierno
de Navarra

1975-2010
fundicot 35
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
AÑOS



Generalitat de Catalunya
Departament de Política Territorial
i Obres Públiques



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

INGURUMEN, LURRALDE
PLANGINTZA, NEKAZARITZA
ETA ARRANTZA SALA
DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE,
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL,
AGRICULTURA Y PESCA

PATROCINAN



GOBIERNO
DE ARAGON
Departamento de Política Territorial,
Justicia e Interior



Gobierno de Canarias
Consejería de Medio Ambiente
y Ordenación Territorial



Banco Caminos
www.bancocaminos.es

COLABORAN

FUNDACION
CONAMA
CONGRESO NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE

FACULTAD DE LETRAS
LETREN FAKULTATEA



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea
DPTO. DE GEOGRAFIA, PREHISTORIA Y ARQUEOLOGIA
GEOGRAFIA, HISTORIAURREA ETA ARKEOLOGIA SALA

INSTITUTO
URBANISTICO

INSTITUTO DE LA INGENIERIA
DE ESPAÑA



COLEGIO DE GEÓGRAFOS



Oficina de Naciones Unidas
de apoyo al Decenio Internacional para la Acción
"El agua, fuente de vida" 2005-2015

Institut Cerdà

renfe



Fundación de los Ferrocarriles Españoles

BALUARTE

Palacio de Congresos y Auditorio de Navarra