

1. Experiencias y buen gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis

Resumen del área

- Resumen.
Aldert de Vries

Aportaciones destacadas por el comité científico.

- “La evaluación por el Parlamento Europeo de la gestión del territorio por el Estado Español: Informe Auken”
Ángel Sánchez Blanco
- “Las regiones urbanas: una estrategia territorial de competitividad. El caso de Galicia”
Andrés Precedo Ledo, Alberto Míguez Iglesias y Javier Orosa González
- “Evolución del planeamiento territorial en la comunidad autónoma vasca, 1990-2009”
Pello Urkidi Elorrieta
- “La implantación de la energía eólica en el Alt Empordà: una propuesta de modelo territorial y de gestión”
Lluís Inglada i Renau
- “La importancia de la vulnerabilidad frente a inundaciones como criterio de buen gobierno en materia de ordenación territorial”
José Sergio Palencia Jiménez y Eric Gielen
- “Gobierno del territorio en zonas de baja densidad: Comarca de Aliste-Tábara-Alba (Zamora)”
M^a Isabel Martín Jiménez
- “Indicadores de políticas territoriales de Navarra. Métodos de análisis regional”
Marian García Martínez, Aldert de Vries y Xabier Velasco Echeverría
- “La ordenación territorial en Navarra. ¿Hacia un modelo eficaz de planificación?”
Aldert de Vries y Claire Danon
- “Criterios de evaluación de la capacidad de la planificación de influir en los procesos metropolitanos”
Luis Miguel Valenzuela Montes y Julio Alberto Soria Lara
- “Observatorio Territorial de Navarra”
Idoia Madariaga López y Marifé Zudaire Echávarri
- “Mecanismos de participación en el área metropolitana de Granada”
Celia Martínez Hidalgo, David Cabrera Manzano, M^a Isabel Rodríguez Rojas, Marja Skotheim Folde y Lucas Cordero Carrión
- “Elementos Estructurantes de la Gestión Pública y la ordenación territorial en la Distribución Mayorista de Alimentos: La experiencia de Barcelona (MERCABARNA) 1971-2008”
Maria del Pilar Leal Londoño

ÍNDICE

- “El desarrollo comarcal en Galicia entre 1990 y 2010: el fracaso de un plan”
Antonio Doval Adán
- “Sugerencias para una correcta planificación territorial en la comunidad autónoma del País Vasco”
Nagore Dávila Cabanillas
- “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)”
Joseba Koldobika Arbaiza Alvarez

Ponencias

- “El estudio de la política territorial como reflejo de la vulnerabilidad social ante el riesgo de Inundaciones. El caso de puerto lumbreras, sureste de España”
Alfredo Pérez Morales
- “Propuestas y figuras para la ordenación de las sierras turolenses orientales: protección y desarrollo”
Vicente Bielza de Ory y Antonio J. Gorría Ipas
- “Estrategias Territoriales para el Municipio Maneiro. Estado Nueva Esparta. Venezuela”
María Gabriela Camargo Mora y Beatriz Ávila Guerra
- “Planes de Ordenación Territorial (POT) de Navarra. Participación pública”
José María Jiménez Gurucharri
- “Articulación y vertebración territorial a través del espacio público. Reflexiones sobre los instrumentos navarros de Ordenación del Territorio”
Dámaso Munarriz Guezala
- “Ordenación territorial y transformación urbana, Medellín, Colombia”
Fredy Castrillón Galeano
- “Una experiencia de valoración del Bienestar Social. Aplicación a la Comunitat Valenciana”
Enrique Antequera Terroso
- “La necesidad de la planificación territorial para afrontar el futuro en la Comunidad de Madrid”
Alexandra Delgado Jiménez
- “Definición de ámbitos espaciales para el desarrollo de políticas territoriales por objetivos en Castilla y León”
Juan Luis de las Rivas Sanz , Enrique Rodrigo González y Félix Iglesias Escudero
- “Los Planes Directores de Acción Territorial, un instrumento de programación de la Ordenación Territorial en Navarra”
Jesús María Ramírez Sánchez
- “Plan de Ordenación Territorial del Área Central de Navarra”
Víctor Honorato Pérez y Cristina Pérez Salazar

ÍNDICE

Comunicaciones

- “Una tipología municipal de Navarra a partir del análisis multivariante”
Juan José Calvo Miranda, Mercedes Goñi Ares de Parga, Silvia Díaz Anguita y Juan Suárez Fernández
- “La cooperación intermunicipal como estrategia de desarrollo y ordenación territorial en espacios transfronterizos: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro”
Fernando Manero Miguel
- “Experiencias y buen gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis. El territorio como factor económico. Los desarrollos urbanos ligados a la economía”
José Ramón Carlos Zarzo Hamma

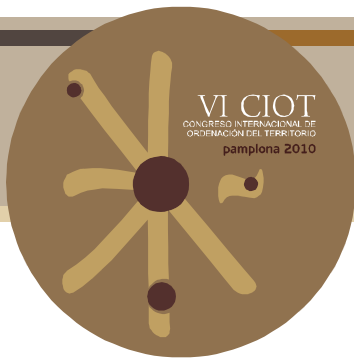
ÍNDICE

Área Temática 1

Experiencias y Buen Gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis.

VI CIOT

Resumen



Resumen Área 1. Experiencias y buen gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis.

ALDERT DE VRIES

Asesor técnico del 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 sobreponerse 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 Catalunya (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 paisajísticas. 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.

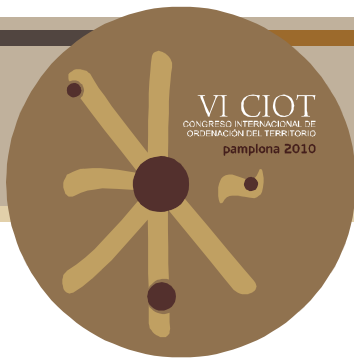
La ordenación de territorio debe ser capaz de facilitar el debate y consensuar estrategias. Como hemos visto en muchas ponencias, hay un peligro de burocratización del proceso de planeamiento. Se refleja en los propios procesos de participación, que en muchos casos se limitan a la presentación de alegaciones 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.

Área Temática 1

Experiencias y Buen Gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis.

VI CIOT

**Aportaciones destacadas
por el comité científico**



La evaluación por el Parlamento Europeo de la gestión del territorio por el Estado Español: Informe Auken

Ángel Sánchez Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga

asblanco@uma.es

1. ORIGEN Y GESTACIÓN DEL INFORME

El origen del Informe permite una precisa identificación: la Ley de la Comunidad Valenciana 6/1994, reguladora de la actividad urbanística, y generadora de un fenómeno del que ofrece síntesis un primer y anticipatorio informe del Parlamento Europeo de 2005:

«un número considerable de peticiones (alrededor de 15.000) procedentes de particulares y de asociaciones que representan a varios miles de ciudadanos europeos y residentes en la Comunidad Valenciana, en las que formulan reclamaciones sobre muy diversos aspectos de la actividad urbanística, entre los que se incluyen quejas por la destrucción del medio ambiente y los excesos urbanísticos y, en muchos casos, denuncias por la vulneración de sus legítimos derechos de propiedad como consecuencia de la aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística».

La valoración que realiza del contenido de las quejas es muy precisa:

«que las quejas principales se refieren a los métodos de expropiación, en algunos casos leoninos, con tasaciones, a juicio de los interesados, extremadamente bajas, para proceder ulteriormente a su reventa a elevados precios de mercado, y en condiciones de información que impiden que los interesados puedan reaccionar, todo lo cual ha provocado un perjuicio material y moral en numerosos casos».

El Parlamento Europeo constata el desenfoco en la tramitación de los procedimientos:

«falta de transparencia, así como de criterios claros establecidos de antemano, pone de manifiesto que los procedimientos de adjudicación de contratos públicos no se ajustan a los principios del Derecho comunitario, lo que ha dado lugar a que la Comisión Europea dirigiera a España un escrito de requerimiento, y que el número de casos de corrupción confirmados o sobre los que existen sospechas fundadas hace patentes las deficiencias de la ley y de su aplicación».

Y el Parlamento identifica las categorías jurídicas generadoras con detalle:

«los principales problemas que surgen de la aplicación de la LRAU hacen referencia al cometido del agente urbanizador («el urbanizador»), a los medios inadecuados de determinación y publicación de los contratos que son objeto de adjudicación, a la notificación insuficiente a los propietarios de los terrenos y a la falta de definiciones claras de los conceptos de «interés público» y «compensación pertinente», cuestiones todas ellas en las que la ley debe ser conforme a las normas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

Este inicial Informe ha tenido secuencia en el posterior Informe de 2007 en el que se expresan las circunstancias subjetivas que afectan a los ciudadanos comunitarios que instan ante la Comisión de Peticiones y los factores objetivos que afectan al urbanismo y vivienda en España.

Los aspectos subjetivos vinculados a la lesión de derechos ciudadanos tienen la expresión sintética de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en los siguientes datos:

«Muchas personas decidieron adquirir una finca en pequeños pueblos: antiguas viviendas rurales vacías que les vendieron familias antes dedicadas a las actividades agrícolas y que los nuevos propietarios compraron, de manera perfectamente legal y legítima, con el fin de rehabilitarlas. Los derechos de propiedad, una vez adquiridos de forma legal, deberían conservarse normalmente, salvo quizás en casos de interés público justificado y adecuadamente definido, en los cuales habría de pagar una indemnización apropiada. Sin embargo, los inmuebles construidos o renovados en el campo son los más vulnerables al tipo de desarrollo urbanístico generado en España por las nuevas leyes en la materia, las cuales han creado situaciones en las que una vivienda familiar puede ser tan sólida como un castillo de naipes».

El expresivo símil gráfico que antecede, en conflicto con la seguridad jurídica que tiene que aportar un coherente Estado de Derecho, tiene secuencia en la fenomenología de los instrumentos legales en las que se aprecia carencia de respuesta institucional a las actuaciones previas, incongruentes desviaciones en la aplicación de los procedimientos legales, en los que concurren deficiencias en clave de transparencia y participación, no solo ciudadana, sino de los mismos afectados y por ello interesados:

«Tal como se ha denunciado en ocasiones anteriores, los propietarios legítimos se han convertido en víctimas de la apropiación del suelo, de leyes como la LRAU y la actual LUV en Valencia, que les obligan a ceder un 10 % del suelo sin indemnización alguna, supuestamente para fines sociales muy mal definidos, y a abonar, en efectivo o en especie, una cantidad arbitraria, que puede ascender a decenas de miles de euros o ser superior al 50 % del terreno, para sufragar las nuevas infraestructuras que haya decidido construir el promotor sin consultarles».

Las implicaciones objetivas e institucionales están expresadas con meridiana claridad:

«En un gran número de casos documentados, los ayuntamientos han elaborado planes urbanísticos impulsados menos por las necesidades reales de crecimiento de la población y el turismo que por su ambición y avaricia. Apenas pasa un día sin que se publiquen noticias de que un nuevo alcalde o concejal está siendo investigado por corrupción vinculada a proyectos urbanísticos. ¿Cuántos agentes urbanizadores mantienen algún tipo de relación con los responsables municipales, quienes, a su vez, les procuran ingentes beneficios derivados de los acuerdos de recalificación y de la conversión del suelo rústico en urbanizable o la transformación de los costes arbitrariamente impuestos a los propietarios en beneficios para los urbanizadores? Lo que se está difundiendo a lo largo del litoral mediterráneo español no es tanto un desarrollo sostenible programado de las comunidades locales - aunque tal desarrollo también se produzca - cuanto, con frecuencia, un expolio de la propia comunidad y de su patrimonio cultural, el «enladrillado» del litoral, la destrucción de unas fauna y la flora frágiles y el enriquecimiento masivo de una pequeña minoría a expensas de la mayoría. Las laderas de los montes se ven invadidas por un cáncer de viviendas clónicas, no porque éstas sean necesarias, sino que porque suponen un beneficio para urbanizadores, constructores, arquitectos y abogados»».

Ignorando estos precisos antecedentes, que han implicado cinco años de tramitación y de posible reacción institucional de municipios, autonomías y de instituciones centrales del Estado, el contenido de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, ofrece la contra imagen de las expectativas alentadas por la transición política y la Constitución de 1978 en inasimilable coincidencia con el tercer decenio de su vigencia.

La evaluación de la documentación presentada ante la Comisión de Peticiones, ha implicado el análisis de 250 proyectos urbanísticos, que han determinado que la Comisión Europea haya abierto investigación, a instancia de la propia Comisión de Peticiones, para dictaminar si los proyectos radicados en Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia, contravienen la Directiva Marco del Agua, y la específica consideración de 148 proyectos que figuran en el anexo de la Resolución y que se desglosan en; 99 proyectos en la Comunidad Valenciana, 15 en Andalucía, 5 en Murcia, 4 en Madrid, y León, 3 en Canarias, 2 en Galicia y en Castilla y León, y 1 en Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria. La violación de la normativa comunitaria, los problemas relativos a la privación de propiedad y adquisición de propiedad, los excesivos costes de infraestructura, la ilegalidad de licencias urbanísticas, sintetizan las alegaciones de los peticionarios, y permiten constatar al Parlamento Europeo una relación causa-efecto, entre las actuaciones de autoridades locales y regionales y agentes urbanizadores y promotores, y los abusos al que están sometidos miles de ciudadanos europeos,

en actuaciones con buena fe desarrolladas conjuntamente con la intermediación profesional de abogados, urbanistas y arquitectos.

La evaluación de las autoridades locales y regionales es rotunda y sintetiza la dudosa metodología con la que operan, muy distante de los objetivos ambientales y de respeto a los recursos naturales requeridos por las Directivas comunitarias:

«las sucesivas visitas realizadas por la Comisión de Peticiones en el marco de la investigación han indicado que, con frecuencia, muchas autoridades locales y regionales malinterpretan gravemente estos objetivos (no solo en las regiones costeras) a la hora de proponer o acordar programas urbanísticos extensos; considerando que la mayoría de los planes urbanísticos denunciados por las peticiones conllevan la reclasificación de suelo rural a suelo urbanizable, para el provecho económico considerable del agente urbanizador y el promotor; considerando asimismo que hay muchos casos de terrenos protegidos, o terrenos que deberían protegerse en vista de su vulnerable biodiversidad, que se desclasifican y reclasifican, o no se clasifican en absoluto, precisamente para permitir la urbanización de la zona en cuestión».

2. OBJECIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO.

2.1. Inaplicación por las autoridades locales y regionales españolas del principio de legalidad y de sujeción de las actividades públicas a las garantías del procedimiento administrativo.

La proyección de los efectos lesivos de las actuaciones de las autoridades locales y regionales españolas sobre los ciudadanos europeos es explicitado por el Parlamento Europeo que, de modo complementario, aprecia la proyección de efectos sobre la credibilidad de las actuaciones profesionales de abogados, urbanistas y arquitectos, que les asesoran en sus adquisiciones de buena fe, en el ámbito de un marco profesional cuyas normas contribuyen a menoscabar las referidas “autoridades”, a las que el Parlamento no hurta el calificativo de poco escrupulosas:

«muchos miles de ciudadanos europeos, en diferentes circunstancias, han adquirido propiedades en España de buena fe, actuando conjuntamente con abogados locales, urbanistas y arquitectos, solo para descubrir mas adelante que han sido victimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus propiedades se enfrentan a la demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor y no pueden venderse».

La Resolución del Parlamento Europeo sintetiza, en alarmante concepto de “catástrofe financiera y emocional para muchas familias”, la proyección de los efectos del descontrol institucional del Estado Español:

«tales consideraciones conforman los abusos al que están sometidos miles de ciudadanos de la UE, quienes, como consecuencia de los planes elaborados por

los agentes urbanizadores, no solo han perdido sus bienes legítimamente adquiridos, sino que se han visto obligados a pagar el coste arbitrario de proyectos de infraestructuras a menudo no deseadas e innecesarias que afectaban directamente a sus derechos a la propiedad y que han acabado en catástrofe financiera y emocional para muchas familias».

La incidencia de la Resolución en los ciudadanos afectados y los lacerantes efectos sobre la buena fe de actuaciones calificadas como públicas, que se suponen sometidas a los principios garantistas de cumplimiento de la normativa legal y aplicación del procedimiento administrativo, tiene una indubitada conexión con la vulneración de la esfera de derechos subjetivos que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza a los ciudadanos europeos, mediante la acuñación de la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht a propuesta del entonces Presidente del Gobierno Español, Felipe González Márquez, en un momento político e institucional más coherente con principios y valores constitucionales, y de sentido común, y que se proyectan, en el ámbito organizativo, procedimental e institucional, en el «Derecho a una buena administración».

2.2. Infracción de las Directivas ambientales.

La evaluación ambiental de las actuaciones de las “autoridades” locales y regionales del Estado Español, que el Parlamento Europeo realiza, en aplicación de las Directivas comunitarias, identifica prácticas públicas en conflicto con el principio de “Buena Administración”:

«las islas y las zonas costeras mediterráneas de España han sufrido una destrucción masiva en la última década, ya que el cemento y el hormigón han saturado esas regiones de tal forma que han afectado no solo al frágil medio ambiente costero, la mayor parte del cual está nominalmente protegido en virtud de la Directivas sobre habitats/Natura 2000 y aves, como ha ocurrido en casos de urbanizaciones en el Cabo de Gata y Murcia, sino también a la actividad social y cultural de muchas zonas, lo que constituye una pérdida trágica e irreparable de su identidad y legado culturales, así como de su integridad medioambiental, y todo ello principalmente por la avaricia y la conducta especulativa de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción que han conseguido sacar beneficios masivos de estas actividades, la mayoría de los cuales se han exportado».

2.3. Infracciones jurídicas generadoras de arbitrarias compensaciones económicas con vulneración de derechos fundamentales.

Las infracciones jurídicas que el Parlamento Europeo constata tienen síntesis en un dato vinculado a una de las peticiones que, con justeza y sentido jurídico, enfatiza en el primer párrafo de la Resolución, con muestra del desequilibrio de una compensación económica que contrasta con los especulativos precios de mercado del que, “sin escrúpulos” se han beneficiado sus generadores : La petición nº 0609/03, con referencia territorial en el Municipio de Fleix, promoción

Vall de Laguart, provincia de Alicante, en que con la intermediación municipal se obliga a un propietario a ceder 284 m2 cuadrados, calificados como urbanos, mediante una compensación de 48.000 €, dato integrado en una peculiar fenomenología, que tiene síntesis en la reivindicación competencial expresada en el siguiente considerando:

«la obligación de ceder propiedad privada adquirida legítimamente sin entablar el proceso debido ni percibir la indemnización adecuada, así como la obligación de pagar costes arbitrarios por el desarrollo de infraestructuras no solicitadas y a menudo innecesarias, constituyen una vulneración de los derechos fundamentales de la persona en virtud del CEDH y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (vease por ejemplo, Aka contra Turquía, Sentencia de 23 de septiembre de 1998) »,

La relación de infracciones es significativa: la deficiente planificación y coordinación entre instituciones y empresas, sin reparar en que una coherente programación es la inevitable opción de las opciones complejas; la falta de claridad, precisión y certidumbre respecto a los derechos de propiedad individual y la falta de aplicación adecuada y sistemática de la legislación en materia de medio ambiente; la ausencia de transposición correcta de las directivas sobre el blanqueo de dinero; los métodos de designación de los agentes urbanizadores y los determinantes poderes otorgados a los urbanistas y promotores inmobiliarios por las autoridades locales, a expensas de las comunidades y los ciudadanos marginados de su derecho a participar en los procedimientos administrativos, y las prácticas ilícitas de los promotores interfiriendo las notificaciones del registro catastral y socavando mediante subterfugios la legítima propiedad de bienes de los ciudadanos. El relato de infracciones tiene complemento en el recuerdo, al Gobierno de la Nación, del deber de aplicación del Tratado CE y de defender y garantizar la plena aplicación del Derecho comunitario en su territorio, con independencia de la organización interna de las autoridades públicas con el agregado de constatar el incumplimiento de la Directiva de evaluación ambiental y la Directiva marco del agua, en severo detrimento del cumplimiento por planes y programas de las premisas del desarrollo sostenible.

Las infracciones jurídicas que constata la Resolución del Parlamento Europeo, con las referencias subjetivas de promotores y agentes urbanizadores en sus interrelaciones con las calificadas como autoridades locales, se vuelven a proyectar sobre la Administración General del Estado, al apreciar la secuencia de: la inaplicación de la Ley de Costas, la vulneración del principio de retroactividad y la utilización de criterios arbitrarios en los casos de aplicación. El Parlamento constata:

«las autoridades españolas aprobaron unas instrucciones relativas a la aplicación de la Ley de Costas de 1988, ignorada durante muchos años, a lo largo de los cuales se produjeron grandes daños medioambientales en las zonas costeras españolas; que incluso las instrucciones actuales no proporcionan unas medidas de ejecución claras para las autoridades regionales y locales implicadas, y que muchas de las nuevas peticiones recibidas atestiguan el carácter retroactivo de

las instrucciones y la destrucción o demolición arbitrarias de propiedades de particulares adquiridas legítimamente, sus derechos con respecto a tales propiedades y su capacidad para transmitir esos derechos por vía sucesoria».

Y en específica referencia al demorado deslinde del dominio público marítimo terrestre, en calidad de primera medida administrativa que tendría que haber asumido la Administración General del Estado en la aplicación de la Ley de Costas del lejano año 1988, se afirma:

«en vista del actual trazado de la línea de demarcación, los afectados tienen la firme impresión de que se ha establecido de forma arbitraria, a expensas de los propietarios extranjeros, como por ejemplo en la isla de Formentera».

La aportación de datos tan precisos, no han sido neutralizados por ningún documento de la Demarcación de Costas referida y puede afirmarse que no agota su fenomenología en el ejemplo aportado.

2.4. Ineficacia de los recursos administrativos o jurisdiccionales por las autoridades administrativas y por el sistema judicial y la honorable excepción de las receptivas actuaciones de los Defensores del Pueblo.

La recepción de la metodología de los recursos administrativos, en calidad de previsión del procedimiento administrativo para el autocontrol de la gestión de las Administraciones, carece de referencias, a salvo de la constatación de la carencia de receptividad del conjunto de las Administraciones territoriales a los Defensores del Pueblo, al acoger las quejas de los afectados y tratar de resolver en vía administrativa las infracciones administrativas y las lesiones de derechos producidas:

«los Defensores del Pueblo regionales han intervenido frecuentemente, en circunstancias muy difíciles, para defender los intereses de los ciudadanos de la UE en casos relacionados con abusos urbanísticos, aunque en general, las autoridades regionales han desoído sus esfuerzos».

La débil recepción de las propuestas de los Defensores del Pueblo por las autoridades regionales, no supone receptividad de autoridades locales y de la Administración General del Estado, que mantienen la muy ortodoxa y censitaria línea de conducta, en relación con los más clásicos principios y métodos jurídicos, de solo acatar, y no sin renuencia, Sentencias de Jueces y Tribunales.

Precisamente, la evaluación de la Resolución del Parlamento Europeo de Jueces y Tribunales, como alternativa constitucional controladora de las actuaciones jurídicas privadas y públicas de conformidad con los requerimientos que el ordenamiento jurídico les impone, en calidad de cierre del propio sistema institucional del Estado, obligan al Parlamento Europeo a constatar que el sistema institucional del Estado miembro, Reino de España, no responde. Esta inquietante realidad se singulariza en tres descalificadores puntos en los que, con justificación, el Parlamento Europeo expresa preocupación, desaliento y alarma,

por la probada ineffectividad del Poder Judicial del Estado Español, sobre el que puntualiza indeseados efectos: laxitud en los procesos y generación de corrupción.

El Parlamento Europeo dosifica cada uno de estos graves contenidos en la meditada secuencia de puntos que integran la Resolución. Comienza por reparar es aspectos organizativos y operativos del desestructurado sistema judicial español:

«Expresa su preocupación y desaliento por el hecho de que las autoridades jurídicas y judiciales españolas hayan puesto de manifiesto que no están debidamente preparadas para hacer frente a las repercusiones de la urbanización masiva en las vidas de las personas, como prueban los miles de reclamaciones recibidas por el Parlamento y su Comisión pertinente en la materia»

Identifica el distanciamiento ciudadano de la organización jurisdiccional:

«Considera alarmante la falta de confianza generalizada que los peticionarios parecen mostrar frente al sistema judicial español como un medio eficaz para obtener reparación y justicia»

Concluye identificando la laxitud procesal y correlacionando con ella el efecto de la corrupción proyectándose sobre el ciudadano, con el consecuente vaciamiento del contenido de sus derechos:

«la laxitud en los procesos judiciales, no solo ha complicado el problema, sino que también ha generado una forma endémica de corrupción de la que, otra vez, la principal víctima es el ciudadano de la UE, pero que también ha ocasionado pérdidas sustanciales al Estado español».

3. ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO A LAS DESVIACIONES DE LAS AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES ESPAÑOLAS EN EL AMBITO URBANÍSTICO.

Las alternativas que postula la Resolución del Parlamento Europeo se proyectan sobre el conjunto institucional del Estado Español, sus Parlamentos autonómicos por su responsabilidad en los nombramientos de los Defensores del Pueblo, y sus Administraciones descentralizadas, opciones que se definen previo deslinde de la situación generada en el ámbito urbanístico español de la crisis financiera mundial, con la consecuente neutralización de los argumentos conexos a la generación de empleo y riqueza del “benéfico” por el sector inmobiliario, en el que el Parlamento Europeo distingue a los “principales agentes” como generadores de víctimas en el propio sector.

3.1. La revisión de la legislación urbanística y de los planes de urbanismo.

La revisión de legislación y de los planes urbanísticos, singulariza el primer bloque de medidas que expresa la Resolución del Parlamento Europeo.

La revisión legislativa, que se demanda con el requisito de “profunda”, opera en el nivel de incompatibilidad de la situación fáctica generada con la normativa comunitaria garantizadora de los derechos de los propietarios:

«Pide al Gobierno de España y de las comunidades autónomas implicadas a que lleven a cabo una profunda revisión de toda la legislación que afecta a los derechos de los propietarios particulares de bienes como resultado de una urbanización masiva, con objeto de poner fin a los abusos de los derechos y las obligaciones consagrados en el Tratado CE, en la Carta de los Derechos Fundamentales, en el CEDH y en las directivas europeas pertinentes, así como en otros convenios de los que la UE forma parte»».

Los requerimientos de revisión legislativa alcanzan el nivel de la derogación de las figuras legales que favorecen la especulación, en coherencia con los requerimientos que el artículo 47 de la propia Constitución Española demanda de todos los Poderes Públicos del Estado y con expresa y no precisamente gratuita referencia a la singular figura del agente urbanizador:

«Pide a las autoridades españolas que se deroguen todas las figuras legales que favorecen la especulación, tales como el agente urbanizador»».

3.2. La revisión de la legislación de costas.

La revisión legislativa tiene también proyección sectorial sobre la Ley de Costas y alcanza a la revisión de los actos administrativos de aplicación, en la perspectiva de lesión de derechos de propietarios afectados, propuesta que se incardina en la dicción del artículo 132 de la Constitución Española al hacer objeto de exhaustiva atención el dominio público marítimo terrestre y propiciar el activo compromiso de todos los Poderes Públicos en la efectiva materialización de los principios que rigen su gestión por las autoridades españolas (inalienables, imprescriptibles e inembargables), a las que el Parlamento Europeo:

«insta a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero; hace hincapié en que dicha protección no debe concederse a proyectos de desarrollo especulativos que no respetan las directivas de la UE en materia de medio ambiente; se propone revisar las peticiones recibidas sobre este asunto a la vista de la respuesta de las autoridades competentes españolas»».

3.3. La aplicación de los principios de sostenibilidad ambiental, responsabilidad y respeto a la propiedad legítima.

La alternativa de revisión de los Planes de Urbanismo por las autoridades regionales es muy precisa en sus contenidos y en la necesidad de adecuación a los principios de sostenibilidad, responsabilidad social y respeto a la propiedad legítima, criterios, cuya vulneración incompatibiliza la actuación de las autoridades españolas con el Derecho Comunitario:

«las autoridades regionales competentes deben declarar suspender y revisar todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, y que no garantizan el respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente, y que detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos en curso que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el Derecho comunitario, principalmente por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente».

El texto transcrito solo requiere la precisión de que la coherente aplicación de estos principios, por Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, era también requerida por los procedimientos de programación territorial que incorporaban la exigencia de su aplicación en los textos históricos y actuales, desde la Ley del Suelo de 1956 a la Ley del Suelo de 1998 y de 2007.

3.4. La neutralización de actuaciones administrativas y profesionales generadoras de inseguridad jurídica, la recuperación del principio de jerarquía de fuentes normativas y la restauración de la confianza en el sistema judicial.

La Resolución constata la infructuosa remisión al “juzgado más cercano” para aclarar y resolver las situaciones que, al final, han optado por la opción institucional de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, y constata situaciones que, solo pueden ser identificadas, con malas prácticas públicas y profesionales de autoridades y operadores jurídicos, en conflicto con el principio de Buena Administración y con los principios deontológicos tutelados por los Colegios Profesionales, que conforme a los propios términos de la resolución se han proyectado incluso en el desconcierto de los juristas, en calidad de concepto cuyas connotaciones no permite comprender a todo el que argumenta con normas jurídicas:

«La mayoría se encuentran desorientados por los consejos contradictorios que reciben de las autoridades locales y de los abogados a los que han recurrido en busca de asesoramiento sin que les hayan ayudado mucho (por no mencionar los numerosos casos en que las autoridades municipales y los propios abogados han resultado partes intrínsecas del problema). La mayoría de los peticionarios y muchos juristas están desconcertados por la falta de seguridad jurídica y la confusión resultante... ».

La necesidad de retorno a los parámetros jurídicos es sencilla y particulariza, en el Gobierno de la Nación, la competencia para reconducir las desviaciones normativas que las autoridades locales y regionales han tolerado en lo que la

Resolución califica como sus “zonas”, sin que, por las desviaciones constatables, sea exigible corregir este concepto por otros más afinados, como el del correspondiente ámbito territorial autonómico o local:

«las leyes aplicables en estas zonas deben guardar conformidad con las disposiciones generales de los Tratados y actos legislativos de la UE y corresponde al gobierno nacional verificar que este es el caso. La Comisión de Peticiones ha intervenido sobre la base de estos fundamentos jurídicos, en función de las peticiones recibidas de conformidad con el artículo 194 del Tratado CE».

Con la sencilla metodología expresada, la reorientación del inicial desconcierto de los juristas tiene indiscutible solución en la propuesta de restaurar la confianza en el sistema judicial español:

«Ante todo, pide una mayor seguridad jurídica y un mayor respeto de los propietarios legítimos y sus derechos. Debe restaurarse la confianza en el sistema judicial español».

BIBLIOGRAFÍA

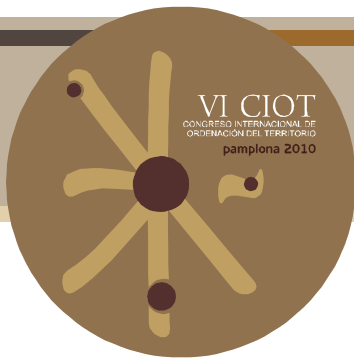
PARLAMENTO EUROPEO (2005): Resolución del sobre las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos (peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 1112/220, 107/2004, y otras) (2004/2008 INI) Doc A6-0382/2005, puntos A, I, J, K.

COMISIÓN DE PETICIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO (2007): Informe de la sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007, de 28 de marzo de 2007, DT660551ES.doc, PE 386.549v02-00, 2 y 3.

PARLAMENTO EUROPEO (2005): Acuerdo de 26 de marzo de 2009, A6-0082/2009 ratificando como Resolución el Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)), Comisión de Peticiones, Ponente: Margrete Auken.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F. (1988): “La cohesión y la solidaridad en la construcción europea”, Sistema nºs. 86-87.

PARLAMENTO EUROPEO (2001), Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30), y Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, 1).



Las regiones urbanas: una estrategia territorial de competitividad. El caso de Galicia.

*Andrés Precedo Ledo**, *Alberto Míguez Iglesias*** y *Javier Orosa González****

(Catedrático de Gº Humana USC), **(Dr. Geografía USC), *(Prof. UDC)*

El propósito de esta ponencia es presentar los resultados de un estudio que hemos realizado sobre el sistema metropolitano de Galicia ante los nuevos retos del S. XXI desde la perspectiva de la competitividad en el nuevo espacio urbano europeo y global.

1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El punto de partida del estudio cuyas conclusiones presentamos, era la necesidad de posicionar las ciudades gallegas en el nuevo contexto del sistema europeo de ciudades, teniendo en cuenta que, al tratarse de una red urbana policéntrica, ninguna de las siete ciudades con más de cien mil habitantes alcanzaba el umbral mínimo para poder situarse en los niveles de competitividad territorial requeridos por los documentos de planificación europea. Esto que es común a otras regiones periféricas, ha sido reconocido por la propia ETE cuando dice que “Es importante la creación de redes de ciudades pequeñas en las regiones con menor densidad de población y económicamente más atrasadas. En estas zonas, la combinación de los potenciales urbanos constituye frecuentemente la única posibilidad de alcanzar un número de consumidores suficiente para el mantenimiento de las empresas y servicios, que las distintas ciudades no podrían conseguir por sí solas”. Por eso, el primer paso fue determinar cual podría ser el umbral de competitividad, o de otro modo, cuales deben ser los criterios que han de reunir las ciudades europeas para constituirse como polos metropolitanos de competitividad. Para la redacción de la propuesta hemos procedido del siguiente modo:

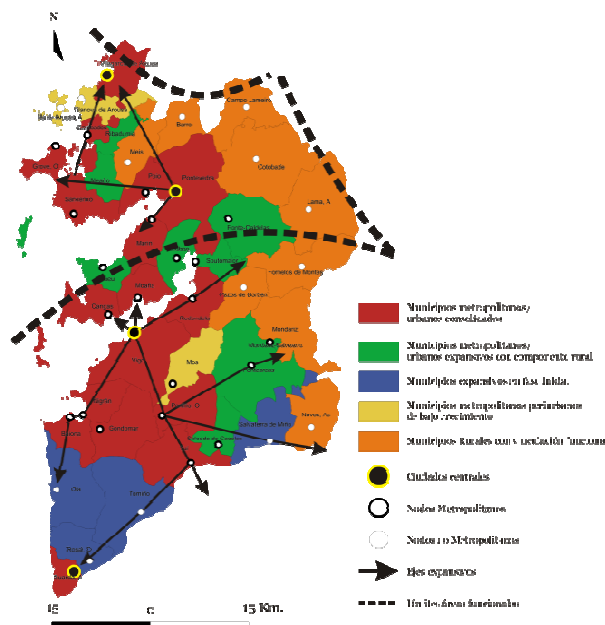
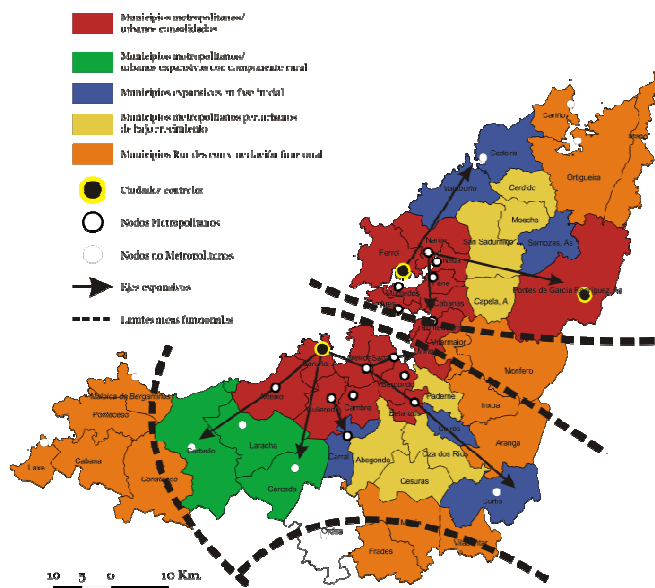
1. Determinar el tamaño medio de las ciudades que en los documentos de ESPON se consideran como Megas, que son las que conforman el mapa metropolitano europeo. Haciéndolo así hemos calculado que dicho tamaño oscila entre los 923.821 hab. de los sistemas de ciudades monocéntricos a los 527.303 hab. de los policéntricas, por lo cual hemos adoptado este criterio demográfico como referente. Del mismo modo, hemos estimado el tamaño crítico del mercado laboral del sistema productivo local, obteniendo una

dimensión mínima de 250.000 personas ocupadas. Ninguna de las ciudades gallegas alcanzaba por separado estas dimensiones y eran A Coruña y Vigo las únicas que podían servir de apoyo para articular espacios metropolitanos con masa crítica suficiente.

2. Determinación del perfil de competitividad y posicionamiento, mediante un estudio comparativo de las ciudades gallegas con las ciudades del arco atlántico europeo comprendidas entre 250 a 500.000 hab. Esto nos sirvió para detectar los déficits de competitividad pero también las ventajas competitivas, aportando una solución satisfactoria a la definición del perfil estratégico de cada ciudad.
3. Estudiamos, a continuación, el potencial de innovación, a partir de un estudio anterior sobre las políticas urbanas innovadoras en la etapa postindustrial (Precedo, A. et al. 2010) .Esto nos permitió identificar nuevas líneas estrategias de políticas urbanas.
4. Una vez calculado los datos anteriores establecimos el perfil estándar de las ciudades intermedias europeas, con base en el estudio comparado con 138 ciudades y 56 variables, incluyendo como dimensiones estructurales las siguientes: Composición socio demográfica, vivienda, sistema productivo, movilidad y calidad de vida.
5. A continuación hemos analizado los modelos de gestión, de planificación y de gobernanza aplicados en diferentes países de Europa Occidental (Precedo, A. et al. 2007)
6. Finalmente, estudiamos cuales eran los criterios utilizados en otras ciudades occidentales para la delimitación de los espacios metropolitanos, y una vez obtenidos los aplicamos a los municipios circundantes de las ciudades citadas, con una doble perspectiva, la actual y la tendencial o prospectiva, con el fin de anticipar las líneas de expansión de las ciudades y la dirección de los previsibles procesos de crecimiento urbano.

Con todo ello hemos construido el modelo territorial de las regiones urbanas, que adjuntamos a continuación.

Mapa 1: Mapa tendencial Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra.



Fuente: Elaboración Propia

Esta propuesta, desde el punto de vista teórico, recoge anteriores ideas de los autores sobre el valor estratégico de las regiones urbanas como espacio de integración de la planificación estratégica y el marketing urbano con la ordenación del territorio (Precedo, A. y Míguez, A. 2008). Con posterioridad, ha sido incorporada al texto de las DOT de Galicia, actualmente en fase de alegaciones, y en sustitución de las áreas metropolitanas que en la memoria de los avances precedentes se habían considerado. Ello aporta frente a las anteriores redacciones la posibilidad de diferenciar el papel de las áreas metropolitanas como entes administrativos para las grandes ciudades, las áreas urbanas como espacios de gestión de servicios públicos para las ciudades medias, y las regiones urbanas como estructuras complejas que incorporan las anteriores

categorías en un espacio unificado de competitividad urbana. Aparece así la estrategia de las regiones urbanas como un modelo territorial de integración.

2. GALICIA: LAS NUEVAS REALIDADES METROPOLITANAS.

Galicia ha experimentado en los últimos años una aceleración del proceso de urbanización, situándose en una tasa media del 70,5 % (Precedo, A. y Míguez, A. 2008), es decir que las dos terceras partes de la población gallega vive en espacios urbanos. Este hecho, además de afectar a una gran diversidad de factores sociales y económicos, ha tenido un impacto directo sobre la organización y ordenación del territorio, principalmente porque ese crecimiento de la urbanización, deficientemente controlado a escala local, ha ido asociado a la expansión desde los municipios urbanos hacia sus periferias, creando áreas urbanas supramunicipales cada vez más extensas, afectadas por lo que se ha dado en llamar por algunos efecto desbordamiento y por otros urbanización difusa o también dispersa, según se enfoque desde la perspectiva urbanística de la ocupación del suelo o se mire desde la estructura del poblamiento resultante. En ambos casos, y sea cual fuere el enfoque adoptado y la opinión que sobre esos fenómenos se tenga, la realidad es que hemos pasado de percibir las ciudades como espacios urbanos cerrados y compactos, correspondiente cada una a un municipio individual, a considerarlos como espacios urbanos extensos construidos sobre varios municipios de modo que entre todos se formó un tejido rurubano continuo que enlazando unas ciudades con otras abría el camino a diseñar modelos interurbanos complejos de ordenación territorial. Esto ha traído, como consecuencia, la aparición de nuevos problemas de movilidad, de sostenibilidad, de gestión, de planificación, de gobierno y también de identidad urbana.

El proceso se inició tímidamente en los años setenta y en un principio afectó fundamentalmente a las dos ciudades mayores, es decir A Coruña y Vigo, pero posteriormente se generalizó a la totalidad de las siete ciudades y aún otros espacios difusos del contorno litoral. Fue entonces cuando empezó a introducirse en el lenguaje técnico y también en el vocabulario mediático, el término de área metropolitana, siguiendo una corriente que cincuenta años antes se había iniciado en Norteamérica y que ya era de uso común en muchos países europeos, entre ellos España, pero que resultaba innovador en una región que entonces era marcadamente rural. Fue así como muy temprano dicho término se incorporó repetidamente a las propuestas de planificación regional y a la legislación administrativa. Hoy es un término de uso común entre los ciudadanos. También por esos años empezó a difundirse en la literatura científica especializada otro término parecido: la región urbana. Las diferencias iniciales entre ambas denominaciones eran fundamentalmente dimensionales. Este término se aplicó por primera vez en Galicia en 1986 en un libro titulado "La estructura territorial de Galicia" (Precedo, A.), y reiterado en un texto publicado en 1998 sobre la "Geografía Humana de Galicia" (Precedo, A.).

En la actualidad, tras haberse modificado el contexto geoeconómico internacional con la globalización de la economía y de la sociedad se ha generado un nuevo espacio de competitividad para todas las ciudades, que, al igual que ocurre en el ámbito de las organizaciones y de las empresas, se ven obligadas a posicionarse

como nuevos espacios de atraktividad, hacia cuyo objetivo deben dirigir también sus políticas urbanas. Ya no basta con la visión urbanística supramunicipal, ni con la gestión consorciada de los servicios públicos al ciudadano, ni con los planes de movilidad metropolitana, todos ellos vigentes en las principales ciudades gallegas bajo distintas ópticas en cada una, porque, sin olvidar esas necesarias referencias, los gestores de las ciudades del siglo XXI deben esforzarse en diseñar estrategias de planificación y de posicionamiento adecuadas a lo que el nuevo contexto del sistema urbano demanda, debiendo combinar la competitividad con la sostenibilidad y el equilibrio territorial. Esto resulta especialmente importante para las regiones periféricas y menos avanzadas, como es el caso de Galicia, dado que su futuro dependerá de la capacidad que tengan sus ciudades para convertirse en polos de atraktividad en el nuevo sistema mundial de ciudades. Se pudiera pensar que este discurso es exclusivo de las grandes áreas metropolitanas, pero no es así. También las ciudades medias pueden competir, más aún deben hacerlo, porque de no ser así otras ciudades más creativas se anticiparán, lo cual podría significar una pérdida de oportunidades ante su desarrollo futuro. Además, como en una reciente investigación hemos demostrado las ciudades intermedias son muy competitivas desde el punto de vista de la calidad de vida (Míguez, A. 2010). Para lograrlo, nos parece que la mejor opción es poner en marcha estrategias de cooperación entre ciudades, asociándose las ciudades próximas para coordinarse y competir conjuntamente, mediante la constitución de espacios metropolitanos policéntricos formados por ciudades especializadas y complementarias de distinto rango.

Por ello, el término de Región Urbana ha pasado de ser una mera descripción geográfica de una estructura espacial compleja de grandes dimensiones, para convertirse en una estrategia de ordenación del territorio pensado desde la cooperación y la competitividad. Y así ha sido recogido en los documentos orientativos de las políticas urbanas y de ordenación de los territorios emanados de la Unión Europea a partir de 1999 (ETE). Al día de hoy, el concepto clásico de área metropolitana, va quedando como un ámbito administrativo para la gestión conjunta de los servicios públicos en las áreas urbanas supramunicipales, mientras el término de Región Urbana, se aplica como un espacio integrado e integrador para la planificación estratégica y la ordenación del territorio desde la perspectiva de la competitividad y el marketing de ciudades, que es lo mismo que decir desde la perspectiva de su posicionamiento global.

De este modo, además de las ciudades globales y subglobales muchas ciudades intermedias que, además de poseer un cierto nivel de internacionalización, reúnan una masa crítica determinada pueden proyectar su futuro para situarse en el nuevo mapa urbano de la economía global, aunque sea en una posición secundaria. En este sentido, y de cara a un futuro medio plazo, parece muy acertado proyectar, como en el caso que exponemos, la creación de polos metropolitanos construidos sobre la base de las Regiones Urbanas Policéntricas preexistentes. Este planteamiento introduciría, además, un principio de asociacionismo y complementariedad en los niveles superiores de la red urbana, que en nuestro caso incluye dos Regiones urbanas, la de las Rías Baixas, como la denominan las DOT al espacio formado por el área metropolitana de Vigo y el área urbana de Pontevedra y la Metròpoli Ártabra entre el área metropolitana de A

Coruña y el área urbana de Ferrol, y entre estos y las pequeñas ciudades especializadas de la red urbana regional.

3. LAS REGIONES URBANAS Y EL POLICENTRISMO URBANO: LA PLANIFICACIÓN DE ESPACIOS URBANOS FLEXIBLES.

Situándonos en este punto de vista, no cabe duda que, como acabamos de ver, debemos considerar estos nuevos espacios metropolitanos como nodos de conexión e integración de Galicia en la economía y en las redes globales, pero, al mismo tiempo, es conveniente articular una estructura territorial de la red urbana intermedia y de base que favorezca la difusión de las innovaciones a la totalidad del territorio a través de las medianas y pequeñas ciudades, porque de lo contrario estaríamos contribuyendo, en nombre de la competitividad y de la globalización, a acrecentar las desigualdades económicas y sociales en el interior del territorio. Por eso, pensando en el equilibrio regional se debería procurar todo lo contrario, es decir, buscar fórmulas que permitan alcanzar una masa crítica urbana de competitividad pero sin generar una brecha entre los nuevos espacios metropolitanos y el resto de los escalones o niveles de la red urbana regional.

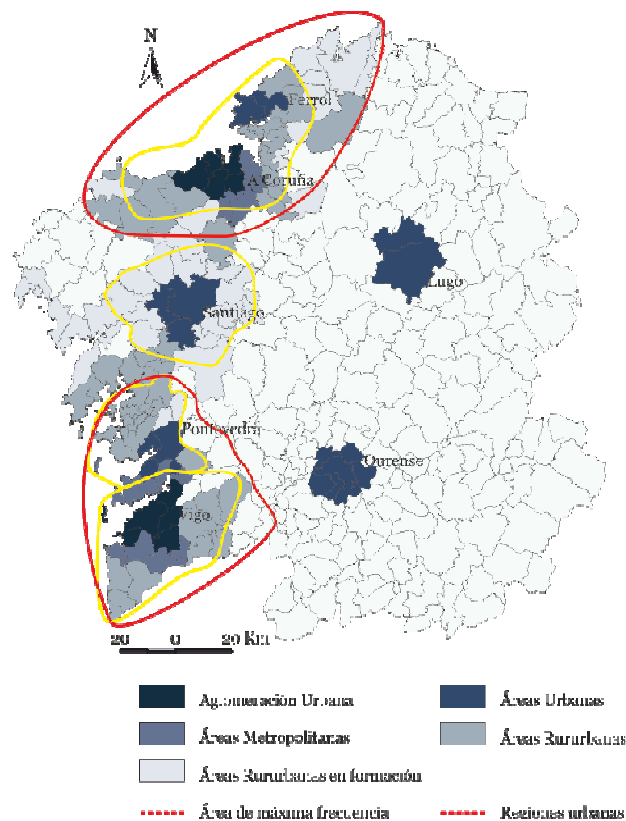
Resulta evidente, por su envergadura, que una construcción de este tipo, si se quiere que llegue a ser algo más que una esquema formal de ordenación del territorio y de planificación estratégica, y pueda llegar a constituirse en un espacio urbano institucionalizada se requiere el liderazgo de los poderes públicos regionales (Xunta de Galicia), y contar con el consenso y apoyo del resto de agentes políticos implicados (Diputaciones y Municipios urbanos), para que, entre otras cosas, puedan repartirse de forma consensuada las ventajas pero también los inconvenientes derivados de las transformaciones que generan este tipo de estrategias, máxime en un ciclo económico descendente como este en el que deben primarse formulas positivas que reduzcan el coste de la gestión pública mediante la implantación de fórmulas que aporten economías de escala, en este caso de aglomeración, sin provocar un aumento injustificado de los costes ambientales, energéticos, y de uso del suelo que una urbanización difusa continua podría acarrear. Para ello es necesario constituir órganos asociativos de cooperación público-privada y de participación ciudadana activa de ámbito metropolitano, para no quedarse en un constructo tecnocrático o simplemente técnico.

En este sentido y a la vista de otras experiencias, no debe olvidarse que en estos momentos, cuando están modificándose las infraestructuras de transporte terrestre a favor del tráfico ferroviario (las dos regiones urbanas están conectadas por una red de alta velocidad), y a la vista de lo que en otras regiones policéntricas se ha observado, la proximidad entre las ciudades o la implantación de lazos mediante infraestructuras, no garantizan por sí solas la creación de una Región Urbana, entendida como un sistema metropolitano polinuclear, y mucho menos su competitividad. Para que el proyecto funcione, las personas, empresas, instituciones y, en general, los agentes económicos, políticos y sociales involucrados tendrán que mostrarse dispuestos a cooperar, estar convencidos de las ventajas que la misma puede aportar, y ser conscientes de la magnitud de los

cambios que las prioridades y cauces establecidos podrían originar en determinados espacios y grupos, ya que a los problemas, que en el futuro afloran habrá que buscarles una solución.

Por eso, esta propuesta no debe plantearse unívocamente, sino que debe enmarcarse o insertarse en el contexto más flexible abierto a la totalidad del sistema urbano regional. Al hacerlo así, como ejercicio teórico, hemos obtenido cuatro posibles opciones de actuación que se representan en el mapa que hemos elaborado.

Mapa 2: La organización funcional del espacio.



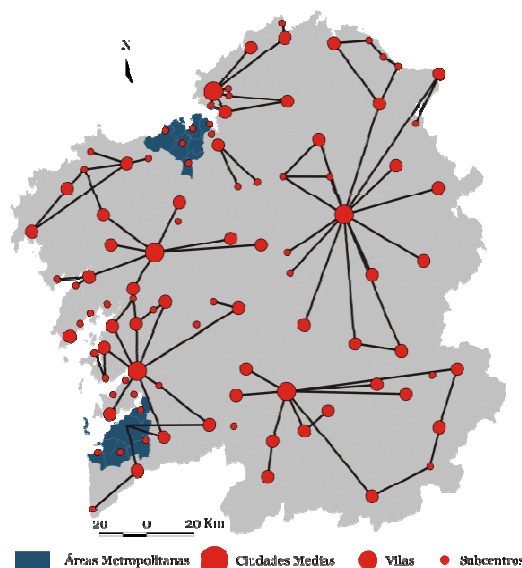
Fuente: elaboración propia 2010

1. La primera consiste en fortalecer y priorizar las tendencias que concentran el crecimiento económico en torno a las dos aglomeraciones metropolitanas mayores. Este modelo, que se justificaría por razones de eficiencia económica, potenciaría la competitividad de las dos Regiones Urbanas, pero debilitaría al resto del sistema.
2. En la segunda opción, derivada de la anterior, se mantiene esta estrategia, pero la ampliamos con el Área Urbana de Santiago de Compostela, que actuaría como nodo de conexión de las dos Regiones Urbanas. Para su consolidación se requeriría un impulso de las estructuras territoriales policéntricas intermedias, para lograr la soldadura en un Corredor Metropolitano de mayores dimensiones. El resultado final sería el modelo

del Corredor Metropolitano Atlántico. Es una opción atractiva, pero es preciso hacer un nuevo diseño de las infraestructuras y sobre todo de una malla viaria y urbana que permitiera hacer de todo el conjunto un verdadero corredor metropolitano, más allá del eje funcional o de la convergencia de intereses que en la actualidad caracterizan al eje atlántico. Su principal ventaja residiría en que se podría aspirar a consolidar un nuevo nodo de descentralización urbana de alcance europeo e internacional, apoyándose en las ventajas comparativas de un sistema portuario unificado, de un sistema aeroportuario integrado y de un sistema metropolitano unificado. La idea encierra grandes sugerencias, que habría que desarrollar, pero su planificación y el elevado coste exigiría un proyecto difícil de implementar a corto plazo, y demandaría un nivel de inversiones que afectaría tan negativamente al resto del territorio como negativo sería el fuerte desequilibrio territorial y socioeconómico que se generaría. Es con todo una opción fuerte pero posible para crear una Ciudad Regional.

3. La tercera opción se basaría en acompañar la creación de las Regiones Urbanas de una planificación territorial que conceda mayor protagonismo a las ciudades medias y pequeñas a escala regional, como principales núcleos urbanos dinamizadores de las comarcas y de las áreas funcionales, distribuyendo los centros de producción de una forma más equilibrada a lo largo del territorio. Cada nivel urbano aportaría al sistema un papel específico en una red integrada de interrelaciones y de conectividad exterior e interior, es decir un modelo de ligazones recíprocas que busca como objetivo el equilibrio territorial mediante la dinamización de las iniciativas y de los recursos locales. Es una propuesta semejante a la que en su día se denominó como Modelo de Desarrollo Comarcal (Precedo, A. 1987), pero adaptado a la nueva perspectiva que los actuales parámetros exigen.

Mapa 3: La red urbana de Galicia como soporte para la estructuración funcional de las comarcas.



Fuente: Precedo, A. (1987)

4. La cuarta opción, se basaría en el potencial del sistema urbano policéntrico regional en su conjunto, integrando a todo el territorio y a toda la red urbana, en un modelo único. Equivaldría a lo que suele denominarse como Ciudad-región y que en una publicación anterior el Prof. Precedo ha denominado “Ciudad Regional Difusa” (Precedo, A. 2004) utilizando este término en sentido sociológico y tecnológico y no en sentido urbanístico y de ocupación continua del suelo, es decir sin confundirlo con la urbanización difusa. Las fórmulas asociativas y de cooperación interurbana aportan una base local más competitiva y más diversificada que si se considerasen sólo las áreas metropolitanas y las áreas urbanas. Teóricamente es una idea interesante pero en la práctica requiere una fuerte coordinación, particularmente de las grandes infraestructuras, y de las políticas de desarrollo urbano de cada una de las ciudades, siendo su principal soporte la convergencia espaciotemporal, y su principal problema el excesivo espacio en relación con el total de la población de las áreas urbanas. Tampoco la actual crisis permite pensar en poner en marcha operaciones territoriales de esta envergadura, aunque cada vez sea más necesaria la búsqueda de soluciones para evitar el fuerte vaciado de los espacios rurales con lo que supone de amenaza a la conservación del paisaje, del patrimonio y del medioambiente. Pero esta opción está más relacionada con una transformación de la organización administrativa que con la ordenación del territorio y la competitividad territorial. Con todo, la sostenibilidad territorial requiere combinar soluciones flexibles para estos espacios con proyectos consistentes para las ciudades.

Probablemente, podrían pensarse otras combinaciones, pero no parece necesario hacerlo, dado que no se trata más que de comentar las ideas que el estudio nos generó sobre las posibles maneras de insertar las Regiones Urbanas en el contexto regional, que es precisamente lo que se está intentando explicar. Pero sea cual sea la opción elegida, o sea cual fuere la estructura que el sistema urbano gallego termine por adoptar, como resultado de los diversos mecanismos que lo conforman, a la hora de reflexionar sobre el modelo de desarrollo territorial más adecuado para la Galicia del futuro, lo más razonable será, como desde hace muchos años el Prof. Precedo viene insistiendo (1967), tomar como referencia la característica más definitoria: el policentrismo.

4. LAS REGIONES URBANAS Y LA COHESIÓN TERRITORIAL: ALGUNAS CUESTIONES DERIVADAS.

Como en numerosos estudios y propuestas de planificación anteriores, Precedo, A. ha señalado (1967, 1998, 2004, 2004b y 2006) hay ciertos criterios que deberían tenerse en cuenta para que la innovación, la competitividad y la eficiencia que las Regiones Urbanas aportan sean compatibles con la equidad o equilibrio territorial, con la cohesión social y con la sostenibilidad ambiental y cultural. En un escrito reciente, destacaba las diez siguientes:

1. En primer lugar, que las políticas y estrategias metropolitanas deben ser definidas atendiendo a las peculiaridades del propio ámbito

local/regional, para adaptarlas a sus características diferenciales, en lugar de importar miméticamente modelos que fueron pensados para situaciones distintas.

2. Una de las características de la red urbana de Galicia es que no hay una metrópoli de gran dimensión bien posicionada. Es cierto que ahora ya no es pertinente seguir planteando antiguas ideas acerca de la necesidad de crear una gran metrópoli, porque los estudios empíricos han demostrado que las ciudades intermedias como A Coruña y Vigo pueden ser perfectamente competitivas, como lo son otras áreas metropolitanas europeas de su mismo nivel, pero para compensar nuestra posición periférica y nuestra menor accesibilidad y conectividad con respecto a los grandes sistemas urbanos europeos y globales es necesario generar masa crítica urbana y competir en calidad de vida. Las Regiones Urbanas son una buena opción para ello.

3. El rasgo estructural más definitorio del sistema gallego de asentamientos es el policentrismo histórico, que ha propiciado una red territorialmente equilibrada de ciudades y villas de diferentes tamaños (capitales, cabeceras de comarca, villas). Una ventaja para el equilibrio territorial y la difusión de las innovaciones pero una desventaja para generar economías urbanas de aglomeración. Por ello, las estrategias asociativas tiene un amplio margen de aplicación, como hemos visto en el apartado anterior.

4. Parece necesaria una toma de conciencia sobre la conveniencia de considerar esta forma de estructuración territorial como soporte de oportunidades, y no solo como una desventaja por los costes infraestructurales, dotacionales y de organización que conlleva.

5. La estructura productiva de Galicia presenta una base económica propia de una región de reciente industrialización, que va avanzando hacia una mayor diversificación sectorial, un mayor contenido innovador, y una creciente internacionalización, pero que hoy en día aún se sitúa en un nivel tecnológico medio; y en la que, por otro lado, las actividades características de las ciudades terciarias (actividades financieras, sector terciario avanzado, fases superiores de las industrias de alta tecnología) tienen una presencia limitada, aunque significativa y con mayor presencia exterior de lo que la proyección mecánica de las tendencias pasadas hacía prever.

6. La existencia de una fuerte identidad colectiva y de un sentimiento de pertenencia a escala regional y local (ciudades, comarcas y parroquias) debería ser aprovechado en un sentido constructivo y positivo para incrementar la cohesión social y articular comunidades territoriales creadoras de capital social en un entorno más cohesionado y participativo. Este principio activo, en el cual la identidad territorial es motivación determinante, puede también aportar un soporte interesante para que las nuevas Regiones Urbanas, si llegaran a constituirse, fueran una oportunidad para poner en marcha un proceso de planificación participativa o si se quiere una devolución de la iniciativa social creativa al tercer sector. De hecho estamos aplicando una experiencia de este tipo en el área metropolitana coruñesa, aunque de manera experimental De no hacerlo

así, lo más probable es que, aun cuando tales espacios se programen, nunca vayan más allá de un mero esquema funcional y transitorio.

7. La constitución de las Regiones Urbanas podría significar también una oportunidad para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, tecnológicos y humanos existentes a partir de efectos sinérgicos y, a su vez, con una mayor implicación y participación de los diferentes agentes sociales en el proceso de reestructuración social y productiva. La experiencia nos ha enseñado que las organizaciones asociativas en las cuales la presencia política es minoritaria y la económica, la social y la del conocimiento preeminentes, han supuesto un gran base para cooperar en la puesta en marcha de iniciativas innovadoras y competitivas a medio y largo plazo. No olvidemos que el tiempo del territorio y del desarrollo es diferente al tiempo de los políticos.

8. Cabe presuponer que estas y otras propuestas de este tipo, que intentan combinar la equidad con la eficiencia, podrían motivar una mayor aceptación por parte de los distintos agentes y de la ciudadanía en general, que las políticas y actuaciones que tienden a favorecer la concentración del crecimiento económico y la actividad en las áreas urbanas centrales en detrimento de los municipios periurbanos. Un aspecto de crucial importancia si se decidiera avanzar en una democracia más participativa.

9. Es preciso también introducir elementos correctores para superar la fragmentación institucional existente dentro de cada una de las Regiones Urbanas propuestas, mediante una mayor articulación administrativa entre la Xunta, las Diputaciones y los Municipios, cuya desarticulación dificulta el desarrollo de un proyecto integral del conjunto del territorio; lo cual, como tantas veces se ha señalado, se traduce, en muchas ocasiones, en una duplicación de infraestructuras y equipamientos, en lugar de buscar una complementariedad y un funcionamiento del conjunto más eficiente, sin los costes añadidos de financiación y uso de recursos públicos.

10. Finalmente, queda por señalar otra sugerencia: la reforma del mapa administrativo. Frente a las fórmulas encaminadas a la fusión directa, cada vez de más actualidad pero casi siempre con malos resultados y con problemas añadidos que al principio nos se preveían, parece cada vez más recomendable evolucionar hacia fórmulas administrativas innovadoras basadas en la cooperación, en la identidad y en la permanencia, como puede ser la puesta en marcha de organizaciones intermunicipales e interurbanas que, a la larga y según el proceso asociativo se solidifique, pueden acelerar una agregación voluntaria y gradual de los entes menos eficientes para insertarse en espacios administrativos policéntricos con representatividad local descentralizada. Es el caso de los municipios-comarca o de las áreas metropolitanas formados, ambos, por la suma de distritos que proceden de los antiguos municipios, pero con el mantenimiento de su identidad y su papel como nodos locales de dinamización y prestadores de servicios (Precedo, A. 2010) en el nuevo sistema metropolitano policéntrico de las Regiones Urbanas.

5. LOS RETOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE LAS REGIONES URBANAS.

A partir de las explicaciones y reflexiones anteriores se hace oportuno, una relación resumida de cuales deberían ser los pasos, con este o con otro orden, en nuestra propuesta para convertir en realidad la nueva estrategia de metropolización que para Galicia constituyen las Regiones Urbanas, pensando tanto desde el entorno global donde nuestras ciudades deben situarse, como desde el entorno local.

Dicha estrategia se articula en diez objetivos, que, unidos a los diez principios anteriores, definen un marco de trabajo para la creación, planificación y gestión de las Regiones Urbanas resultantes de la asociación del área metropolitana de A Coruña con el área urbana de Ferrol, y del área metropolitana de Vigo con el área urbana de Pontevedra respectivamente. Su aplicación no podrá hacerse de forma simultánea, ni por igual en los dos nuevos espacios metropolitanos resultantes, pero marcan la línea de acción a seguir con una perspectiva de futuro.

1. El primero hace referencia a la aceptación de la fórmula de institucionalizar las actuales regiones funcionales urbanas como umbral de *DIMENSIONAMIENTO* para constituir nuevos espacios metropolitanos más competitivos.
2. El segundo, la *DELIMITACIÓN* participativa de las nuevas áreas metropolitanas, como espacios abiertos y expansivos.
3. El tercero, definir y diseñar el sistema de *PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA* de los espacios que abarca la Región Urbana.
4. El cuarto, consensuar los principios que deben regular la *ORDENACIÓN TERRITORIAL* interna del área metropolitana.
5. Los nuevos espacios metropolitanos aportan ventajas comparativas para generar procesos de *INNOVACIÓN Y DESARROLLO* urbano, pero para hacerlas efectivas es preciso definir el modelo de competitividad, individualizando los factores de excelencia de una manera objetiva.
6. El objetivo final de todos los proyectos debe basarse en la mejora de la calidad, actuando preferentemente sobre los componentes territoriales mediante fórmulas correctoras que aporten un balance menos favorable, para aportar un incremento de la *ATRACTIVIDAD* a las nuevas áreas metropolitanas.
7. Innovación, desarrollo y atraktividad son las bases para una estrategia metropolitana de *COMPETITIVIDAD Y POSICIONAMIENTO* en el sistema urbano global, pero la condición indispensable es lograr que todas las iniciativas privadas y públicas progresen en la misma dirección, para lo cual es imprescindible abordar la planificación desde la perspectiva del marketing estratégico institucional y ciudadano conjuntamente.
8. Los nuevos espacios metropolitanos y los objetivos de desarrollo requieren un nuevo modelo de *GOBERNANZA* basado en la cooperación y el asociacionismo, y para ello constituir un ente asociativo de naturaleza privada-pública.

9. El *LIDERAZGO* metropolitano es esencial para alcanzar los objetivos propuestos y por eso debe ser planteado desde el principio, sabiendo que de su acierto dependerá gran parte del éxito del proyecto..

10. Los nueve objetivos anteriores deben integrarse en una *ESTRATEGIA GENERAL de DESARROLLO METROPOLITANO DE GALICIA*.

Esta enumeración resume no solo un posible procedimiento para constituir las Regiones Urbanas que Galicia precisa sino que apunta los retos que su constitución conlleva.

6. CONCLUSIÓN: LAS REGIONES URBANAS: UNA OPORTUNIDAD PARA LA GALICIA URBANA DEL S. XXI.

De todos modos, aún así, ni la Región Urbana Ártabra ni la Región Urbana de las Rías Baixas, podrán competir con las grandes metrópolis en economías de escala, pero se obtendrían interesantes oportunidades para desarrollar modelos urbanos de atraktividad basados en la internacionalización de las empresas, en la calidad de los centros de educación, de los institutos tecnológicos, y de un entorno ambiental y cultural de calidad. Además al tener que desarrollar alianzas estratégicas entre centros urbanos geográficamente próximos será más fácil recoger los beneficios de la mutua cooperación, lo cual aportará un incremento de capital social, que se añade al físico y al económico. Además, las áreas metropolitanas y urbanas actuales por el hecho de su agrupación en Regiones Urbanas, están en condiciones de alcanzar un aumento de la diversificación productiva, cultural y social, y esa diversificación en si misma es un factor importante de posicionamiento, en contra de los sistemas urbanos con déficit de dimensionamiento y especializados en exceso.

Pero para que estas y otras oportunidades puedan hacerse efectivas será necesario al menos hacer frente a dos cuestiones. La primera alude al ámbito ciudadano. Las Regiones Urbanas, al estar constituidas sobre redes metropolitanas policéntricas deben crear una nueva identidad colectiva, fundamental para poner en marcha procesos de diferenciación, aprendizaje y cooperación, es decir de generar nuevo capital social. La segunda está orientada a la gestión: las nuevas áreas metropolitanas policéntricas deben gestionar adecuadamente los beneficios del tamaño mediante una planificación que permita disminuir los costes de congestión, los elevados precios del suelo y de la vivienda, los costes ambientales y los costes sociales. Su atraktividad urbana cuenta aquí con un interesante ámbito para competir.

Estamos, en fin, ante nuevos retos pensados para las nuevas realidades, pero también ante oportunidades que, aun no siendo la primera vez que se plantean pueden encontrar ahora, en esta situación, cuando la mundialización de la economía, de la política y de las decisiones demandan respuestas globales, el excipiente que precisaban para su constitución. De todas maneras, ya resulta positivo que en la nueva redacción de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, que en estos momentos se presentan, se incluyan las Regiones Urbanas como espacios privilegiados para la planificación regional y la ordenación del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea*. Postdam.

MIGUEZ, A. (2010): *Ciudad intermedias y Calidad de Vida*, Tesis doctoral. Santiago de Compostela

PRECEDO, A. (1987): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Ed. Xunta de Galicia. Santiago.

PRECEDO, A. (1998): *Geografía humana de Galicia*. Oikos-tau. Barcelona.

PRECEDO, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el S. XXI*. Síntesis. Madrid.

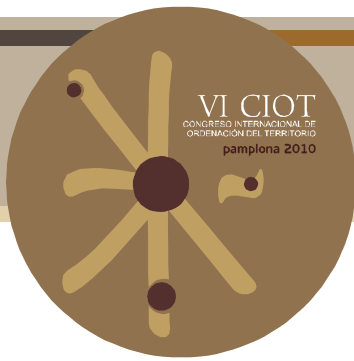
PRECEDO, A. y OTROS (2007): *El Área Metropolitana de A Coruña: una Metrópoli Euroatlántica*. Diputación de A Coruña, A Coruña

PRECEDO, A., MÍGUEZ, A. y FERNÁNDEZ M.J. (2008): "Galicia: el tránsito hacia una sociedad urbana en el contexto de la Unión Europea", *Revista Galega de Economía*, vol. 17, núm. extraord. pp. 89-108. Santiago.

PRECEDO, A. y MIGUEZ, A. (2008): "La metropolización como estrategia de competitividad para las ciudades medias: el caso de Galicia". *Actas del XI Coloquio Iberico. Alcalá de Henares - Pastrana, octubre de 2008*. Organiza AGE, APG y Universidad de Alcalá de Henares.

PRECEDO, A. (2010): "El municipio-comarca: una propuesta para la reorganización territorial de Galicia". *EGAP*. En prensa.

PRECEDO, A., MÍGUEZ, A. y OROSA, J. (2010): "De la planificación estratégica al marketing urbano: hacia la ciudad inmaterial". *Revista Eure*



EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA, 1990-2009¹.

Pello Urkidi Elorrieta
Doctor en Geografía, Universidad del País Vasco.

1. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO, ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.

Tras la aprobación de la Constitución Española en 1978 las competencias en urbanismo y ordenación del territorio pasarán a ser ejercidas por las Comunidades Autónomas. Cada Comunidad inició su propio proceso de manera que en la década de los ochenta ya había siete comunidades con su legislación aprobada. Sobre este proceso pueden consultarse desde un punto de vista jurídico las obras de ENERIZ, JM. (1991) y PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998). Más recientemente, y desde un análisis más geográfico la obra de CHICA, A. y SANTOS, E. (1999), MATA (2005), y especialmente BENAVENT, M. (2006). Aparte de los trabajos citados, otros buenos –y constantes- ejemplos, son las diferentes aportaciones que se recogen en la colección “Territorio y Gobierno: Visiones” de la Diputación de Barcelona y cuya dirección científica ha sido llevada por un geógrafo, Àlex TORREJA, que además ha sido coordinador en dos de ellas (2006). También son interesantes las aportaciones que desde la Universidad de Valencia editan ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2004 y 2006), FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007), FARINÓS, J.; ROMERO, J y SALOM, J. (2009) donde se recogen trabajos muy interesantes de diversos autores (F. Zoido, O. Nel-lo, A. Hildenbrand, aportaciones de autores extranjeros, etc.). Este mismo año, desde la editorial Síntesis –y también coordinada por geógrafos-, se facilita una nueva obra sobre el tema con muy diversas aportaciones, GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.) (2010).

A pesar del carácter pionero que en las décadas anteriores tuvo el País Vasco en estas cuestiones², hubo que esperar hasta la década de los noventa para contar

¹ Este trabajo actualiza las conclusiones de la tesis doctoral “Análisis del tratamiento del medio físico en el planeamiento territorial de la Comunidad Autónoma Vasca (1940-2006)”, dirigida por el Catedrático Eugenio Ruiz Urrestarazu y defendida en junio del año 2007 en el Dpto. de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la Univ. del País Vasco obteniendo la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad. El tribunal estaba integrado por Florencia Zoido (presidente), Carmen Agoues (secretaria) y los vocales Miguel Angel Troitiño, Jaime Font y Joseba Juaristi. (URKIDI, 2009). La ponencia también actualiza el artículo publicado en el Boletín de la AGE nº 52 publicado este mismo año pero enviado en el año 2008 (URKIDI, 2010).

con una ley de ordenación del territorio, en la que se optó por no legislar en materia de urbanismo, que en todo caso quedó supeditado a la misma, la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTV, 1990). Sobre el largo proceso para su aprobación, sus antecedentes y los debates suscitados en torno a la misma se pueden consultar las Actas del II Congreso Mundial Vasco sobre la materia y en las obras de ÁVILA (1993 y 1998), ALLENDE (1988 y 2000), y ERQUICIA (2003), en la que las diferentes aportaciones reflejan un cierto desencuentro respecto a temas importantes -por otra parte común a otras comunidades autónomas-: clarificación competencial, ambigüedad de la definición de ordenación del territorio, dificultades en la separación entre las materias de urbanismo y ordenación del territorio, sistema de vinculación del planeamiento y autonomía municipal, etc.

Pero si estas dificultades eran de tipo tanto conceptual como competencial, en el caso del País Vasco hay que añadir otras consideraciones de corte más político o político-administrativo, como era la profunda crisis que el principal partido en el poder autonómico en aquél momento (EAJ-PNV) estaba viviendo y que terminó en una importante escisión. En dicha crisis el tema central era la configuración y distribución del poder autonómico entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones a partir de la llamada Ley de Territorios Históricos, que al final vino a reforzar notablemente la posición de las Diputaciones Forales, introduciendo un nuevo escalón político administrativo de gran importancia. La peculiaridad –y dificultad añadida en su caso- que esto ha supuesto para el desarrollo de la ordenación territorial en la Comunidad del País Vasco ha sido señalada por autores como AGOUES (1996) y LASAGABASTER (1999).

Este y otro factores serían lo que hicieron optar por un texto legal sencillo, especialmente en lo relativo a los instrumentos de ordenación previstos y que hacía referencia exclusivamente a la ordenación del territorio teniendo como principales objetivos la utilización racional y ordenada del suelo y el equilibrio territorial, el consenso interinstitucional, la coherencia de las políticas sectoriales, la coordinación de los planeamientos municipales, etc. En definitiva, un modelo – como en la mayoría de las Comunidades Autónomas- cercano al modelo alemán de planificación física y en los que no se aportaban elementos relativos a la planificación económica.

Como instrumentos de ordenación del territorio se establecieron tres, siendo dos de ellos de carácter integral y el tercero de carácter sectorial. Como principal instrumento de carácter integral se establecieron las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) que tenían una escala regional o de Comunidad Autónoma y en segundo lugar los Planes Territoriales Parciales (PTPs) que debían desarrollar dichas Directrices a nivel de las diferentes Áreas Funcionales definidas en las mismas. Como instrumento de carácter sectorial estarían los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Un posible problema en el desarrollo estos instrumentos es lo

² A nivel conceptual es sobre este territorio que se publica la obra considerada como pionera en el Estado español: (SAÉNZ DE BURUAGA: 1968). Por otro lado, en los años de la Dictadura franquista y en desarrollo de las figuras que se preveían en la Ley del Suelo de 1956 se contó con un Plan Provincial de Gipuzkoa aprobado (1966), así como el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1964 y otros planes comarcales (Bizkaia). También hubo otros documentos con un alto grado de elaboración aunque no fueron aprobados (Plan Provincial de Álava, Estudios previos para el PGOU de Vitoria y su comarca, etc.). Incluso hay antecedentes interesantes de la época autárquica (ver ERQUICIA, JM. 2003 y URKIDI, P. 2009).

abiertos que los previó la ley, la falta de determinación de sus contenidos, muy clara en el caso de los PTS pero también en el de los PTPs (ERQUICIA: 2003 y 2004; URKIDI: 2009).

Respecto a la vinculación entre los diferentes instrumentos de planificación, siguiendo el modelo de BENAVENT (2006) se puede considerar que la normativa vasca se enmarcaría dentro de la tipología llamada estructura jerárquica piramidal cerrada, en el sentido de que se crea una clara jerarquía entre los instrumentos de Ordenación del Territorio, vinculando el instrumento de rango superior o regional a los de escala subregional, y ambos a los planes sectoriales. No es un sistema escalonado, por lo que cada instrumento puede desarrollarse independientemente, ni es necesario que el documento de rango regional esté aprobado para que los demás puedan desarrollarse, aunque una vez aprobado el mismo, el resto de documentos deberían adaptarse al mismo. También explicita una vinculación directa del planeamiento urbanístico con el territorial.

El objetivo del trabajo es por lo tanto el análisis de dicho proceso y de los diferentes instrumentos de desarrollo previstos (DOT, PTPs y PTS), reflexionar sobre el mismo y sus dificultades, y extraer algunas conclusiones y enseñanzas que permitan encarar mejor los retos de futuro para la verdadera consolidación de la ordenación del territorio en la CAPV, más teniendo en cuenta que el instrumento de carácter regional-integral, las DOT, están en fase incipiente de revisión. Aunque desde el propio territorio se hayan visto en ocasiones más sombras que luces, hay que destacar que el grado de desarrollo de los instrumentos previstos en la ley -y aunque queden algunas cuestiones importantes todavía pendientes-, es uno de los más importantes de todas las Comunidades Autónomas.

Metodológicamente se parte del análisis de los documentos de planeamiento aprobados, habiéndose enriquecido el mismo y la reflexión con la participación del autor en seminarios, Jornadas (Euskalhiria, Cursos de Verano, Seminarios, etc.) relacionadas con el tema.

2. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA CAPV.

Si la aprobación de la LOTV fue larga no lo fue menos la aprobación de las DOT. El proceso puso de manifiesto muchos de los problemas comunes a otras comunidades como la falta de cultura territorial en las administraciones que facilitase el entendimiento del documento, procesos de elaboración del documento no suficientemente participativos, recelos de las administraciones sectoriales ante una política de carácter transversal u horizontal, temor de los municipios a perder autonomía municipal en el planeamiento³, etc. así como

³ Se ha comentado incluso la importancia que tienen en la propia organización de los partidos políticos las juntas o agrupaciones municipales de cada ayuntamiento. En último caso, muchos de los futuros cargos políticos de las Diputaciones y del Gobierno Vasco -y esto en el País Vasco al menos vale para la mayoría de los partidos políticos- son elegidos en dichas juntas o agrupaciones, lo que les permite a las mismas cierto control político de estos cargos.

La Asociación de municipios vascos (EUEDEL) tampoco se mostró muy entusiasta con el proceso y más de un gran municipio mostró sus quejas por lo que entendían como límite a la autonomía municipal. También es verdad que tanto la realidad de las propias dinámicas territoriales como el debate que el desarrollo de los propios instrumentos de ordenación territorial ha generado ha abierto, están contribuyendo a cambiar la percepción de muchos cargos políticos municipales que empiezan a comprender que muchas de las políticas a desarrollar deben realizarse -o tienen un impacto mayor- si se realizan en concertación y cooperación con los municipios de su entorno.

algunos propios. Entre estos ya se ha señalado por un lado la reciente escisión de uno de los partidos que componían el Gobierno Vasco en aquellos momentos y la introducción de otro escalón administrativo más con las Diputaciones Forales. Es por ello que el PNV defendía un mayor peso de las Diputaciones en el entramado político-administrativo de la Comunidad, por lo que cualquier ley o documento que pudiese cuestionar las competencias de las mismas o se interpretase que pudiese “imponer” a las Diputaciones y municipios un documento que socavase su autonomía era visto con recelo. Por otro lado se puede señalar la complejidad y necesidad de equilibrios en un gobierno autonómico compartido por dos partidos con una visión sensiblemente diferente de la planificación territorial. Así, en las primeras propuestas al menos, el Partido Socialista de Euskadi (PSE-PSOE) asumió propuestas de carácter más normativo o vinculante. El PNV por su parte era partidario de una planificación de tipo más indicativo, que no condicionase excesivamente ni a las Diputaciones ni a los ayuntamientos. Curiosamente la menor o mayor coincidencia de los partidos políticos en las administraciones sectoriales o en los diferentes niveles institucionales (gobierno, diputaciones o ayuntamientos que a lo largo del proceso de aprobación de las DOT y de sus instrumentos de desarrollo ha sido muy variado) no siempre ha sido un obstáculo o motivo de mayor facilidad para la aprobación de los documentos derivados de la LOTV. Y dada la complejidad de pactos y de gestión política de las instituciones vascas se han producido situaciones de lo más variadas en los últimos años, lo que por otra parte se puede valorar positivamente en el sentido de que indiquen una mayor legitimación y normalización política los instrumentos de ordenación⁴. Es significativo subrayar que alcanzar la Aprobación Inicial del documento costó cuatro años -se produjo en enero del año 1994 coincidiendo con el final de la legislatura-, y que la Aprobación Definitiva no llegaría hasta tres años después, en febrero del año 1997, tras la asunción del Departamento por EA, que negoció con los otros dos socios de gobierno, el PNV y PSE-PSOE –principal impulsor del proceso hasta el año 1995 desde ese Departamento- su aprobación definitiva⁵. Entre los sucesivos documentos se van apreciando cambios, especialmente en lo referente a “aligerar” el grado de vinculación del documento y de su especificidad

⁴ Por ejemplo los PTPs de Álava han sido aprobados estando en el poder el PP en la Diputación y EA en el Departamento de Ordenación del Territorio junto al PNV y EB en el Gobierno. Por su parte, la aprobación de los PTP de Gipuzkoa, por más que en la mayor parte de las legislaturas han estado en el Departamento de Urbanismo opciones políticas si no coincidentes sí partidarias del desarrollo de las DOT –aprobadas las DOT con EA en el Dpto. del Gobierno Vasco estaba el PSE-PSOE en la Diputación de Gipuzkoa, posteriormente tanto en el Gobierno como en la Diputación estuvo EA mientras que en la última legislatura, con una ralentización evidente, ha estado el PNV en Diputación y EA seguía en el Gobierno Vasco-, la aprobación de sus PTP no ha sido nada fácil ni completa para todas las Áreas Funcionales. Algo parecido cabría decir para el principio del proceso en la Diputación de Bizkaia. Un relato y valoración más pormenorizada del proceso puede realizarse en los trabajos de ÁVILA (1993 y 1998), de AGOUES (1996) y de ERQUICIA (2003).

⁵ Durante estos años salieron al debate público algunas discrepancias señaladas por los políticos o por algunos medios de comunicación, y que a veces producían sonrojo entre la comunidad universitaria y profesional, siendo indicador de la falta de cultura territorial de agentes políticos y sociales. Si bien se podía entender la legítima discusión -se esté o no de acuerdo-, sobre el grado de vinculación que debería de tener el documento o la nueva división competencial que podía plantear o no, no era tan entendible –suponiendo además una cierta cultura territorial sobre el tema- que algunos políticos, medios de comunicación o personajes públicos se molestasen porque se dijese que Bilbao tenía una posición más alta que Vitoria-Gasteiz o Donostia-San Sebastián en la jerarquía urbana de la “Euskalhiria”⁵. O que algunos se tomasen casi como un insulto el que se hablase de la macrocefalia de la capital alavesa frente a su territorio histórico, término corriente en geografía, urbanismo o economía para designar el gran peso de una ciudad o centro urbano -por ejemplo-, respecto a su territorio.

a la hora del análisis y propuestas. Efectivamente, al final el grado de vinculación directa de las DOT es mínimo, como reconocen los autores ya citados y que también recoge ESCOBAR, G. (2010). Al final, como vinculación directa quedaron cuatro cuestiones: la delimitación de las Áreas Funcionales sobre las que se desarrollarían los PTPs; la cuantificación de viviendas previstas a nivel territorial y municipal siguiendo la fórmula establecida en las DOT; la obligación del planeamiento municipal de clasificar el suelo rústico siguiendo las categorías y régimen de usos establecido en la matriz de la Directriz del Medio Físico; y la prohibición de edificar vivienda aislada en Suelo Rústico que no estuviese vinculada a una explotación agraria.

Un cambio importante entre los documentos de Avance (1992) y de Aprobación Inicial (1994) es la introducción de la dimensión europea: se “coloca” la CAPV dentro de los ejes de desarrollo europeos y se analizan sus posibilidades dentro de los mismos, las amenazas y oportunidades que se le brindan, cuando todavía estaba en borrador el documento de *Europa 2000+*. Es ahora cuando se elabora más formalmente el concepto de la CAPV como rótula del norte de la Península hacia Europa⁶. En la versión definitiva del documento⁷ (1997) se confirma la “nueva mirada sobre el medio físico” -cuestión novedosa en aquel momento por lo menos en un documento de este estilo y escala-, y la incorporación de una estrategia para el espacio rural. Así mismo destaca la oportunidad del territorio vasco para desarrollarse de manera policéntrica en línea con lo que casi paralelamente destacaba la *Estrategia Territorial Europea*. En definitiva se aprobó un documento de carácter eminentemente estratégico y flexible, trasladando al siguiente instrumento de ordenación territorial –los Planes Territoriales Parciales- la territorialización más real de las propuestas, su implementación en una escala territorial más operativa.

Es de subrayar que en el centro de la discusión sobre mayor vinculación o no de las DOT estuvo el tratamiento del Medio Físico y muy especialmente la famosa “Matriz del Medio Físico” que proponía Categorías de Ordenación para el suelo no urbanizable de la CAPV sobre las que se regulaban las posibles actividades a ejercer, y que sufrió algunas variaciones de un documento a otro. De hecho la matriz de ordenación de usos para el suelo no urbanizable fue sustancialmente reducida tanto en lo referente a las Categorías de Ordenación propuestas como a las actividades y usos a ordenar así como a sus determinaciones vinculantes directas. En principio, se dejaba en manos de los PTPs el desarrollar y adecuar en cada Área Funcional esta matriz, tanto con la creación de subcategorías que desarrollasen dichas categorías como por introducir nuevas actividades a regular. Por otro lado, muchos de los Espacios Naturales que se proponían en el primer documento de Avance (1992) para ser integrados en la categoría de Especial Protección de la matriz pasan a relacionarse en un anexo y quedar pendiente de lo que el PTP correspondiente decida (con la paradoja –que no parece que se vaya a dar- de que un PTP decidiese declarar como tal determinado espacio natural en la parte que corresponda con su Área Funcional, mientras que el PTP

⁶ El carácter estratégico, su situación entre cruce de caminos de la península Ibérica y Europa ya se había destacado en varios trabajos anteriores –entre ellos el *Estudio de Reconocimiento Territorial del CAPV* -, incluso desde el punto de vista histórico. Ahora se formula de una manera más moderna y desarrollada, aportando una cartografía visual que ha ayudado a consolidar el concepto.

⁷ Según ERQUICIA (2003, 247) entre el Documento de Aprobación Inicial (1994) y el de Aprobación Definitiva (1997) no hubo grandes diferencias.

del Área Funcional vecina pudiese estimar lo contrario)⁸. Algún autor ha hablado incluso de un proceso de “sacralización del Medio Físico” (ERQUICIA, 2003, 352), sacralización que más parece responder a otros intereses o al desconocimiento de sus implicaciones que a una lectura realista de la misma (URKIDI: 2009)⁹.

Complementando este proceso de “aligerar” es significativo lo que está pasando con una de las pocas determinaciones vinculantes de las DOT¹⁰ y que tenía por finalidad el controlar y limitar el crecimiento difuso basado en la vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable, y que en su momento y en distintos foros y ámbitos fue valorada muy positivamente como medida para reconducir esta demanda e impedir el crecimiento difuso. Se prohibía este uso salvo en los casos en que se demostrase fehacientemente su vinculación a la explotación de los recursos agropecuarios, intentando dirigir dichos crecimientos a los núcleos rurales existentes, que de esta manera se veían reforzados. El caso es que – como demuestra el autor BILBAO (2007) para la Reserva de la Biosfera de Urdaibai-, las posteriores leyes de urbanismo (1998 y especialmente la del suelo de 2006) supusieron una modificación importante de la vía abierta por las DOT. Efectivamente, la ambigüedad que en esas leyes se ha tenido para definir el concepto de núcleo rural y su posible desarrollo e interpretación por parte de los municipios está permitiendo que, especialmente donde la presión de la demanda de este tipo de construcción es importante, se esté dando procesos de crecimiento urbano difuso que precisamente se estaba tratando de evitar con la determinación vinculante de las DOT, que muchas veces superan ampliamente al crecimiento unido al casco urbano de algunos municipios. Aunque con más confianza en lo regulado por la ley, URKIDI (2009) ya señalaba al analizar los PTPs guipuzcoanos la peculiaridad de alguno de ellos, el PTP del Alto Deba, que en su mapa propositivo –no en el de información- llega a identificar 40 núcleos o asentamientos rurales sin ningún tipo de comentario, propuesta, etc. Seguramente dicho número responderá a una peculiaridad geográfico-histórica de dicha Área Funcional, pues por ejemplo el PTP de Urola-Kosta sólo recoge quince asentamientos de este estilo.

Este parece que va a ser uno de los puntos clave en la evolución de las políticas territoriales de los próximos años y en el desarrollo de los documentos de planeamiento. El profesor Terán ya subrayaba la complementariedad de la planificación física y la económica, pues la primera sin la segunda puede tener repercusiones no deseadas sobre el espacio geográfico real, mientras que la segunda sin la primera puede quedar en un ejercicio ilusorio (TERÁN, 1999). J.

⁸ Hay que matizar que en el momento de redacción del primer documento de Avance (1992) estaba todavía sin aprobar la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (1994), que una vez aprobada creó diferentes figuras de protección y comenzó a declarar diferentes espacios según las mismas. Dichos espacios pasarían en la versión final de las DOT a integrarse como condicionantes superpuestos. Además, muchos de estos espacios han pasado a integrar la Red Natura 2000, por lo que al final también quedarán protegidos (¿) o regulados en mayor o menor medida.

⁹ Parte de esta sacralización ha podido venir por un desconocimiento de la metodología. Efectivamente el definir previamente unas unidades ambientales, de síntesis o de paisaje no quiere decir que suponga un pase automático a una categoría de ordenación. En la toma de decisiones posterior, en el paso del mapa de unidades ambientales al de categorías de ordenación, entran en juego otras variables que las ambientales, las correspondientes a las necesidades de los otros dos sistemas territoriales, el sistema de asentamientos o urbano y el sistema de infraestructuras o relacional que también tendrán su peso a la hora de decidir como se regulan.

¹⁰ Cap. 22 de las DOT, “Normas de Aplicación de las DOT”, punto 2 “Carácter vinculante y orientativo de las DOT” punto 2.2-II El Modelo Territorial de las DOT, regulación del punto 5.3.C.c.3 del Cap. 8 de las DOT.

Farinós por su parte incide desde hace tiempo en la necesidad de incorporar la visión de “soluciones blandas” y de nueva gobernanza que se desarrollan en Europa y que llevaría a integrar los dos tipos de planificación, la económica y la física, en lo que él denomina la planificación territorial estratégica (en trabajos anteriores va desarrollando la idea, pero especialmente en FARINÓS, J., 2009). Respecto a estas cuestiones y en relación al País Vasco es conveniente recordar el análisis que realizaba ÁVILA (1998), y que supone un buen resumen de la disyuntiva en que se encuentra la función pública de la ordenación del territorio, y que empieza señalarse como punto clave del futuro de la disciplina (URKIDI, 2009 y 2010, GALIANA, L. y VINUESA, J., 2010). Ávila realiza un análisis jurídico de las DOT, valorando positivamente la ordenación del suelo no urbanizable que se realiza en las mismas y destacando su peculiaridad respecto a otras normas autonómicas. Pero también señala el peligro de que las DOT vayan perdiendo eficacia vinculante, recordando el decreto 28/1997, de 11 de febrero por el que se aprobaron y que llevaba por título “De la planificación rígida a la coordinación flexible”. El autor señala que es difícil diferenciar entre la rigidez de la idea de Plan y la viabilidad de las Directrices, pero lo que parece indudable es que cuanto más indicativo sea un plan y menos comprometa a las administraciones públicas y particulares, menos oposición y resistencias encontrará, pues “nadie se opone a aquello que no le afecta” (1998, 306). Subraya que el derivar cuestiones hacia el planeamiento territorial o sectorial de desarrollo puede ser aceptable según el último interés que lo inspire. Si es el de operativizar un criterio general o básicamente establecido puede ser adecuado e interesante al fomentar su eficacia y la participación. Pero señala el peligro de que al hacerlo se esté tratando de eludir una decisión problemática y ocultar un problema de falta de acuerdo o consenso, en una línea que parece confirmar algunas apreciaciones realizadas por AGOUES (1996) en torno al tema. En último caso la cuestión no es si se consiguen aprobar o no unas Directrices, la cuestión está en preguntarse si son de alguna utilidad para el conjunto de objetivos que subyacen a la función pública de ordenación del territorio, respetando el espacio de cada institución implicada. Lo contrario puede significar cerrar en falso el proceso o mantener un conflicto latente.

Aún y todo se puede concluir que el documento definitivo alcanzó un alto consenso interinstitucional, siendo quizás esta una de sus más importantes contribuciones a la cultura territorial de la CAPV. El problema es que este consenso, parece que no se ha extendido al resto de instrumentos, cuando éstos están íntimamente relacionados con las DOT, y gran parte del desarrollo de las mismas dependen de la implementación de dichos instrumentos, de la territorialización de las propuestas que realicen los mismos.

3. LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES¹¹.

Como ya se ha señalado, es en las propias DOT donde se definen las Áreas Funcionales sobre las que deberán establecerse los Planes Territoriales Parciales, quedando definidas 15 A.F.

¹¹ El cuadro con la situación de tramitación de los diferentes planes puede consultarse en http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/ptp/es_1167/adjuntos/cuadroptpc.pdf

Tras la evolución del documento DOT hacia un carácter más prospectivo, estratégico e indicativo, el papel del planeamiento de desarrollo en general -y de los Planes Territoriales Parciales en particular- sufre un cambio, creciendo su importancia a la hora de territorializar las propuestas, de “traducirlas instrumentalmente al territorio” como refleja el PTP de Álava Central (2005, 30). Es la manera en que deben desarrollarse las DOT y que, mientras los PTS –como es lógico- priman en su visión sectorial, el PTP supone el único instrumento de desarrollo que asegura la visión integral, la integración de las diferentes visiones sectoriales y verticales que se dan sobre el territorio. Es decir, se ha reforzado su faceta operativa a la hora de implementar e integrar realmente las diferentes propuestas en el territorio. Esta idea es subrayada también por ERQUICIA, que señala que “dado el proceso de vaciado que se produce en el proceso de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial, el Plan Territorial Parcial ve aumentar su protagonismo” (2003, 258). Esto no ha estado -o está-, exento de dificultades, a día de hoy, de las 15 Áreas Funcionales que para el año 2006 deberían tener su planeamiento territorial parcial redactado y aprobado, sólo ocho han concluido el proceso y tienen un documento con aprobación definitiva. El primer plazo de revisión de las DOT se preveía a los ocho años de su aprobación, plazo que se cumplía en el año 2005 sin que estuviesen la totalidad de los PTPs aprobados. La aprobación del Programa Ambiental Vasco (2002-2006) integrado en la Estrategia Ambiental Vasca (2002-2020) -y en cuya elaboración también participaron las Diputaciones y Municipios-, parecía que podía suponer un impulso definitivo de los mismos al reconocer la importancia de la ordenación del territorio y sus instrumentos en la consecución del desarrollo sostenible de la CAPV. Además, entre los compromisos concretos que se adquirirían como indicador del avance hacia el desarrollo sostenible, también se señalaba la aprobación de todos los PTPs de la CAPV para el año 2006, objetivo quizás voluntarioso cuando se realizó pero que al final no se ha podido alcanzar ni con la mitad de las áreas funcionales. Y no por lo que le toca a la Consejería y al Dpto. de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco que han guardado una actitud claramente proactiva, de colaboración y cooperación con el resto de administraciones e instituciones para poder desarrollar todos los instrumentos que la LOTV contemplaba y que se consideraban oportunos para lograr en desarrollo equilibrado de la CAPV. El propio cuadro de los PTPs aprobados definitivamente es fiel reflejo de la receptividad de las Diputaciones al desarrollo de los mismos. De las 15 Áreas delimitadas, cuatro integraban municipios pertenecientes a otros territorios históricos: la del Bajo Deba, que junto a los municipios guipuzcoanos integraba a los vizcaínos Ermua y Mallabia; la del Alto Deba que incluía al municipio alavés de Aramaio; la de Álava Central que incluía los vizcaínos de Otxandio y Ubide; y la de Llodio que incorporaba tanto municipios alaveses (el propio Llodio, Amurrio, Okondo y Ayala) como vizcaínos (Orduña, Arakaldo, Arrankudiaga y Orozco). Pues bien, de los seis PTPs aprobados cuatro se corresponden con éstos, que por su peculiaridad al abarcar más de un Territorio Histórico -y tal y como preveía la LOTV-, tenían como principal impulsor al propio Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, aunque las

Diputaciones también participasen en el mismo¹². Es necesario señalar que no todos los PTPs han estado igual dotados de presupuesto para su realización, habiendo significativas diferencias entre los tres Territorios Históricos (en general Gipuzkoa ha dotado con menos presupuesto los PTPs que lo que han hecho Araba y Bizkaia).

Anteriormente hubo un intento a comienzos de los años noventa de elaborar los seis PTPs correspondientes al Territorio Histórico de Gipuzkoa de manera conjunta y dirigidos por un mismo equipo¹³, documento en principio llamado de Criterios, Objetivos y Propuestas Generales para la redacción de dichos PTPs. Los documentos se quedaron como documentos de Avance (1995) pero diferentes circunstancias (cambios políticos en los departamentos responsables tanto en el Gobierno Vasco como en la Diputación de Gipuzkoa), y otras discrepancias formales y metodológicas (se habían comenzado a elaborar sin tener las DOT la aprobación definitiva, se veían lagunas en el tratamiento de algunos temas –medio físico, participación más allá de la recogida de información, etc.-), tuvieron como consecuencia que en la siguiente fase se optara por una asistencia técnica más diversa, en la que participaron seis equipos diferentes. Dichos equipos comenzaron a trabajar desde principios del año 1997, elaborando para finales de año un primer documento llamado “Criterios, Objetivos y Soluciones Generales del PTP del Área Funcional de...”, documentos que en la mayoría de los casos no obtuvo su aprobación hasta cuatro años después y después de haber abierto dos periodos de exposición pública y alegaciones y sugerencias de presentadas por las administraciones públicas y agentes públicos y sociales (Orden de 20 de marzo de 2001 del Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y Acuerdo del Consejo de Diputados de la DFG). Es a partir de este momento en que se comienzan a redactar los documentos para su aprobación inicial. Documentos referidos a las Áreas de Urola Kosta, Alto y Bajo Deba, y Goierri, ya que Tolosaldea y Donostialdea, por diferentes motivos se quedaron descolgadas del proceso y, como se puede apreciar a día de hoy, han seguido diferentes procesos, logrando la aprobación definitiva tan sólo las tres primeras. No se entiende muy bien el parón del resto de Áreas, en especial de la del Goierri, que tenía el documento iniciado y aprobado en sus primeras fases con las otras Áreas, y al final ha tardado en obtener la aprobación definitiva más de seis años, en el 2009. Parece una constante de los instrumentos territoriales su “largo y difícil proceso de elaboración”. Por el contrario, y algo sorprendentemente, desde el Dpto. de Ordenación de la Diputación Foral de Gipuzkoa se han impulsado otro tipo de estudios –no han sido regulados ni se ha sabido muy bien que encaje tenían dentro del sistema de planeamiento- llamados Proyectos Integrales de Ordenación Estratégica (PIDOEs) sobre diversos ámbitos guipuzcoanos, pero sin dejar clara su integración en los PTPs correspondientes ni en el planeamiento municipal.

En esta segunda fase impulso de los PTPs hubo un intento de conseguir cierta homogeneidad en el tratamiento de los temas a partir de la elaboración de unas

¹² Por otro lado ERQUICIA también señala que, aunque en un principio podría pensarse que el no respetar las delimitaciones de los Territorios Históricos pudiese significar un obstáculo, el consenso interadministrativo en su definición lo evitó y no ha sido motivo de debate o ralentización en su tramitación (2003, 263).

¹³ Los Avances correspondientes a las seis Áreas Funcionales fueron elaborados por el equipo ORTEGI, dirigidos por los arquitectos Fernando Oñoro y Alberto Zabala.

“Bases Metodológicas y Conceptuales” comunes para todos los grupos con una orientación de tipo más prospectivo y estratégico, y que adelantaban ciertos aspectos a tener en cuenta en cada Área Funcional, tal como preveían las DOT en el cap. 22 “Normas de Aplicación” (Apdo. 7)¹⁴. A pesar de ello las diferencias entre los PTPs de los diferentes Territorios Históricos han sido notables, yendo desde PTPs de clara orientación estratégica rayando con el casi exclusivo “marketing territorial” como es el PTP de Álava Central, a PTPs de orientación más clásica, de regulación de usos del suelo como los guipuzcoanos, aunque aquí también con matices. Es de destacar que de la revisión del proceso previo en el territorio guipuzcoano (Avances, 1995) hubo unanimidad a la hora de constatar el pobre tratamiento del medio físico que se había realizado en los Avances iniciales, como es recordado en el documento del PTP del Alto Deba en las consideraciones previas que realiza al tratamiento del medio físico (Memoria, 2005, 21). Se pasa a analizar más en concreto el tratamiento del medio físico como ejemplo del diferente desarrollo que han tenido los PTPs, que para algunos autores se han quedado a medio camino en el desarrollo de las previsiones de las DOT, especialmente en algunos temas.

Si focalizamos el análisis en el tratamiento del medio físico –y teniendo en cuenta que los primeros Avances de los PTPs guipuzcoanos ya se redactaron en 1995-, en la medida que se han ido elaborando los documentos hasta ser aprobados definitivamente se pueden constatar sensibles mejoras –se señalarán en las conclusiones-, aunque también algunas lagunas. Entre éstas, a nivel global se constata una excesiva prudencia o un desarrollo escaso de la Directriz del Medio Físico por parte de los PTPs y una falta de reflexión sobre lo que el sistema del medio físico supone en cada territorio y una explicitación de los objetivos que se proponen para el mismo (las excepciones más claras serían los PTPs de Bilbao Metropolitano y Bajo Deba). Además, salvo la excepción del PTP del Bajo Deba, falta una lectura crítica y argumentada de los PTS, asumiéndose o rechazando sus propuestas sin más, suponiendo un menoscabo de la capacidad integradora de los PTPs.

También hay que señalar como laguna que falta una presentación del diagnóstico territorial, que desde el punto de vista metodológico debería incluir la cartografía de las unidades de síntesis, ambientales o de paisaje como base para tomar y poder valorar la toma de decisiones posteriores al presentar las propuestas o cartografiar las categorías de ordenación del suelo no urbanizable (aquí también es conveniente señalar la excepción del PTP del Bajo Deba). O en todo caso una explicación y justificación de la categorización y en base a qué criterios se ha establecido.

Aunque parecía que –tras flexibilizar las DOT y su matriz del Medio Físico-, correspondería a los PTPs el desarrollo las Categorías de Ordenación, con la creación de subcategorías para poder definir mejor y con una mayor adaptación a la realidad territorial -comarcal o subregional- o ampliando los usos y actividades a regular, esto no se ha producido en ningún caso, ni siquiera en el caso de

¹⁴ Documento inédito, *Bases Metodológicas para la Redacción de los PTPs de Euskadi (1997)*. Asistencia técnica Taller de Ideas y Prospektiker. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, y Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. En parte recogía el capítulo llamado “Claves para la ordenación del territorio de las Áreas Funcionales” del documento de Aprobación Inicial (1994).

coincidir el equipo redactor de las DOT con el de un Área Funcional (como en el caso del PTP de Llodio), que presentan la misma matriz de ordenación.

Esta falta de desarrollo de la matriz de ordenación ha tenido como consecuencia que al bajar a una escala mayor de análisis, no se haya encontrado en ocasiones la manera adecuada de categorizar algunas unidades o zonas del territorio, que por su complejidad pedían un desarrollo mayor de las Categorías de Ordenación. De esta manera se han producido regulaciones forzadas o no muy adecuadas de determinados ámbitos al intentar “casar” la realidad del territorio con las Categorías de Ordenación propuestas en la matriz, que se mostraban insuficientes. También ha quedado en evidencia que determinadas categorías de ordenación – como la Categoría de Sin Vocación de Uso Definido- no tenían mucho sentido, especialmente en la vertiente atlántica del territorio, donde la presión y la competencia de usos es muy fuerte¹⁵ y apenas tenía posibilidades de aplicación. Tampoco parece tener excesivo sentido mantener como Categoría la de Pastos Montanos, ya que en la mayoría de los casos queda integrada en los Espacios de Especial Protección al ser pastos de montaña y coincidir con Espacios Naturales de interés que muchas veces ya han sido calificados como Parques Naturales.

En cuanto a la regulación, en los lenguajes de los planes se nota en algunos casos la tensión entre realizar una regulación mayor o menor, en que el grado de vinculación de la normativa también sea más o menos intensa. Ello lleva a que en ocasiones las propuestas queden confusas o presenten contradicciones. Incluso en algunos casos parece presentarse una contradicción con cómo se regulan las actividades en la matriz de las DOT (caso de los PTPs del Alto y Bajo Deba –en este caso más matizadamente-), que regulan más permisivamente la actividad extractiva en los Espacios de Especial Protección, cuando las DOT las prohíbe determinantemente.

Se valora positivamente el tratamiento de los Espacios de Especial Protección, más allá de de los que se proponen en la red de Espacios Protegidos de la CAPV y que en la mayoría de los casos han integrado las propuestas relegadas al Anexo que al comentar las DOT se citó. Además, como novedad, también se ve un cambio en la protección de espacios dedicados a la actividad agroganadera. Queda pendiente realizar propuestas sobre el resto del suelo no urbanizable, “resto del territorio” denominado por algunos planes, y que será el que seguramente sufra las mayores tensiones en los próximos años (sólo se señalan cuestiones muy generales o se relega su regulación y ordenación a planes sectoriales o al desarrollo del planeamiento municipal). Otros aspectos importantes como el paisaje o el tratamiento de los corredores ecológicos apenas se han tenido en cuenta o lo han sido de manera insuficiente¹⁶, en la línea de estudios y acuerdos importantes de nivel europeo (la visión del espacio rural que

¹⁵ Los estudios para el Avance del A.F. del Goierri demostraron al analizar el estudio sobre las Clases Agrológicas en Gipuzkoa encargado por la Diputación, que la presión de usos del suelo había obligado a la explotación del caserío a trabajar como prados de siega determinados terrenos que por su pendiente estarían totalmente desechados en otros territorios. De hecho, en dicho estudio tuvieron que crear una clase especial para poderlos definir y cartografiar. Hoy también se está convirtiendo en un reto pues son los primeros terrenos dejarse de trabajar cuando se produce un abandono de la actividad.

¹⁶ Actualmente, y aunque sea en fase de estudio, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio está realizando interesantes estudios y propuestas para la ordenación del paisaje y el establecimiento de corredores ecológicos.

aporta la propia Estrategia Territorial Europea (1999), el tratamiento del paisaje que incorpora la Convención del Paisaje de Florencia (2000) De alguna manera se confirman anteriores visiones sobre el desarrollo pleno de la Directriz del Medio Físico (URKIDI, 2002).

Tras la aprobación del PTP de Beasain-Zumárraga a finales del año 2009 las Áreas Funcionales que han aprobado definitivamente los PTPs son ocho: en Álava se han aprobado definitivamente los tres PTPs que le corresponden (Álava Central, Laguardia o La Rioja, y el Área Funcional de Llodio). A ellos se añade el Área del Bilbao Metropolitano, el único que ha obtenido la aprobación definitiva en Bizkaia. Mientras tanto, en Gipuzkoa, de los seis posibles se han aprobado definitivamente cuatro (Mondragón-Bergara o Alto Deba, Área Funcional de Eibar o Bajo Deba, Á.F. de Zarautz-Azpeitia o Urola Costa, y Área Funcional de Beasain-Zumárraga o Goierri).

4. LOS PLANES TERRITORIALES SECTORIALES¹⁷.

El desarrollo, elaboración y aprobación definitiva de los diferentes PTS ha sido muy variada y desigual. Por un lado, como su propio nombre indica, son sectoriales por lo que a veces su elaboración no correspondía directamente a la Consejería o Departamento encargado de las políticas territoriales. Por otro, como se señaló al principio, la LOTV no especificó especialmente sus contenidos, lo que hizo más difícil su arranque. No obstante, desde la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente ha habido una actitud dinámica e impulsora para la elaboración y aprobación de los PTS que quedaban bajo su exclusiva competencia, aunque tampoco el proceso ha estado exento de dificultades, tanto sus propios PTS como en los que compartía con otras Consejerías. En algunos casos se han elaborado y aprobado a buen ritmo, en otros no tanto¹⁸.

Siguiendo las opciones que marcaba la LOTV, en las DOT se prevé –aparte de otros PTS relativos a otros ámbitos- la posibilidad de desarrollar la Directriz del Medio Físico por medio de otros instrumentos. Entre éstos distingue los PTS que pudiesen derivarse del Plan Estratégico Rural Vasco, los propios PTPs y Planeamiento Municipal, y los PTS con incidencia en el Medio Físico, nombrando entre ellos por lo menos los PTS de Ordenación y Protección del Litoral y el PTS de Protección y Ordenación de Zonas Húmedas (punto 7C, 144).

Previamente, en la propia Directriz, al tratar la protección de aguas superficiales dentro de las Categorías de Ordenación (punto 6.8.7, 140) se contemplaba que la protección de las aguas superficiales quedaría regulada por el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV, que a su vez se diferenciaba en dos, el de la vertiente cantábrica y el de la vertiente mediterránea. Hay que subrayar el valor que tiene este Plan, como señala J. Olcina en su análisis de una ordenación sostenible de los territorios de riesgo en Europa. Al analizar los ejemplos del Estado español, destaca el Plan desarrollado en la CAPV como ejemplo de “buenas prácticas” en su doble cometido de ordenar a escala regional y vincular al planeamiento municipal. Como recoge el autor, dicho PTS recogía algunas de las recomendaciones del Plan Integral de Prevención de

¹⁷ Se pueden consultar el cuadro de tramitación en http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/pts/es_1161/adjuntos/cuadroptsc.pdf

¹⁸ En la ralentización de algunos PTS pudo influir el retraso que sufrieron los PTPs en su desarrollo.

Inundaciones del País Vasco (PIPI) que había sido elaborado en 1993 (OLCINA, 2009). Hay que matizar que la dura experiencia que supusieron las duras inundaciones de 1983 dejó una cultura territorial respecto al tema de gran sensibilidad, que ya había sido constatada al elaborar el PIPI. Seguramente esto ayudó tanto en la elaboración como en la aceptación -incluso por parte de las autoridades locales-, de sus propuestas.

Sin embargo, aunque este último PTS fue aprobado con relativa rapidez (transcurrió poco más de un año y medio entre la aprobación inicial de los dos, aunque el avance del PTS de la vertiente cantábrica estaba redactado desde 1994 y no obtuvo la aprobación inicial hasta casi cuatro años más tarde), el resto ha tenido una larga –y a veces inconclusa- tramitación. Así, el PTS de Zonas Húmedas, que tenía redactado el avance para marzo de 1998, no obtuvo la aprobación inicial hasta tres años más tarde en marzo del 2001 y transcurrieron más de tres en obtener su aprobación definitiva, en julio del año 2004. Por su parte el PTS del Litoral tenía redactado su avance para septiembre del año 1999 pero no obtuvo su aprobación inicial hasta casi seis años más tarde, en junio del año 2005. El PTS de Zonas Húmedas consiguió su aprobación definitiva en julio de laño 2004 y el PTS del Litoral más recientemente, en marzo de laño 2007.

Dentro de los PTS de carácter ambiental –que con más o menos dificultades han sido desarrollados-, contrasta la falta de desarrollo de un PTS de carácter sectorial pero de indudable impacto en el medio físico, como es el PTS de Zonas Canterables, que ya se preveía al regular las actividades extractivas dentro de las Directrices Generales relativas al control de Actividades en la Directriz de Medio Físico. En las DOT se especificaba que dicho Plan “conlleva una zonificación de posibles ubicaciones de explotaciones a cielo abierto constituirá el marco de referencia para un tratamiento homogéneo de tales actividades” (DOT, punto 5.3.B.b.2, p. 121). El retraso en su elaboración –tras diez años de aprobación de las DOT no se conoce ni un avance-, parece deberse a las dificultades que se están encontrando para localizar nuevas explotaciones pues, entre otras cuestiones por los impactos que produce, es una actividad catalogada entre las “no deseables” por los ayuntamientos.

Abandonando el grupo de PTS de carácter ambiental, un buen contraste lo ofrece PTS de Suelo de Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, que a partir de su aprobación inicial en julio del año 2003 apenas necesitó otro año y medio para que fuese definitivamente aprobado en diciembre del año 2004, y que en más de una ocasión se ha puesto como ejemplo de la buena coordinación entre departamentos y consejerías diferentes, ejemplo de práctica de buena gobernanza. A pesar de ello, y teniendo en cuenta su “reconversión”¹⁹ parece que no fue capaz de reconducir otros crecimientos (superficies logísticas de gran dimensión, equipamientos comerciales, etc.) de gran impacto territorial -consumo de suelo, movilidad, relación trabajo-vivienda, etc.- que ni las DOT ni el PTS, ni el planeamiento municipal ha sabido anticipar y ordenar conforme al modelo territorial (ESCOBAR, 2010). Más ágil fue la elaboración del PTS de la Red Ferroviaria, que necesitó un año entre el avance y su aprobación inicial en marzo del año 1998 y apenas otros tres para su aprobación definitiva en febrero del año

¹⁹ Aunque “oficialmente” es así una primera aprobación inicial ya se produjo en el año 1994 cuando el PTS se llamaba PTS de Suelos para Actividades Económicas. Fue más tarde cuando se reconvirtió o se añadió Equipamientos Comerciales.

2001. Y del sorprendente PTS de Energía Eólica, que sin tener el PTS de Energía aprobado, apenas necesitó dos años para su aprobación definitiva desde la redacción del avance. Entre este último grupo de PTS, y como también recoge G. ESCOBAR (2010) hay que señalar la falta de elaboración de un PTS fundamental para el logro de algunos objetivos de las DOT como era el PTS de suelo para la promoción pública de vivienda.

5. CONCLUSIONES.

1. En general hay que valorar positivamente el proceso iniciado tras la aprobación de la LOTV. El mismo ha llevado a recuperar tanto el campo disciplinar como el político de la ordenación del territorio, con planteamientos conceptuales novedosos, y dinamizando la discusión disciplinar, académica y profesional de la misma. Siguiendo las ideas de FARINÓS (2009), ha dinamizado la cultura territorial de la CAPV y contribuido a aumentar la inteligencia territorial del mismo.

En el documento de aprobación definitiva, las DOT propusieron un modelo territorial coherente y consensuado para la CAPV, basándose en un documento de tipo estratégico, indicativo, flexible y poco vinculante en sus determinaciones. De esta manera, a la hora de territorializar las propuestas, adquirió mayor relevancia el segundo instrumento de ordenación integral, los Planes Territoriales Parciales. En el momento que se elaboran destacan también por la incorporación de la dimensión y de la escala europea en el documento.

2. No obstante, tanto el largo proceso para su formulación legal como el desigual desarrollo de sus diferentes instrumentos de ordenación -y en especial de los de ordenación integral-, son reflejo de las dificultades de implementación real de la función pública de la ordenación del territorio.

Aunque parte de estas dificultades se explican por no ser la ordenación del territorio una práctica totalmente asentada, ni ofrecer un corpus académico y científico-técnico totalmente consolidado hay otras de otro carácter que pasan a señalarse a continuación.

Parte de las dificultades se explican por el recelo de algunas fuerzas políticas a cualquier planteamiento de tipo o carácter normativo que supere un enfoque de corte estratégico. Esto puede inscribirse en la corriente neoliberal y desregularizadora que ha intentado imponerse a la par que desarrollaba el proceso de globalización, aunque también pueda matizarse por cuestiones de oportunidad política.

3. En general no parecen suficientes los mecanismos de cooperación previstos. Si bien en algunos casos –en sentido horizontal entre administración sectorial y vertical entre administraciones de distinto nivel- ha sido positiva, en otros casos parece que ha sido insuficiente.

Así, el deseable desarrollo de la visión integral del territorio de las DOT no ha conseguido cuajar plenamente con el desarrollo de los PTPs en sus respectivas Áreas Funcionales. En este sentido es de destacar la falta de aprobación de la mitad de los PTPs, y en especial del PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa o Donostia-San Sebastián, que ha tenido varios documentos iniciales y de varios PTPs del territorio de Bizkaia.

Sin embargo, mayor dinamismo han tenido los PTS, que aunque vinculados a las DOT no dejan de significar una visión sectorial del territorio. A pesar de ello hay

algunos PTS estratégicos –como puede ser el Agroforestal, el de Zonas Canterables o el del Suelo de la Promoción Pública de Vivienda-, que no han logrado su aprobación por las dificultades de cooperación y concertación entre administraciones, a pesar de que alguno de ellos tiene elaborados documentos iniciales desde hace años. Otro déficit a constatar es la falta de coordinación y de visión integrada del transporte colectivo en los diferentes PTPs de transportes. En este sentido es imprescindible en el futuro aclarar el papel y la función de las Diputaciones, o profundizar en el liderazgo compartido que deberían llevar a cabo las mismas con el Gobierno Vasco.

4. Desde el punto de vista de la participación –e insistiendo en el camino de extender y acrecentar la inteligencia territorial-, ha faltado articular mejor la participación de los agentes territoriales a escala de A.F., de la llamada sociedad civil. Se ha perdido una oportunidad de ir creando mayor cultura territorial por un lado, y generar valor añadido territorial en el A.F. por otro con las aportaciones y sinergias que pudiesen haber surgido.

5. Uno de los problemas en el desarrollo de los PTPs ha sido la falta de claridad en las determinaciones que deberían cumplir, sobre todo tras adquirir el documento de las DOT un carácter más estratégico y trasladar a los PTPs la responsabilidad de territorializar las propuestas. Es por ello que no han tenido un enfoque y metodología homogéneos, habiendo desde planes de orientación estratégica cercana al marketing territorial hasta planes de corte más clásico de ordenación de usos del suelo.

Dicha variedad, por otra parte, en esta primera generación de planes, se considera como un valor añadido por la explicitación de las diferentes visiones que existen sobre el territorio y sus posibilidades de ordenación.

6. Otra cuestión pendiente para la posible implementación de las propuestas de los PTPs –y de su mayor o menor legitimación-, es su descompensación entre la parte normativa –vinculante en el corto plazo-, y la parte económica, que compromete inversiones y recursos a medio y largo plazo, y que muchas veces no queda clara su gestión o responsabilidad.

En este sentido, se detecta como importante desventaja la falta de una figura de gestión de los PTPs, de una entidad que se haga responsable de su dinamización y cumplimiento, sobre todo teniendo en cuenta la transversalidad de sus propuestas.

7. Un ejemplo claro de esta tensión entre lo previsto o posible y el desarrollo real de los instrumentos de ordenación, en especial de los PTPs como instrumento clave en la implementación de la visión integral del territorio, lo encontramos en el desarrollo de la Directriz del Medio Físico.

Por un lado, como aspectos positivos, cabe destacar la visión integral del territorio y del medio físico que se aportó en las DOT. También es de subrayar el desarrollo que aspectos concretos del medio físico (ordenación de márgenes de ríos y arroyos, humedales, ordenación del litoral, etc.) por medio de los PTS correspondientes. En general se aprecia una mejora tanto de análisis –aunque este no queda tan explícito- como de propuestas entre las propuestas de los primeros avances y los documentos de aprobación definitiva (incorporación de espacios naturales más allá de los protegidos, consideración de algunas zonas agro ganaderas y de agrícolas, etc.), tanto en su complejidad como en su profundidad.

Por otro, y a pesar de algunas mejoras desde la redacción de los primeros avances -mayor profundidad en el tratamiento de algunos temas, incorporación decidida de espacios naturales reconocidos, inclusión de suelos agro ganaderos, etc.-, también se pueden señalar importantes lagunas en la aportación cualitativa que deberían aportar los PTPs como instrumentos integrales de ordenación: falta de una explicitación clara de objetivos para el medio físico, falta de un diagnóstico razonado y reflexivo en cada ámbito sobre el papel del medio físico en relación al resto de sistemas territoriales, falta de desarrollo y ampliación de la matriz del medio físico, regulaciones forzadas de espacios que por su complejidad estructural y de las actividades que sobre él se desarrollan no se adaptan a dicha matriz, contradicción en las regulaciones de la actividad extractiva en la Categoría de Especial Protección, clarificación en el grado de vinculación de sus determinaciones, etc.

8. En otro ámbito, como señala ESCOBAR (2009), el sistema de cuantificación de los crecimientos residenciales, ha sido insuficiente para lograr algunos de los objetivos básicos de reequilibrio territorial del modelo, con crecimientos excesivos en algunas zonas, falta de reequilibrio y crecimientos no previstos en otras. Han surgido nuevas tipologías de vivienda (adosados, unifamiliares o en todo caso baja densidad), especialmente en Álava y Bizkaia, y, en proporción, ha sido mayor el crecimiento en las zonas rurales –próximas a núcleos urbanos- que en las propiamente urbanas. Por el contrario, empieza a aflorar bolsas importantes de vivienda que quedan fuera del mercado.

Dentro del ámbito urbano también destaca el acierto en el tratamiento de algunos cascos históricos (Bilbao, Laguardia) con el fracaso en la dinamización de otros de gran importancia (Orduña, Balmaseda).

6. ALGUNOS RETOS DE FUTURO.

Se incorporan ahora algunas ideas que se consideran de especial relevancia a la hora del desarrollo de la ordenación del territorio en la Comunidad del País Vasco. Se desarrollan algunas ideas generales y se hace especial énfasis en la cuestión de la gobernanza (una de las claves en el País Vasco dada su compleja estructura política-administrativa) y en cuestiones referidas al tratamiento del medio físico. Aunque estas cuestiones ya se formulaban en las conclusiones de la tesis Ahora se refuerzan dichas ideas, coincidiendo con otros autores (GALIANA, L. y VINUESA, J. 2010 y FARINÓS, J. 2009) que tanto la clarificación en la orientación normativa y/o estratégica de los planes como la articulación de la participación –institucional y de agentes territoriales-, son dos de las claves en el futuro de la Ordenación del Territorio.

A escala general se debe afianzar y fortalecer la función pública de la Ordenación del Territorio, reconociéndola como política clave en la consecución de un desarrollo territorial sostenible. Para ello se consideran claves:

- a) Profundizar en el rigor metodológico y técnico de los documentos, con especial atención al análisis de los procesos, de las consecuencias de las nuevas dinámicas territoriales, y de la adecuada vehiculización de la participación. El afianzamiento y fortalecimiento de la función pública del territorio no se va a producir sólo desde arriba o porque dicha competencia se asocie a consejerías o departamentos de mayor o menor peso.

Parte importante de este fortalecimiento es responsabilidad de los agentes implicados (profesionales, docentes, técnicos de la administración, políticos, etc.) y vendrá dado por la calidad y seriedad de las propuestas, por la visualización por parte de la sociedad del valor que un territorio bien ordenado y con una estructura territorial coherente y equilibrada supone un activo importante para el desarrollo y la innovación.

- b) Crear un sistema de información geográfica que agilice el análisis de los nuevos procesos y dinámicas territoriales favoreciendo su accesibilidad y consulta por parte los diferentes agentes territoriales y sociales, investigadores, etc. así como de la ciudadanía en general.

Esta debería ser la base para la creación de un sistema de indicadores y de los instrumentos de evaluación necesarios.

- c) Integrar realmente la variable ambiental o del medio físico, con especial atención a la preservación de los recursos y valores del medio natural, a su diversidad biológica, así como a su puesta en valor, su funcionamiento en red (corredores ecológicos) y tratamiento del paisaje. Dicha regulación debería hacerse desde una óptica dinámica, que no supusiese la “museización” de los territorios a preservar o conservar, permitiendo e impulsando los usos y actividades tanto tradicionales como nuevos que ayuden a una conservación activa del territorio por un lado, y mostrando más rigor con los usos y actividades que supongan un fuerte impacto en el mismo, especialmente cuando no responden al interés general.
- d) Impulsar estructuras y densidades territoriales que favorezcan un uso razonable del suelo, una movilidad sostenible basada en el transporte público y la mixtura social de personas y actividades.
- e) Consolidar la escala comarcal o subregional de planeamiento a la vez que se incorpora la dimensión europea en la escala regional. En el primer caso es necesario clarificar el papel de la escala comarcal u subregional, concretando cuáles son los temas estratégicos a abordar, el tipo de determinaciones a tomar y el grado de vinculación de las mismas.
- f) Implementar una nueva gobernanza para el desarrollo sostenible del territorio. Viendo el panorama de la CAPV este puede ser este el reto de mayor complejidad de todos, el desarrollo de una gobernanza que favorezca las dinámicas de cooperación más que las reactivas basadas en la “competentitis” o afirmación de la propia competencia.

Haciendo especial atención al último punto -aunque en ocasiones se relacione también con los otros-, se pueden concretar algunas ideas, buscando la legitimación de la Ordenación del Territorio –y en especial de la escala supramunicipal de nivel comarcal o subregional-, más allá de su fuerza normativa. En este sentido sería conveniente:

- a) Buscar un nuevo equilibrio entre la parte vinculante o de determinación directa de los planes y el planeamiento o visión estratégica de los mismos.
- b) Proponer estrategias de participación inclusivas que generen posteriormente actitudes proactivas hacia el modelo territorial consensuado previamente, a la vez que ayudan a crear cultura territorial y a aportar mayor valor territorial en las propuestas.

- Profundizando en los instrumentos de coordinación y cooperación interadministrativa tanto de carácter horizontal (intersectorial) como vertical (entre diferentes niveles administrativos e institucionales).
- Impulsando la participación del resto de agentes territoriales y sociales en la formulación del modelo territorial.
- Favoreciendo los instrumentos de concertación público-privada.

De esta manera, el propio proceso de planificación territorial, llevado de forma clara y transparente, puede contribuir a, por un lado, incrementar el capital territorial, el valor añadido territorial de dicho territorio, y, por otro lado, desarrollar una nueva gobernanza territorial multiescalar o multinivel.

- c) Sin renunciar a una visión integral del territorio y sus procesos, saber seleccionar los temas relevantes para cada uno de ellos. No se le puede pedir a la ordenación del territorio que tenga respuesta a todos los problemas y en todos los niveles. La actual complejidad de las dinámicas territoriales y sus diferentes efectos en cada uno de ellos exige tener en cuenta esta diversidad. También es conveniente la clarificación de contenidos y criterios de cada escala o nivel de planeamiento.
- d) Profundizar en la mejora de la relación efectiva entre escala local y supramunicipal o subregional, para lo cual es necesario:
 - Lograr una mayor autonomía financiera de los municipios, que les aleje del uso del planeamiento como mecanismo de financiación municipal.
 - Establecer mecanismos de compensación financiera intermunicipal e incentivar el planeamiento urbanístico sostenible.
 - Reforzar las ventajas de la cooperación intermunicipal (redes de cooperación intermunicipal, compatibilización de planeamiento entre municipios próximos, creación de estructuras institucionales para el gobierno y la planificación territorial de las áreas metropolitanas, ensayar la figura de mancomunidades de planificación territorial como nueva vía para la formulación y gestión de los planes subregionales.
- e) Superar las limitaciones que suponen las estructuras de los partidos políticos donde los cargos y nombramientos de puestos superiores pasan por la aceptación de los políticos locales.

Respecto al medio físico se pueden citar los siguientes puntos:

- a) Extender la cultura territorial con el fin de “desacralizar” el tratamiento del medio físico. Precisamente la metodología propuesta en las DOT, bien entendida, favorece una correcta evaluación estratégica ambiental, siempre teniendo en cuenta que en la definición de las Categorías de Ordenación, además de las variables ambientales se han de tener en cuenta las variables del resto de sistemas territoriales (asentamientos o sistema urbano y sistema de infraestructuras y relacional).
- b) Impulsar con mayor decisión el desarrollo de la Directriz del Medio Físico como base para lograr un desarrollo sostenible del territorio. Esto requiere una clarificación y concreción de sus objetivos, las determinaciones a abordar y el grado de vinculación de las mismas.
- c) Revisar de la matriz del medio físico que suponga la supresión de las categorías consideradas como inadecuadas y ampliación a otras que permitan unas propuestas más coherentes y permitan abordar un territorio cada vez más complejo.

- d) Realizar un estudio de base que establezca a una escala operativa para toda la CAPV o por Territorios Históricos unas unidades ambientales o de paisaje con criterios homogéneos, y que sean la base común para la posterior toma de decisiones en el paso a las Categorías de Ordenación.
- e) Incorporar temas como el paisaje, sistema en red de espacios naturales y corredores ecológicos, nuevas relaciones ciudad-campo, función del espacio rural, etc. que se están planteando en documentos y Directivas europeas (como la Estrategia Territorial Europea de 1999) o en acuerdos ratificados por el Estado español (Convenio del Paisaje, Florencia 2000).

BIBLIOGRAFÍA

Actas del Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 28, 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 1987, Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.

AGOUES MENDIZÁBAL, C. (1996): *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*. Instituto Vasco de la Administración Pública, Bilbao.

ALLENDE, J. (1988): "Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales: el caso de la Comunidad Autónoma Vasca" en *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco* sept.-oct. de 1987, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

ALLENDE, J. (2000): *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Unión Iberoamericana de municipalistas y Univ. del País Vasco, Bilbao.

AVILA ORIVE, J.L. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*. IVAP/Ed. Civitas, Madrid.

AVILA ORIVE, J.L. (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad de Deusto, Bilbao.

BENAVENT FERNÁNDEZ, 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 Andalucía, colección Kora, Sevilla.

BILBAO URRIBARRI, A. (2007): "Los núcleos rurales en el País Vasco como precursores de la dispersión urbana: la reserva de la biosfera de Urdaibai" en *Ciudad y Territorio* nº 151, 83-101.

CHICA, A. y SANTOS, E. (1999): "Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio" en *Eria* nº 49, 159-176.

ENERIZ OLAECHEA, J.M. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación navarra*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas.

ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. (2003): *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gob. Vasco, Dpto. de Ordenación del territorio y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

ESCOBAR, G. (2010): "La primera generación de planes territoriales de ámbito regional: las Directrices de Ordenación del País Vasco (1997)", en GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.) (2010): *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Edit. Síntesis.

- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (eds.) (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- FARINÓS, J.: “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.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.) (2010): *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Edit. Síntesis.
- GALIANA, L. y VINUESA, J. (2010): “Definición y evolución del concepto y de su práctica” en GALIANA, L. y VINUESA, J. (coords.) (2010): *Teoría y Práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Edit. Síntesis.
- LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- MATA, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. Monografías EUROPARC-España/Fundac. F. González Bernáldez, Madrid.
- OLCINA CANTOS, J. (2009): “Hacia una ordenación sostenible de los territorios de riesgo en Europa”, en FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Inst. Universitario de Derecho Público García Oviedo/Marcial Pons.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2004): *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas situaciones*. Ediciones Trea, Oviedo.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2006): *Gobernanza territorial en España. Claroosucuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Publicacions de la Universitat de Valencia.
- SAENZ de BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Guadiana Publicaciones, Madrid.
- TARROJA, À. y CAMAGNI, R. (2006): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº4. Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- TARROJA, À. y MATA, R. (2006): *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación de territorio y el urbanismo*. Colección Territorio y Gobierno: Visiones nº5. Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- TERÁN, F. (1999): *Madrid: Ciudad-región. II Entre la ciudad y el territorio, en la segunda mitad del siglo XX*. Madrid, Comunidad de Madrid.
- ZOIDO, F. (2007): “Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política”, 11-18, en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. Publicacions de la Universitat de Valencia.

URKIDI ELORRIETA, P. (2002): “La dimensión ambiental en la planificación territorial: el caso de las Directrices de Ordenación del Territorio en la Comunidad del País Vasco”, 469-498, en *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Gijón 3 al 6 de julio del 2001, Gobierno el Principado de Asturias y FUNDICOT.

URKIDI ELORRIETA, P. (2009): *El Planeamiento Territorial de la Comunidad Autónoma Vasca (1940-2006). Visión general y tratamiento del medio físico*. Servicio Editorial-Universidad del País Vasco/Instituto Vasco de Administración Pública, Serie Tesis Doctorales, Leioa.

URKIDI ELORRIETA, P. (2010): “Las políticas de ordenación del territorio en la Comunidad Vasca”, 189-212, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles nº 52*.

DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO²⁰.

Directrices Territoriales de ámbito regional.

Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Análisis y Diagnóstico (1990). Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Avance (1992). Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Avance (1994). Documento de Aprobación Inicial. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV (1997). Documento de Aprobación Definitiva. Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, Servicio de Publicaciones.

Planes Territoriales Parciales.

Plan Territorial Parcial de Álava Central (2005). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor E. Leira, S. Jelen y C. Sánchez (dtors.) y colaboradores.

Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa) (2005). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor MECSA (R. Gómez, D. Alonso y J.L. Burgos dtors. y colaboradores)

Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio (2005). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco/Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor Taller de Ideas.

Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba) (2006). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor ESTUDIOS K (Iñaki Arrieta y Aitor Sarriá coords.).

²⁰ La mayoría de los documentos pueden consultarse en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba) (2005). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor TOLEDO TALDEA (J.M. Toledo dtor.).

Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola-Kosta) (2006). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor S. Peñalba y Manu Arruabarrena (dtros.) y otros.

Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Bilbao Metropolitano (2006). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor MECESA y I3 Consultores (Eduardo Leira).

Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Beasain-Zumarraga (Goierri) (2009). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Mikel Eletxigerra y J.R. Lombera (dtros.) y otros.

Planes Territoriales Sectoriales del Medio Físico.

Plan Territorial Sectorial de ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica) (1999). Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor Alberto Zabala (Dtor. Gipuzkoa) y M^a Victoria Morrás (Dtora. Bizkaia y Álava).

Plan Territorial Sectorial de ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Mediterránea) (2000). Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor M^a Victoria Morrás (Dtora.).

Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2004). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor GRAMA y colaboradores.

Plan Territorial Sectorial del Litoral de la CAPV (2007). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor TECNA (Dtor. J.R. González).

Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la CAPV (2005). Dpto. de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación de Araba, Dpto. de Agricultura de Bizkaia y Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de Gipuzkoa. Equipo redactor IKT. Vitoria-Gasteiz.

ESTRATEGIA VASCA DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020). (2002). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

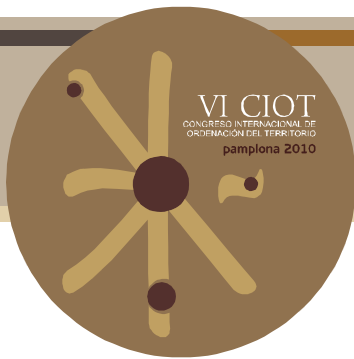
Programa Marco Ambiental de la CAPV (2002-2006). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente el Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

MARCO LEGAL

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV. nº 131, de 3 de julio).

Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOPV, nº 60, de 30 de marzo).

Ley 2/2006, de 30 de junio de Suelo y Urbanismo (BOPV nº 138, de 20 de julio)



La implantación de la energía eólica en el Alt Empordà: una propuesta de modelo territorial y de gestión

Lluís Inglada i Renau

Geógrafo. Director del Área de Territorio, Infraestructuras y Medioambiente del Institut Cerdà

1. INTRODUCCIÓN

El Institut Cerdà es una Fundación Privada sin ánimo de lucro que realiza estudios de carácter estratégico y técnico en el ámbito del territorio, el medio ambiente, la energía, el transporte, el comercio, entre otros campos de conocimiento. La ponencia resume un trabajo de ordenación territorial sobre la energía eólica en la comarca del Alt Empordà; trabajo interesante por supuesto por el desarrollo técnico de la propuesta de ordenación, pero muy especialmente por el carácter innovador de la gestión del proceso y de los resultados del estudio. Precisamente, y en primer lugar, uno de los aspectos significativos del trabajo es la procedencia del encargo, realizado conjuntamente por los tres niveles de administración local con competencia en el territorio objeto de estudio: la Diputación de Girona, a través del CILMA (Consejo de Iniciativas Locales por el Medio Ambiente), el Consell Comarcal del Alt Empordà y el Ayuntamiento de Figueres (la capital de la comarca) que, además, presentan colores políticos totalmente diversos. El liderazgo del trabajo, no obstante, iba a cargo del Consell Comarcal del Alt Empordà.

2. BREVE INTRODUCCIÓN ENCICLOPÉDICA CLÁSICA PARA LOS PROFANOS DEL TERRITORIO

2.1 Desde la geografía física

La comarca del Alt Empordà (1.350 km²) reúne unas condiciones geográficas que le confieren un carácter especial entre las 41 comarcas catalanas, en términos históricos, culturales, económicos y paisajísticos.

Desde una visión “cartográfica”, dos de los costados de su morfología perimetral triangular devienen fronteras singulares. Al norte la frontera política con Francia (que no cultural puesto que el Rosellón francés mantiene trazos culturales catalanes, como la lengua) y al este, el Alt Empordà dibuja la línea de costa, con especial peculiaridad: las formas de la costa brava y el Cabo de Creus.

Desde el punto de vista geomorfológico, el norte, este y oeste de la comarca se caracterizan por la presencia de los estribos pirenaicos que rodean las fértiles y anchas llanuras agrícolas centrales. Al sur, se reproducen relieves montañosos, orográficamente menos significativos, que fueron aprovechados para señalar la frontera con el Baix Empordà, cuando se hizo la partición del gran espacio natural del Empordà bajo criterios de las áreas de mercado, en la división comarcal de Catalunya del año 1936.

2.2 Desde la geografía humana

La comarca tiene un perfil socioeconómico medio alto. A las rentas tradicionales generadas por una agricultura favorecida por los recursos naturales, se sumó un sector turístico de perfil medio alto basado en las condiciones paisajísticas y el patrimonio cultural de la comarca. Complementariamente el Alt Empordà ha desarrollado un importante tejido de actividad vinculado a la segunda residencia y el veraneo de familias de poder adquisitivo medio alto.

El Alt Empordà es una comarca que también tiene un rol de tierra de paso, cruzada de norte a sur por redes de transporte que enlazan Catalunya y el resto del Estado español con Europa: autopistas, carreteras, ejes ferroviarios y redes de suministro.

Los recursos naturales de la comarca no son especialmente significativos, al margen de los recursos pesqueros, agrícolas y silvícolas. A esos recursos básicos se ha sumado otro elemento: el viento, uno de los fenómenos climatológicos más característicos de la comarca.

3. EL MARCO EÓLICO

3.1 El punto de partida

Es conocido que la capacidad eólica del mapa energético español es una de las más importantes del mundo (tercero por detrás de los Estados Unidos y la China). No obstante en Cataluña el peso de la energía eólica es marginal. A principios del año 2010, Cataluña contaba con 17 parques eólicos que representaban una potencia instalada de unos 420 MW (Fuente: EOLICCAT) que significan sólo un 2,5% de los 16.700 MW instalados en España (Cataluña es la novena Comunidad Autónoma en producción eólica). Mientras en España la energía eólica representa el 20% de su mix energético, en Cataluña sólo llega al 5% (en potencia instalada)

La corrección de esta anomalía del mapa energético catalán es uno de los objetivos que tenía el Plan Energético de Cataluña (aprobado finalmente en 2005) que proponía que en el año 2015 Cataluña tuviera una potencia instalada eólica de 3.500 megawattios (MW). Actualmente en Cataluña, a esos 420 megawattios de energía eólica instalada deben sumarse unos 2.200 MW en tramitación, con lo cual, para dar cumplimiento al plan, en menos de 5 años en Cataluña se debería ejecutar la instalación de infraestructuras eólicas de una potencia de 3.000 MW de los cuales, al menos 800 MW deberían iniciar aún el proceso de planificación y tramitación.

3.2 El marco legislativo

Para favorecer el cumplimiento del objetivo del Plan de la Energía, el Gobierno de la Generalitat se dotó de dos instrumentos legislativos importantes (el Decreto 174/2002, de 11 de junio, *regulador de la implantación de la energía eólica en Catalunya*, y el Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, *por el cual se regulan los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas*). Estos documentos han supuesto un paso adelante en el intento de armonizar e integrar los distintos procedimientos administrativos y criterios técnicos y territoriales aplicables a la implantación de parques eólicos. Además comportó la aprobación del **Mapa de implantación de la energía eólica de Catalunya con carácter de Plan territorial sectorial**, el cual zonifica el territorio de Catalunya según su idoneidad desde el punto de vista ambiental para la instalación de parques eólicos.

Es especialmente destacable la potencial capacidad transformadora (del sector eólico y, al fin y al cabo, del propio territorio) que puede suponer decreto de 2009. De ese documento es interesante destacar tres instrumentos clave:

- Establecimiento de los criterios de desarrollo eólico en base al recurso existente, la capacidad de evacuación de la red eléctrica, el impacto ambiental y paisajístico y el consenso con el territorio
- Creación de grandes Zonas de Desarrollo Prioritario a ejecutar bajo un procedimiento de concurrencia pública competitiva para la concesión administrativa de la construcción y explotación de parques eólicos
- Agilización de la tramitación para pequeños proyectos de aprovechamiento de la energía eólica que estén constituidos como máximo por 5 aerogeneradores o bien una potencia de 10 MW y se sitúen a una distancia mínima de 2 km entre parques (comúnmente llamados miniparques)

4. LA PROPUESTA TÉCNICA DE DESARROLLO EÓLICO EN EL ALT EMPORDÀ

4.1 Los detonantes y el planteamiento inicial

Siendo un territorio con gran recurso eólico, en el Alt Empordà no hay en activo ningún parque de nueva generación. No obstante, existen bastantes parques en distintas fases de tramitación, muchos de ellos bloqueados por dificultades surgidas del propio territorio (oposición de Ayuntamientos, grupos vecinales, ecologistas, ...).

Ante esta situación parece inexorable el desarrollo eólico en la comarca, siendo aceptado ese destino con mayor o menor entusiasmo por todos los sectores de la sociedad ampurdanesa. La cuestión clave es, por tanto, no el qué sino el cómo.

El factor detonante del debate eólico de los últimos meses, a parte de la existencia de distintos parques en fase de tramitación (alguno de ellos proyectado en zonas declaradas de interés natural), fue el proyecto de una promotora de parques eólicos para implementar una treintena de miniparques eólicos en otros tantos municipios, constituidos cada uno por de 2 aerogeneradores de 4,5 MW. El

proyecto aprovechaba aquella vía prevista en el Decreto de 2009 -antes mencionada- que permitía una tramitación muy ágil de los llamados miniparques. De hecho, la decisión de la implantación correspondería a cada uno de los treinta municipios afectados. En este sentido, el promotor había previsto unas compensaciones económicas suficientemente golosas para los ayuntamientos, algunos de ellos en apuros presupuestarios.

El proyecto, bien planteado, con rigor técnico, y con un esfuerzo de pulcritud en la imagen y las consideraciones ambientales tenía, no obstante, un claro efecto territorial, puesto que la localización de los pares de aerogeneradores se producía en las llanuras de la comarca, zonas de valor paisajístico, expuestas a visibilidad y con presencia antrópica en forma de núcleos y masías dispersas. Es oportuno recalcar que los aerogeneradores de última generación de 4,5 MW de potencia tienen una altura de torre de 120 metros a la cual hay que sumar una longitud de pala de 60 metros. Más allá de la evidencia del efecto paisajístico, no es objeto de esta ponencia –ni fue objeto del trabajo realizado por el Institut Cerdà- valorar si ese efecto era negativo o positivo, debido al convencimiento que esa percepción es una cuestión subjetiva (“el paisaje es una forma de mirar”). De hecho, la identificación de un territorio con aerogeneradores constituye aún hoy, una imagen a veces utilizada como reclamo de modernidad, innovación y responsabilidad ambiental.

Además de aquel proyecto de la treintena de miniparques, la comarca del Alt Empordà era consciente que el futuro mapa de Zonas de Desarrollo Prioritario que debía aprobar de forma inminente el gobierno de la Generalitat, pondría a concurso público espacios del territorio ampurdanés para la implantación de parques por una vía rápida.

Con todo ello, se produjo un hecho interesante: la voluntad del territorio de adelantarse a la proliferación de proyectos originados y decididos desde instancias externas a la comarca realizando una propuesta consensuada, de carácter técnico, con corresponsabilidad ambiental y que recogiera las preferencias de la comarca en cuanto a la dimensión y la localización de las infraestructuras eólicas. Además, el trabajo también perseguiría el objetivo de evitar que cada ayuntamiento fuera por libre decidiendo (como era su derecho) si en su municipio se implantaba uno de esos miniparques.

4.2 El estudio técnico

El objetivo del trabajo encargado al Institut Cerdà era, por tanto, el de disponer de un modelo integral de posibilidades de implantación de la energía eólica en el Alt Empordà que, sobre la base de un trabajo técnico, permitiera a las administraciones responsables realizar su propuesta política.

El equipo técnico del Institut Cerdà planteó el trabajo en cuatro fases.

- Fase I: Identificación del territorio de posible implantación de la energía eólica
- Fase II: Análisis de las zonas de posible implantación
- Fase III: Definición de sectores específicos de implantación

- Fase IV: Definición de un modelo de gestión



En primer lugar, el estudio debía distinguir claramente aquellos espacios que la normativa y la planificación territorial, ambiental o urbanística definen como incompatibles de aquellos que presentan diversos grados de compatibilidad.

Los principales instrumentos de planeamiento analizados fueron:

1. Plan territorial sectorial de la implantación de la energía eólica de Catalunya (Decreto 174/2002) (incluye la planificación sectorial de protección ambiental: espacios naturales, especies protegidas,...)	Planificación autonómica
2. Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona	Planificación supramunicipal
3. Plan Director Territorial de l'Alt Empordà.	
4. Plan director urbanístico del sistema costero.	
5. Plan director urbanístico de la sierra de Rodés.	
6. PGOUs.	Planificación municipal
7. POUMs.	
8. Solo subsidiarias.	
9. Espacios de interés natural y paisajístico de las comarcas de Girona	Catálogo de espacios naturales y paisajísticos de las comarcas de Girona

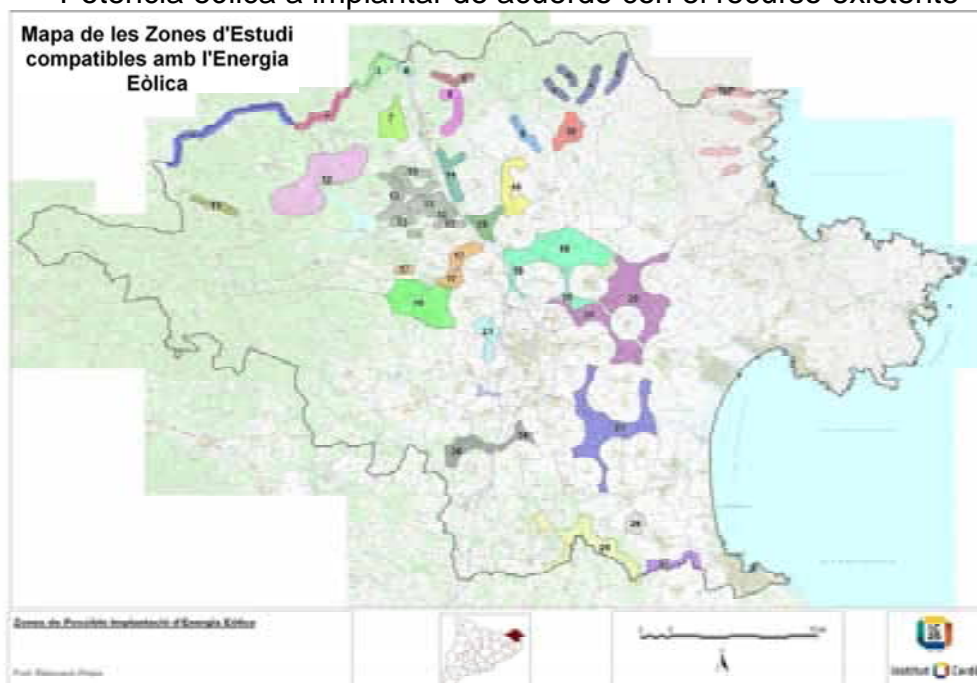
Es oportuno indicar que el Plan territorial sectorial de la implantación de la energía eólica de Catalunya hace referencia, a su vez, a una serie de instrumentos de protección ambiental territorial que el proceso de análisis también tuvo que recoger.

A continuación, sobre el territorio compatible se excluyeron las zonas situadas en un radio de 1.000 metros respecto a núcleos urbanos; principio no recogido por la normativa pero llevado a práctica común por parte de los promotores de instalaciones eólicas.

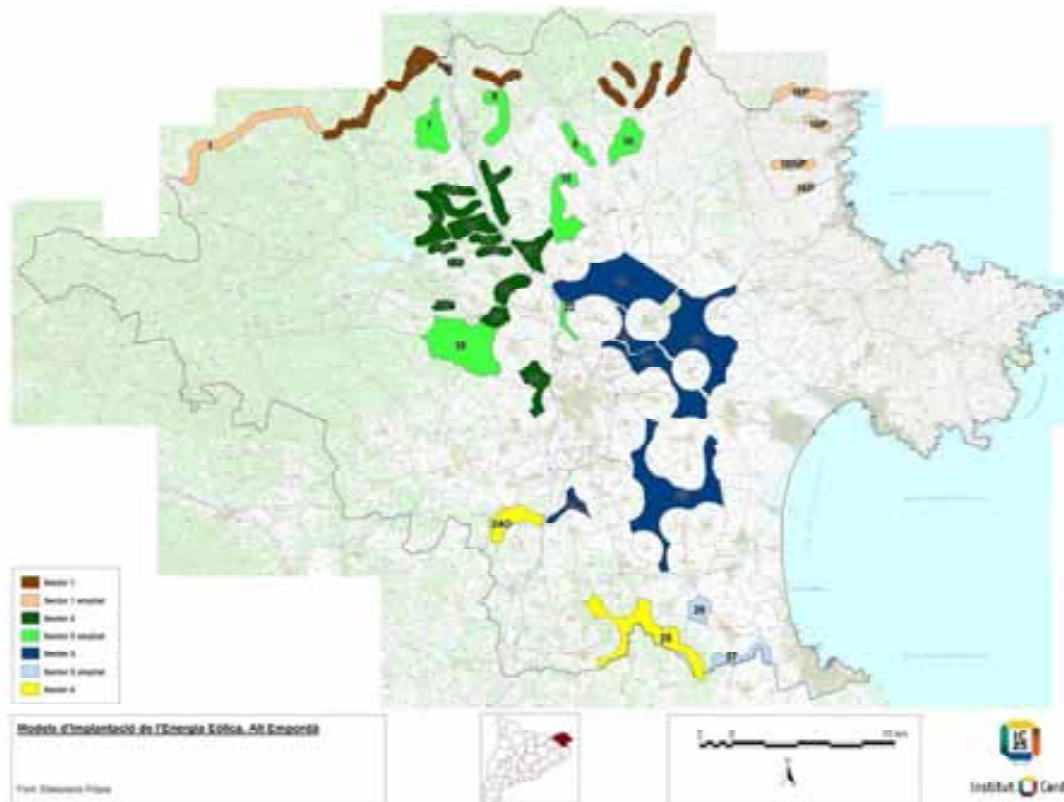
El territorio compatible considerado se analizó desde el punto de vista del recurso eólico existente para determinar el territorio viable, la potencia energética de cada punto y el tipo de aerogenerador más rentable. Para ello se utilizó el Atlas eólico del IDAE y los datos de rendimiento de distintas tecnologías de aerogenerador (1,8 MW, 2,5 MW i 3 MW). Se consideró que un parque eólico es viable desde el punto de vista de la rentabilidad económica cuando la capacidad del recurso eólico existente en el emplazamiento y la tecnología utilizada garantizan un número igual o superior a 2.000 horas equivalentes. A partir de ese valor se considera que, a fecha de hoy, los ingresos derivados de la venta de energía a la red permitirán amortizar los costes de construcción y explotación del parque.

En la fase II, sobre todo el territorio identificado como compatible y viable se delimitaron y analizaron zonas geográficas donde era posible la implantación de aerogeneradores. Los vectores analizados fueron:

- Características orográficas
- Protección y valores ambientales y territoriales
- Usos del suelo y preexistencias (edificaciones, patrimonio,...)
- Condicionantes para la evacuación de la energía
- Condicionantes para la accesibilidad viaria
- Configuración de los futuros parques: tipo de aerogenerador, tamaño del parque, posición,...
- Potencia eólica a implantar de acuerdo con el recurso existente



En la fase III se realizó un proceso de agregación de zonas en sectores que presentaran características homogéneas. Ello permitió definir, finalmente un mapa de 7 sectores:



Sector	Descripción general	Potencia [MW]	% del consumo energético del Alt Empordà
Sector 1	Localización de los parques eólicos en alineaciones en las cumbres de alta montaña en el extremo norte de la comarca.	185-265	7- 10%
Sector 1 ampliado	Localización de los parques eólicos en alineaciones en las carenas de alta montaña en el extremo norte de la comarca ampliando el sector 1 al este y oeste.	330-450	15. - 20. %
Sector 2	Localización de los parques eólicos en la zona centro norte de la comarca, aprovechando el corredor de la AP7.	195-265	8- 11%
Sector 2 ampliado	Localización de los parques eólicos en la zona centro norte de la comarca, ampliando el sector 2 al este y oeste	375-525	15 - 20 %
Sector 3	Localización de los aerogeneradores en parejas o pequeños grupos en las llanuras centrales de la comarca.	95-130	4- 5%
Sector 3 ampliado	Localización de los aerogeneradores en parejas o pequeños grupos en las llanuras centrales de la comarca y del extremo sur este	110-165	4- 7 %
Sector 4	Localización de los aerogeneradores en una pequeña área de relieve irregular al este de la AP7 al límite con el Baix Empordà	45-60	2- 3 %

(1) Potencia estimada con el aerogenerador más adecuado para el recurso de viento disponible (1.800, 2.500, 3.000 kW)

Los sectores se evaluaron de acuerdo con 6 criterios básicos:

- Energía: estimación de la potencia instalable y % sobre el consumo energético de la comarca.

Este indicador (producción propia eólica sobre consumo total) debe entenderse como un simple factor de orientación para calibrar si la

propuesta se encuentra en la buena dirección marcada por el Plan de la Energía y del objetivo de la UE del 20% de energía renovable para el año 2020, siendo muy conscientes que los objetivos de la UE no son, para nada, trasladables a escala comarcal.

- Facilidad de evacuación de la energía producida (minimizar la construcción de nuevas infraestructuras de evacuación)
- Capacidad de concentración de aerogeneradores (minimizar la ocupación extensiva del territorio)
- Compatibilidad con las protecciones ambientales y territoriales
- Compatibilidad respecto a las preexistencias de edificaciones aisladas y patrimonio cultural, histórico...
- Accesibilidad viaria (minimizando la necesidad de apertura de nuevas vías para la construcción y explotación de los parques)

4.3 El sector propuesto

La propuesta del Consell Comarcal, el Ayuntamiento de Figueres i el CILMA fue localizar los parques eólicos en el sector 2 y, en segunda instancia, en el sector 2 ampliado. Los criterios de la elección eran los siguientes.

4.3.1 Criterio energético

La potencia implementable en el sector nº2 se sitúa entre los 195 y los 265 MW. Orientativamente, la energía generada permitiría cubrir entorno al 8-11% del consumo energético total del Alt Empordà.

4.3.2 Capacidad de concentración de los parques

Los parques se concentran a lo largo del corredor de la autopista AP7 y del ferrocarril, adquiriendo una densidad energética elevada (alrededor de 0,080 MW/ha) en comparación con lo que resultaría en otros sectores (por ejemplo los sectores de las llanuras). El modelo de implantación eólica resultante se compondría de parques de tamaño medio y grande.

El modelo concentrado favorece las sinergias para la accesibilidad, la evacuación y, por otro lado, minimiza el territorio afectado.

4.3.3 Evacuación

El sector 2 minimiza la infraestructura de transporte energético ya que se encuentra a una distancia de entorno a 20 km de la futura subestación proyectada en el municipio de Santa Llogaia. Además, la conexión se podría realizar aprovechando el corredor de la autopista AP7. Por otro lado, la concentración de parques que supone el sector propuesto, permitiría minimizar la red de conexión entre parques y desde los parques a la red de transporte.

4.3.4 Compatibilidad con las protecciones ambientales y territoriales

Los parques que se localizarían en el sector propuesto no afectarían ningún espacio PEIN-Red Natura 2000. La configuración de los parques permitiría,

además, respetar aquellos corredores conectores entre las distintas zonas de interés natural.

4.3.5 Compatibilidad con las preexistencias (masías y patrimonio)

Los parques del sector propuesto se podrían situar evitando en gran medida la afectación a edificaciones residenciales aisladas (masías) y elementos catalogados como patrimonio arquitectónico, histórico y cultural. El sector es menos antropizado que otros espacios de las llanuras centrales de la comarca. Se evita, por tanto, la vecindad con lugares habitados.

4.3.6 Accesibilidad

El sector reúne diversos factores favorables. Por un lado, la autopista AP7 garantiza un acceso por medio de la red viaria de alta capacidad hasta las proximidades de la zona elegida. Por otro lado, el sector propuesto tiene una red bastante densa de caminos y pistas forestales que, con la correspondiente remodelación, minimizaría la apertura de nuevas vías a través de espacios forestales. El relieve, aún siendo montañoso, no es tan complejo como las formaciones montañosas del norte de la comarca.

5. EL PROCESO DE GESTIÓN

5.1 El modelo de gestión propuesto

La implantación de parques eólicos en el territorio genera reacciones contrapuestas según si predomina la valoración de las compensaciones y rentas que generan o la percepción de posibles molestias o externalidades negativas. En cualquier caso, se produce un encaje irregular y difícilmente satisfactorio entre las localizaciones resultantes y las expectativas legítimas de los municipios y de la población. Ese desencaje genera, a menudo, la apelación del agravio comparativo.

Ante esa geografía irregular de expectativas en un sentido u otro, es conveniente explorar la viabilidad de llevar a cabo una gestión compartida a escala comarcal.

Los objetivos de proponer un modelo de gestión y compensación territorial dentro de la comarca son:

- Promover la corresponsabilidad de la comarca hacia el desarrollo de las energías renovables
- Generar un modelo de desarrollo ordenado que conjugue los requerimientos de la estrategia energética con la rentabilidad territorial y social de la comarca
- Facilitar el proceso de implantación de las infraestructuras energéticas

Para ello es necesario dotarse de herramientas que puedan conducir, en la medida de lo posible, a un óptimo de Pareto:

- Fondo territorial de compensación. El fondo se nutriría de las compensaciones económicas aportadas por los promotores de los parques eólicos. Quedarían excluidos los ingresos impositivos y fiscales derivados de la implantación de las infraestructuras que serían percibidas por parte de cada municipio afectado.
- Consorcio de gestión. Encargado de gestionar el proceso a escala comarcal:
 - o Negociación con los promotores
 - o Gestión del fondo de compensación para poder realizar una compensación interterritorial
 - o Fixación de los factores o criterios numéricos exactos para ajustar la compensación territorial de los beneficios y cargas
 - o Coordinación de aquellas iniciativas en el ámbito comarcal (especialmente inversión en eficiencia energética) a las que se destinase el fondo de compensación

Los criterios de gestión del fondo serían los siguientes:

- Municipios de categoría 1: municipios con aerogeneradores en su término municipal. Estos municipios recibirían una fracción del fondo (minoritaria) que se distribuiría entre los municipios afectados según el número de aerogeneradores instalados en cada municipio. Se podría establecer un mínimo y un máximo por aerogenerador. Se da por sentado que estos municipios ya se ven favorecidos por los ingresos derivados de la actividad y la infraestructura: fiscalidad, licencias, ...
- Municipios de categoría 2: municipios sin aerogeneradores en su término municipal. Serían los municipios que recibirían la fracción mayoritaria del fondo a través de inversiones en infraestructura y equipamiento
 - o Categoría 2.1: municipios indirectamente afectados. Se considera que son aquellos que, sin tener aerogeneradores, están afectados por infraestructuras complementarias (evacuación energética, accesos,...). Igualmente podrían incorporarse a esta categoría aquellos municipios que, sin tener físicamente infraestructuras en su territorio, se ven repercutidos por condiciones de vecindad severa (debería definirse de forma inequívoca utilizando, por ejemplo, distancias a núcleos urbanos vecinos)
 - o Categoría 2.2: resto de municipios que no tienen afectaciones

5.2 El proceso de consenso y negociación

Durante el desarrollo del trabajo, el equipo técnico mantuvo en todo momento reuniones de trabajo con cuadros técnicos y políticos de las administraciones que encargaron el estudio. Las reuniones permitían al Institut Cerdà contrastar determinados elementos de carácter técnico, pero, especialmente, permitían recoger aquellos criterios de carácter no técnico sobre el modelo de implantación que contribuyeran a hacer viable el desarrollo eólico desde el punto de vista de la aceptación por parte de las administraciones locales y el tejido social (sin que ello

fuera con perjuicio al rigor técnico y a la corresponsabilidad del territorio con los objetivos de desarrollo eólico en Catalunya)

Los principales criterios no técnicos fueron:

- El volumen de producción eólica que debía asumir la comarca (que constituía una variable incierta puesto que no existía ninguna pre-asignación de cuánto debería producir el territorio del Alt Empordà)
- El impacto paisajístico generado, distinguiendo dos tipologías de espacios (las llanuras y los relieves montañosos) y introduciendo criterios de la carta del paisaje de las comarcas de Girona
- El grado de dispersión o concentración de los aerogeneradores y los parques

Esos criterios fueron utilizados una vez planteadas las opciones viables y recomendables desde el punto de vista estrictamente técnico y fueron utilizados, tal como se ha visto, en un análisis multicriterio que permitió valorar los distintos sectores resultantes del trabajo para facilitar la elección política.

Una vez seleccionado el modelo más positivo fruto de los análisis técnicos y los criterios políticos, se llevó la propuesta al Consejo de alcaldes de la comarca, órgano integrado por 68 municipios y el propio Consell Comarcal. La propuesta logró un consenso inaudito, prácticamente se aprobó por unanimidad.

Es remarcable mencionar, no obstante, que la propuesta de modelo de gestión (compensación interterritorial de beneficios y cargas) no se llevó a votación, puesto que requería ajustar aún algunos elementos importantes (muchos de ellos dependientes de cuál fuera el mapa final aprobado por la Generalitat) y se dejó, por tanto, para una segunda fase, aún por llegar.

La propuesta del Consejo de Alcaldes fue publicitada y llevada a la Dirección General de Energía de la Generalitat que estaba, en ese momento, ultimando su propuesta de Zonas de Desarrollo Prioritario.

Las ZDP de la Generalitat y la propuesta del Consell Comarcal tenían similitudes meritorias, pero también algunos desajustes significativos, tanto en la distribución territorial de los parques como, especialmente, en la concepción de partida del volumen de energía eólica que se debía implementar en la comarca.

Por lo que se refiere al primer elemento, el principal punto de desencuentro era la proximidad de alguna de las zonas que proponía la Generalitat respecto al Parque Natural de la Albera, un espacio de gran significación paisajística y cultural en el Empordà. Esta cuestión se podría corregir parcialmente, alejando las zonas eólicas de la zona protegida.

No obstante, el principal escollo se encontraba (de hecho se encuentra aún) en la concepción global del volumen de energía eólica que debe producir la comarca. Mientras que el Consell Comarcal presentó una propuesta de sectores de implantación que podían suponer entre 200 y 265 MW de potencia instalada, la Generalitat entendía que su ZDP (de 200 MW) se sumaría a los parques ya en tramitación llegando a una potencia total instalada en la comarca de 400 MW. Por su lado, el Consell Comarcal entendía que más allá del sector propuesto no se desarrollarían a medio plazo otros parques eólicos en tramitación que estuvieran

fuera de ese sector propuesto (incluido el proyecto de los 32 miniparques). A eso, la Generalitat aducía la imposibilidad legal de parar los proyectos en tramitación y el hecho que los miniparques se tramitan por una vía administrativa en la que la Generalitat no actúa. Además, lógicamente, el planificador de la Generalitat entendía que del territorio del Alt Empordà debía salir una cuota importante de los 800 MW necesarios para dar cumplimiento al Plan de la Energía.

Finalmente, otro factor de negociación es el papel que debería tener el Consell Comarcal del Alt Empordà en el proceso de concesión administrativa para la construcción y explotación de los parques eólicos; es decir, tener un voto cualificado en la decisión de otorgación de las concesiones.

6. CONCLUSIÓN

El territorio es un agente activo en los procesos de planificación y toma de decisiones sobre las infraestructuras que lo afectan.

El mapa administrativo local a menudo entra en colisión con la visión de gobierno de una administración como la autonómica. El minifundismo administrativo a menudo se ha esgrimido como obstáculo a procesos de decisión que responden a un interés general, o como mínimo más general que la percepción estrictamente local.

La clave es positivizar el papel del territorio y los entes locales, y encauzarlo desde el inicio para que sume sinergias con los procesos de decisión que provienen de organismos externos.

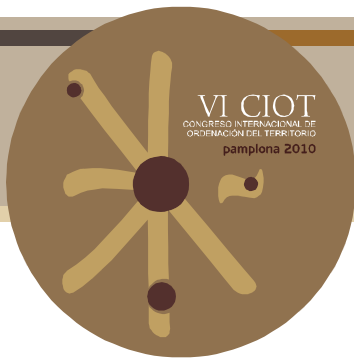
Este tipo de procesos participativos deben, no obstante paralizar la acción de gobierno general, deben, al contrario garantizar que la acción de gobierno se ejecutará de forma eficiente gracias a las sinergias con el territorio.

En el caso del Alt Empordà y los parques eólicos, el final del proceso aún está por escribir, pero constituye un ejemplo interesante de cómo el territorio intenta ser proactivo para consensuar una propuesta que de respuesta a los intereses locales y generales.

Se destacan 6 factores de gran interés:

- El liderazgo político para canalizar adecuadamente las tensiones internas de un territorio (distintos posicionamientos políticos, distintas administraciones locales, distintos actores locales: habitantes, grupos ecologistas, veraneantes, sector turístico, etc.) y compatibilizarlas con la visión general (en este caso de la Generalitat de Catalunya cuya responsabilidad de gobierno es mejorar el mix energético general).
- La corresponsabilidad derivada del reconocimiento que la comarca dispone de un recurso no explotado (el viento) que debe poner a disposición del interés general

- El valor local de determinados factores territoriales (el paisaje, el turismo, el patrimonio natural y cultural, etc.) que a escala global corren el riesgo de perder, aparentemente, trascendencia.
- La búsqueda de un consenso en la comarca que pueda ser ofrecido a la administración externa (la Generalitat) como garantía de paz territorial para satisfacer el común denominador pactado (volumen energético, localización de los parques, proceso de gestión,...)
- El rigor técnico del trabajo como cimiento sólido a partir del cual poder construir la decisión política y, por supuesto, la distinción de los dos niveles.
- El modelo de gestión interterritorial propuesto (no ejecutado todavía) por el que se creaba un fondo de compensación en base al principio de repartir beneficios y cargas de la implantación de aerogeneradores y en base al principio de expectativas no satisfechas.



La importancia de la vulnerabilidad frente a inundaciones como criterio de buen gobierno en materia de ordenación territorial.

José Sergio PALENCIA JIMENEZ

(Profesor Asociado. Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia, Camino de Vera s/n, 46022 Valencia, España)

Eric GIELEN

(Profesor Colaborador. Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia, Camino de Vera s/n, 46022 Valencia, España)

1. INTRODUCCIÓN

El ser humano constituye uno de los elementos integrantes del sistema Tierra, y consecuencia de ello, se convierte en un elemento vulnerable frente a la diversidad de fenómenos de orígenes diferentes (climatológicos, geológicos, marinos, etc), que dan lugar a una extensa relación de riesgos naturales, tales como, inundaciones, sismos, huracanes, desprendimientos, maremotos, etc.

La acción del hombre ha provocado, con mayor énfasis en los últimos dos siglos, la alteración de las características naturales del medio, mediante el desarrollo de asentamientos urbanos, así como, de obras públicas y privadas que acompañan a los mismos, modificándose en cada momento temporal los efectos que sobre las personas, los bienes y el medio ambiente, generan los fenómenos anteriormente considerados.

Con lo apuntado en estos párrafos no se pretende más que reflexionar acerca de los efectos que el ser humano viene sintiendo desde su existencia, como consecuencia de los riesgos a los que está sometido, debiendo ser paliados los mismos mediante medidas que traten de corregir las acciones antrópicas que han incrementado la vulnerabilidad del ser humano.

El hecho de desencadenarse alguno de los fenómenos de carácter climatológico, geológico, marino, etc., es susceptible de provocar catástrofes de gran envergadura, según la vulnerabilidad territorial existente en el ámbito donde se desarrolle el suceso, para cada uno de los fenómenos desencadenantes de la catástrofe. De entre las catástrofes naturales más destacables por su frecuencia y daños en términos económicos se encuentran las inundaciones.

Es objeto de esta reflexión acercar a la sociedad una necesidad imperiosa para mejorar el uso del territorio, conocer y desarrollar metodologías sobre el estudio de la vulnerabilidad frente a las inundaciones, situándola en el nivel que se merece, no relegándola a un segundo plano frente al tratamiento de la peligrosidad, a fin de actuar sobre la misma para reducir riesgos actuales por inundaciones y orientar usos futuros, así como mejoras constructivas que disminuyan el grado de vulnerabilidad asociado a cada tipo de uso.

2. EL CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS. FUENTE BÁSICA PARA EL ESTUDIO DE LA VULNERABILIDAD FRENTE A INUNDACIONES.

El Consorcio de Compensación de Seguros (CCS)¹ es una entidad pública empresarial, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, dotada de patrimonio propio y distinto al del Estado, y que se rige por el ordenamiento jurídico privado, no ejerciendo potestades administrativas. Esto significa que dicha Entidad, en su actividad aseguradora, aparte de atenerse a lo estipulado en su propio Estatuto Legal, queda sometida, al igual que el resto de entidades de seguros privadas, a las prescripciones legales de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y de las normas que la desarrollan, así como a las de la Ley de Contrato de Seguro.

El objetivo del Consorcio en este ámbito es indemnizar, en régimen de compensación, y sobre la base de una póliza contratada en cualquier entidad privada del mercado, los siniestros producidos por acontecimientos extraordinarios (eventos catastróficos de la naturaleza o sucesos de repercusión social) acaecidos en España y que causen daños en las personas y en los bienes en ella situados, a excepción de lo comentado sobre daños en las personas por eventos ocurridos en el extranjero. Y ello es así siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que el riesgo extraordinario no esté específica y explícitamente amparado por la póliza de seguro contratada con la mencionada entidad.
- b) Que, estando amparados por contrato de seguro los daños derivados de eventos extraordinarios, las obligaciones de la compañía aseguradora que emitió tal póliza no puedan ser cumplidas por haber sido aquella declarada en concurso o que, hallándose en una situación de insolvencia, estuviese sujeta a un procedimiento de liquidación intervenida o ésta hubiera sido asumida por el propio Consorcio.

La actuación del Consorcio en el sistema español de cobertura de los riesgos extraordinarios es de carácter subsidiario, ya que sólo indemnizará cuando la

¹**Consorcio de Compensación de Seguros. Ministerio de Hacienda**, El Consorcio de Compensación de Seguros. La cobertura de los riesgos extraordinarios en España. Noviembre 2009

entidad aseguradora privada no cubra en la póliza los citados riesgos o, cubriéndolos, sea insolvente.

El CCS viene desarrollando su actividad desde 1941, de forma provisional, y desde 1954 con carácter permanente, por cuanto lleva más de cincuenta años evaluando daños y su experiencia le ha permitido disponer de datos estadísticos que anualmente publica. Actualmente, dispone de una herramienta SIG (Sistema de Información Geográfica), que le ha ido permitiendo organizar la valoración de daños de las reclamaciones atendidas. Sin duda alguna, esta fuente de información es fundamental para analizar la vulnerabilidad de un territorio a través de los usos que en él se localizan, fuente que debe ser más explotada de lo que está actualmente.

Queda claro pues que el CCS es un referente de primer orden que hay que consultar para un adecuado tratamiento de la vulnerabilidad frente a inundaciones. No obstante, cabe conocer el alcance de su información a fin de poder completar con otras fuentes todo cuanto determina los daños que una inundación causa en un territorio concreto.

De la información que el CCS ha confeccionado y publicado, se pueden extraer algunos datos y comentarios que reflejan el alcance de la misma.

Inundaciones (1987-02)	
C. Valenciana	3.353.227.646
Andalucía	3.310.785.402
Cataluña	1.325.720.511
País Vasco	1.100.086.293
Galicia	385.422.214
Madrid	369.605.719
Murcia	341.674.308
Castilla y León	333.573.020
Baleares	311.290.712
Extremadura	275.509.377
Aragón	236.865.298
Castilla - La Mancha	184.891.414
Canarias	183.625.773
Navarra	99.169.581
Cantabria	54.134.569
Asturias	39.400.584
La Rioja	11.055.190
Melilla	3.483.047
Ceuta	1.514.690
Total*	11.921.035.348

Tabla 1. Pérdidas estimadas por comunidades autónomas por inundaciones². Fuente Consorcio de Compensación de Seguros.

Las pérdidas económicas en España debidas a las inundaciones en el periodo 1987-2002 alcanzaron casi 12 mil millones de euros, tal y como se puede constatar en la tabla 1, convirtiéndose éste en el principal riesgo natural de España. Las cuantías pagadas por el Consorcio de Compensación de Seguros durante ese mismo periodo, por los daños causados por las inundaciones en España, ascendieron a 2.069.468.822 €, lo que supone que el 17,36% de los daños causados por las inundaciones durante

los años 1987-2002 fueron pagados por el CCS, mientras que el 82,64% de los daños fueron pagados por las administraciones mediante obras de reposición y recuperación de la situación anterior al suceso de inundación, y por los particulares, bien porque no tenían asegurado los bienes muebles e inmuebles, porque los daños superaban las cuantías aseguradas, o por la existencia de franquicias en las pólizas contratadas, entre otras causas.

²GONZALEZ GARCÍA José Luis, Datos generados por el Grupo de Trabajo GT-RIES para el 9º Congreso Nacional del Medio Ambiente.

En la última publicación³ del CCS las cuantías pagadas, durante el periodo 1971-2008 por causas atribuibles a las inundaciones en España, han ascendido a la nada despreciable cifra de 3.886.141.959 €, que equivale al 65,75% de las cuantías totales pagadas durante ese mismo periodo de 5.910.134.401 €.

Esta insistencia en las cifras no pretende más que destacar que a pesar de la gran utilidad que representa las cuantías cubiertas por el CCS, existe un destacado coste por los daños causados por las inundaciones que no se refleja en los balances que el CCS efectúa periódicamente, y que sin embargo deben ser considerados como el coste de oportunidad que determinadas zonas inundables presentan para la adopción de medidas combinadas debidamente estudiadas, donde tengan cabida las medidas estructurales estrictamente necesarias, así como las medidas no estructurales ligadas a la ordenación del territorio, reorientando los usos preestablecidos en los planeamientos vigentes, relocalizando zonas construidas susceptibles de ser inundadas periódicamente, aplicando seguros específicos para las zonas inundables, etc.

En los últimos 30 años se ha desencadenado, en prácticamente la totalidad del mundo, con mayor énfasis en los países desarrollados y emergentes, una reorientación en materia de ordenación del territorio con objeto de contrarrestar el fenómeno de las inundaciones. Un claro ejemplo de ello es la amplia legislación sobrevenida en materia de inundaciones en los últimos años, para diferentes ámbitos territoriales, tales como la Directiva Europea sobre inundaciones de 2007, las legislaciones de carácter estatal, en el caso español, la Ley de Aguas y sus Planes Hidrológicos, el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación (trasposición de la Directiva 2007/60/CE al ordenamiento jurídico español), y las legislaciones autonómicas y sus correspondientes instrumentos de ordenación territorial que se ven afectados por las inundaciones.

Este avance en cuanto a generación de legislación específica, denota un sentir masivo de la sociedad por los efectos de las inundaciones, siendo el detonante los eventos catastróficos acaecidos desde el año 1998, principalmente en el centro de Europa, tal y como se observa en el figura 1, las inundaciones en Europa entre los años 1998 y 2008.

No obstante lo anterior, se puede observar en el figura 2, que en el ámbito territorial español se ha incrementado de forma acusada el número de expedientes tramitados como consecuencia de los sucesos de inundaciones, manteniéndose una frecuencia periódica cada 9-10 años entre los máximos correspondientes a las cuantías pagadas por los daños ocasionados por las inundaciones.

³ **Consorcio de Compensación de Seguros. Ministerio de Hacienda**, Estadística. Riesgos extraordinarios serie 1971-2008. Noviembre 2009.

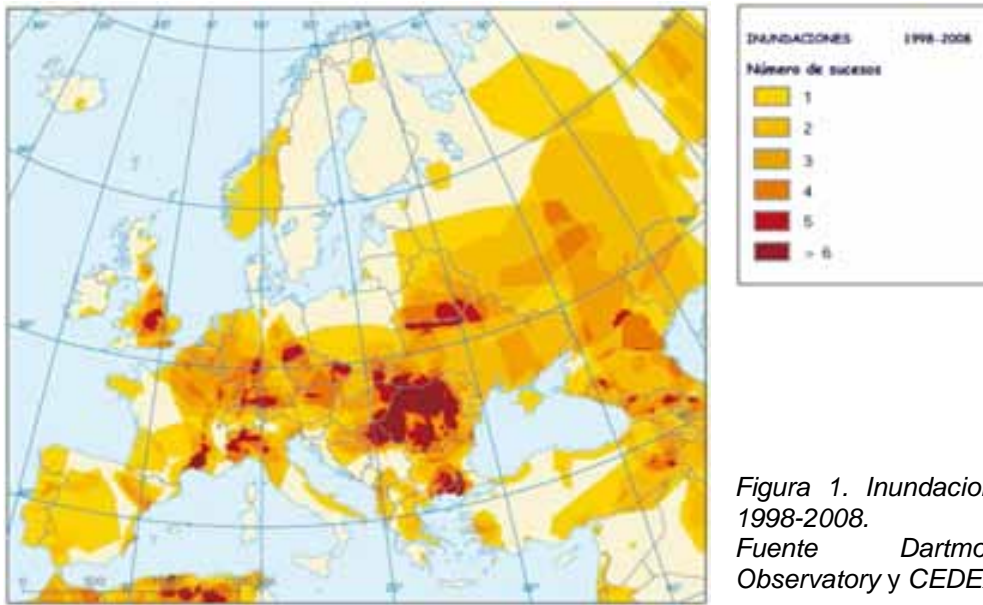


Figura 1. Inundaciones en Europa 1998-2008.
Fuente Dartmouth Flood Observatory y CEDEX.

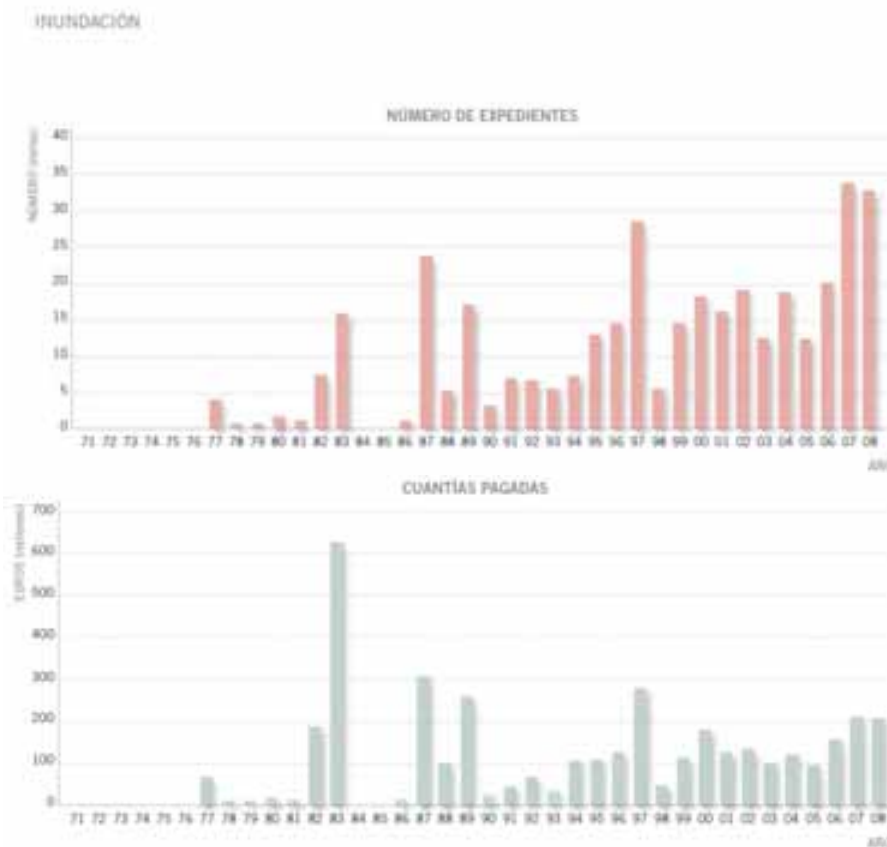


Figura 2. Distribución del número de expedientes y cuantías pagadas por año de ocurrencia por causa de las inundaciones en España.
Fuente Consorcio de Compensación de Seguros.

A partir de la información del CCS, surgen dos reflexiones. En primer lugar, el incremento significativo en el número de expedientes tramitados durante la última

década, denota un aumento en el número de bienes y personas afectados por las inundaciones, pudiendo ser este resultado un reflejo del incremento de la vulnerabilidad, bien por una localización inadecuada de los nuevos desarrollos urbanísticos y/o actividades en suelos no urbanizables en los últimos años consecuencia de una falta rigurosa en regularización sobre la ocupación del territorio, bien por el incremento de pólizas en zonas de riesgo. En segundo lugar, las cuantías pagadas por el CCS denotan un ligero aumento, aunque lo más destacable es la periodicidad cada diez años de las mismas, produciéndose anualmente pagos por daños cuyo origen son las inundaciones, lo cual nos hace plantearnos la existencia o no de correlación con los fenómenos climatológicos adversos, o por el contrario, un aumento de la vulnerabilidad por ocupaciones indebidas en zonas de riesgo.

3. METODOLOGÍAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA VULNERABILIDAD A LAS INUNDACIONES

En la actualidad no hay una metodología única para determinar la vulnerabilidad a las inundaciones. Como resulta razonable, lo que sí es común en los diferentes casos y autores analizados es que hay una concepción teórica muy completa en cuanto a los indicadores que deben ser tenidos en consideración para determinar la vulnerabilidad de un uso en el territorio, pero la gran dificultad de disponer de la información espacial, hace que se determine la vulnerabilidad con pocos parámetros que aproximan la realidad a un modelo simplificado.

3.1. Metodología para la determinación de la vulnerabilidad según el PATRICOVA

En la Comunitat Valenciana se encuentra en vigor desde el año 2003 el denominado Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), aprobado por Acuerdo de 28 de enero de 2003, del Consell de la Generalitat, con el objeto de identificar las zonas que presentan riesgo de inundación, programar un conjunto de actuaciones de carácter estructural y no estructural que redujeran el riesgo de inundación a niveles aceptables por la población y regular mediante normativa de obligado cumplimiento los usos en materia de ordenación del territorio que fuesen compatibles con las zonas inundables.

En la memoria informativa del PATRICOVA se define la **vulnerabilidad de un territorio** como aquella variable que cuantifica el valor de los daños producidos por una inundación de magnitud dada. Reconocida la dificultad de disponer de toda la información que resultaría necesaria para determinar la vulnerabilidad con la mayor precisión posible, máxime cuando hablamos de un documento elaborado con fuentes de información de finales de los años 90, el PATRICOVA utilizó para su elaboración determinadas hipótesis simplificativas, siendo las variables fundamentales utilizadas, en el cálculo de la vulnerabilidad dos: calado y uso del suelo (incluyendo su densidad).

La concepción teórica que el PATRICOVA planteó para la determinación de la vulnerabilidad, entendiéndola como cuantificación de los daños provocados por la inundación, se desglosó en los tres componentes siguientes:

- Daños directos. Que son los de mayor sencillez en determinar su medición en términos monetarios. En esta categoría se encuadrarían los siguientes:
 - ✓ Daños directos -propiamente dichos- derivados de la afección sobre propiedades, infraestructuras, y contenidos almacenados alcanzados por la lámina de inundación.
 - ✓ Costes de intervención en el control de la avenida, evacuación de poblaciones afectadas, suministros de emergencia, etc.
- Daños indirectos. Que, aunque también monetarios, son de muy difícil evaluación. Entre ellos estarían los siguientes:
 - ✓ Daños producidos por la interrupción temporal del servicio en infraestructuras y demás servicios públicos en poblaciones no afectadas directamente por la inundación.
 - ✓ Daños secundarios producidos por la interrupción de la actividad económica.
 - ✓ Costes de incertidumbre asociados a la frecuencia y repetición de fenómenos catastróficos sobre una misma zona.
- Daños intangibles. Que no son traducibles a términos monetarios. Son los ligados a los aspectos sociales y culturales concernidos por la alteración de las condiciones de vida en las zonas afectadas.

Dadas las limitaciones existentes en el momento temporal de elaboración del PATRICOVA, en cuanto a la calidad de la información espacial, la cuantificación explícita se elaboró solo para los denominados daños directos sobre los bienes afectados. Los daños indirectos e intangibles, fueron englobados en un único término, que se denominó daños indirectos, considerando que han intervenido en la valoración del referido daño los siguientes parámetros:

- Población total del término municipal.
- Porcentaje de superficie afectada por la inundación.
- Densidad de población.
- Número de entidades de población.
- Valor y composición del parque de viviendas (estimado a partir del número total de viviendas del municipio).
- Entidad de los sectores productivos localizados (a través del empleo total en el municipio).
- Porcentaje de población activa ligada a la agricultura.

El resultado final del proceso fue una tabla de valoración de daños adimensional por usos actuales y futuros, conforme al planeamiento vigente, según fuentes de la antigua Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, reflejándose en la tabla 2, la valoración de daños directos para los usos actuales.

En este procedimiento, la vulnerabilidad se ha evaluado por tipo de uso y valores cuantitativos, sin que se haya desarrollado una cartografía de vulnerabilidad que identifique las zonas con mayor o menor susceptibilidad de sufrir daños ante un fenómeno de inundación. La valoración adimensional efectuada para cada uso se ha cruzado con la peligrosidad generándose lo que aquí se llamó impacto o riesgo por las inundaciones.

Algo que resulta carente en este Plan de Acción Territorial, es el no conocer la vulnerabilidad en zonas a priori no inundables, ya que el PATRICOVA tiene la virtud de ser un Plan que puede ser concretado a escalas mayores y en consecuencia zonas no inundables para la escala de trabajo 1:50.000, son susceptibles de presentar algún nivel de peligrosidad, como consecuencia del desarrollo de trabajos posteriores a mayor escala. En estas situaciones resulta fundamental conocer la vulnerabilidad de ese territorio a fin de poder determinar qué medidas pueden ser aplicadas con objeto de reducir la vulnerabilidad de nuevas zonas inundables, que surgen de trabajos a mayor escala.

<i>Vulnerabilidad (Daños Directos) en Usos Actuales</i>			
<i>Código COPUT</i>	<i>Denominación Uso</i>	<i>Magnitud</i>	
		<i>Alta</i>	<i>Baja</i>
00	residencial general	68,7	22,9
01	residencial de baja densidad	68,7	22,9
02	residencial de media densidad	56,3	18,8
03	residencial de alta densidad	75,0	25,0
04	residencial de muy alta densidad	100,0	33,3
05	acampada-caravanas, prefabricados	68,7	22,9
00 a 04	comercial en residencial	51,8 C	17,3 C
06	industrial, almacenes, talleres	16,9	5,6
07	industrial, almacenes, talleres, baja densidad	16,9	5,6
08	industrial, almacenes, talleres, alta densidad	23,7	7,9
09	equipamientos, servicios e infraestructuras	51,8	17,3
10	terciario	51,8	17,3
11	mixto	51,8	17,3
12	otros y sin definir	0	0
20	regadio hortícolas		0,89
21	regadio cereales		0,34
22	regadio arrozal		0,34
23	regadio frutales		0,56
24	regadio cítricos		0,83
25	regadio otros y sin definir		0,34
36	secano herbáceos		0,34
37	secano viña		0,56
38	secano olivo		0,56
39	secano frutales		0,56
40	secano otros		0,34
resto	salts, autovías y autopistas		0

C : Coeficiente de uso comercial disperso

Tabla 2. Valoración de la vulnerabilidad en los usos actuales según el PATRICOVA. Fuente Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

3.2. Metodología para la determinación de la vulnerabilidad en Ramblas Mediterráneas.⁴

Esta metodología es una propuesta elaborada por Ana M^a Camarasa Belmonte y Julián Soriano García, del Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia, aplicado al caso concreto de los llanos de inundación del Carraixet y el Poyo en la provincia de Valencia. En el trabajo que se desarrolló se analizó la peligrosidad, vulnerabilidad y el riesgo de inundación. No obstante nos centraremos exclusivamente en la vulnerabilidad dado que es el tema central de este documento.

Los autores de la metodología que se analiza admiten el importante abanico de indicadores que pueden ser utilizados en la determinación de la vulnerabilidad, y frente a la diversidad de interpretaciones que pueden surgir del uso y combinación de los mismos, así como a la falta de consenso, se corre el peligro de reducir el concepto de vulnerabilidad a una mera y simple adicción de indicadores.

La metodología propuesta está basada en los trabajos de Grüntal *et al.* (2006), centrados en los usos del suelo, utilizando indicadores socioeconómicos de fácil accesibilidad y tratamiento. Considerando como hipótesis, que para el mismo grado de peligrosidad, las mayores pérdidas se producirán sobre el suelo residencial, que a su vez presenten un valor económico más elevado, se ha adoptado como indicadores para determinar la vulnerabilidad el precio del suelo y la ocupación humana del espacio.

Entre lo más destacable de esta metodología es la creación de escenarios temporales para la elaboración de mapas de vulnerabilidad, es decir, se ha determinado la vulnerabilidad para tres escenarios temporales, una franja horaria correspondiente a la jornada laboral, otra para las noches y otra para los días festivos, tal y como se observa en la figura 3.

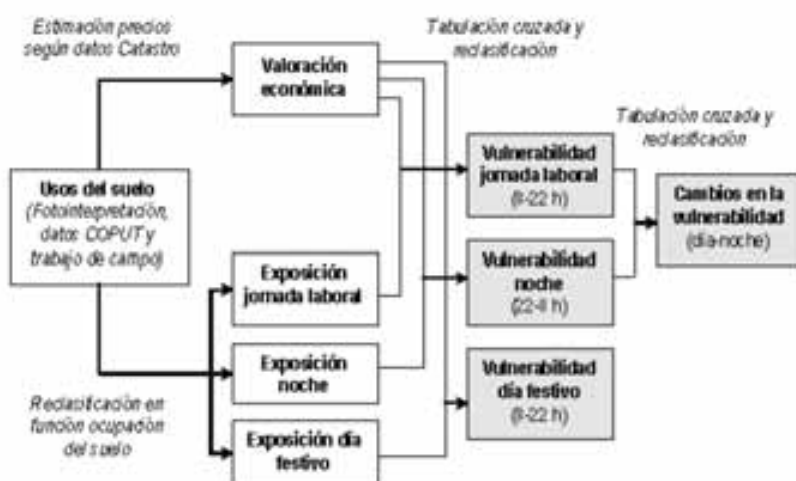


Figura 3. Esquema metodológico sobre la determinación de la vulnerabilidad.

Fuente: CAMARASA, A.M y SORIANO, J.,

⁴CAMARASA, A.M y SORIANO, J., Peligro, vulnerabilidad y riesgo de inundación en ramblas mediterráneas: los llanos de Carraixet y Poyo. Cuadernos de Geografía 83, págs. 1-26, Valencia 2008.

El valor económico del suelo proponen obtenerlo a partir del valor catastral, por considerarlo como un estimador oficial y homogéneo que permite comparar entre usos diferentes, aunque no refleja los valores reales del mercado. Para cada tipo de uso obtuvieron curvas de valor de suelo relacionadas con la distancia del uso a la ciudad de Valencia, dada la proximidad de las cuencas estudiadas y el grado de influencia que ejerce la ciudad.

Para determinar la exposición humana a las inundaciones han considerado para cada estadio temporal donde se localiza la población definiendo tres escenarios, que condiciona, que los daños sobre la población sean diferentes según el momento del suceso de inundación.

Cruzando el valor económico del suelo y la exposición humana proponen una cartografía de vulnerabilidad para cada estadio temporal, que incide en que el riesgo sea diferente para un mismo espacio y para una misma peligrosidad, lo cual posibilita la creación de diferentes estrategias para la gestión del riesgo, según los escenarios planteados.

La metodología resulta a nuestro juicio de gran interés, en primer lugar, por la introducción de variables relacionadas con la localización de la población según el momento del día, algo que es factible obtener a partir de las fuentes de información existentes del Instituto Nacional de Estadística, Caja de España, Anuario Estadístico de la Caixa, entre otros referentes. En segundo lugar, efectivamente la sencillez del método permite hacerlo extensivo a otros territorios y poder comparar entre los mismos.

No obstante, queremos apuntar algunos comentarios que puedan servir para futuros trabajos que implementen la metodología analizada. La exposición humana se ha tratado espacialmente y temporalmente, pero a su vez estáticamente, con ello queremos añadir que ante un suceso de inundación o de proximidad de la misma, las recomendaciones de protección civil suelen reducir la movilidad salvo extrema necesidad, lo cual nos lleva a pensar que la población ante una situación extrema bien se localiza en su hogar o trata de regresar al mismo, lo cual implica la necesidad de conocer las vías de comunicación más seguras, es decir las de menor vulnerabilidad. Es aquí donde consideramos importante ampliar este método incorporando las infraestructuras ya no solo por la necesidad de regresar a los hogares en caso de necesidad, sino y más importante quizás, por conocer y garantizar los accesos a las zonas afectadas por los servicios de emergencia y disponer de las vías de evacuación más seguras.

En cuanto al valor económico del suelo, se observa que es similar al método empleado por el PATRICOVA, lo que denota afinidad en la determinación de la vulnerabilidad, con la diferencia de que se han utilizado valores catastrales frente a valores de mercado, lo cual puede generar disparidad en los resultados. Sería muy interesante tratar de identificar si existe correlación alguna entre ambas metodologías, con objeto de poder actualizar de forma rápida y eficiente los valores utilizados por ambos sistemas.

3.3. Metodología para la determinación de la vulnerabilidad propuesta por el Real Decreto 903/2010 de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

El Real Decreto 903/2010, aprobado el 9 de julio de 2010, es el resultado de la trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

Dentro de las bondades que el nuevo marco legislativo presenta, las cuales no son motivo de este documento, centraremos nuestra atención en el tratamiento que ofrece a la vulnerabilidad. A priori, el Real Decreto establece la necesidad de concretar determinados parámetros relacionados con la vulnerabilidad, resultando necesarios para definir los planes de gestión del riesgo de inundación que desarrolla en su capítulo IV. No se dedica ningún artículo específico al tratamiento de la vulnerabilidad, únicamente en el artículo 9 dedicado a la elaboración de los mapas de riesgo de inundación. Estos mapas, que deben elaborar las diferentes demarcaciones hidrográficas, para las zonas que se hayan identificado en la evaluación preliminar del riesgo, es decir zonas que presentan algún nivel de peligrosidad por inundación, deben contener como mínimo la información que se relaciona en los epígrafes a) a e) del artículo 9, y que se indica a continuación:

- a) *Número indicativo de habitantes que pueden verse afectados.*
- b) *Tipo de actividad económica de la zona que puede verse afectada.*
- c) *Instalaciones industriales a que se refiere el anejo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación que puedan ocasionar contaminación accidental en caso de inundación así como las estaciones depuradoras de aguas residuales.*
- d) *Zonas protegidas para la captación de aguas destinadas al consumo humano, masas de agua de uso recreativo y zonas para la protección de hábitats o especies que pueden resultar afectadas.*
- e) *Cualquier otra información que se considere útil, como la indicación de zonas en las que puedan producirse inundaciones con alto contenido de sedimentos transportados y flujos de derrubios e información sobre otras fuentes importantes de contaminación, pudiendo también analizarse la infraestructura viaria o de otro tipo que pueda verse afectada por la inundación.*

El tratamiento que se le da a la vulnerabilidad en el nuevo marco legislativo de reciente aprobación presenta inconcreciones que dificultan el alcance de la información que se relaciona en el epígrafe anterior. A priori, se establece la generación de datos, que resultan de elevada complejidad en cuanto a la obtención de información tan específica, careciendo de una metodología básica que determine como utilizar la información generada para estimar los daños previsibles por las inundaciones.

Se han destacado como susceptibles de sufrir daños a la población, determinadas actividades económicas, zonas que presenten algún tipo de protección ambiental y captaciones de agua. Entendemos que el legislador al pretender determinar la población afectada, está pensando también en los bienes inmuebles y muebles que serán susceptibles de ser dañados, no obstante, no existe referencia alguna al modelo de ocupación del territorio, algo que es indispensable tener en consideración a la hora de estimar los daños y establecer posibles medidas de gestión.

No se establece criterio o recomendación alguna sobre la posible elaboración de curvas de daños asociadas a las diferentes actividades y usos instaurados en el territorio, por lo que sigue existiendo un vacío metodológico en la determinación de daños y la eficacia de las medidas que se pretendan desarrollar.

Respecto a las infraestructuras, no se menciona nada al respecto, considerando esta carencia de gran importancia, dado que uno de los motivos que genera inundaciones en los cauces es la reducción de la sección, así como la modificación de escorrentías que pueden modificar de forma importante la peligrosidad por inundación de una zona no inundable.

4. EVALUACIÓN DE DAÑOS PROVOCADOS POR LAS INUNDACIONES: CASO DE LAS LLUVIAS DE OCTUBRE 2007 EN ALICANTE

La Comunitat Valenciana sufrió en octubre de 2007 una de las mayores catástrofes por inundaciones, en tiempo reciente, por lo que las secuelas de aquel evento siguen hoy presentes en el sentir de la población y otros muchos ciudadanos inquietos por estos problemas que presentan difícil solución.

El objeto de este apartado es mostrar una breve reflexión del alcance de los daños sufridos por el suceso de octubre de 2007 en la cuenca del Girona, y la necesidad imperiosa de aprender de lo sucedido para mejorar el conocimiento y las medidas a adoptar tratando de evitar nuevos sucesos de tal envergadura.

En cuanto a la cuantificación económica de los daños, como ya se ha señalado en el apartado 2 de este documento, es imprescindible conocer los datos que el CCS ha recopilado y generado a partir de las tasaciones efectuadas y los pagos sobre las mismas. En este sentido en la tabla 3 se pueden observar los datos cuantificables de daños costeados por el CCS por las lluvias de octubre de 2007 en la Comunitat Valenciana.

Si nos centramos en la cuenca del río Girona, los daños materiales tasados por el CCS (viviendas, comercios, vehículos, almacenes y naves, grandes superficies, hoteles, industrias, instalaciones deportivas y otros) ascendieron a los 52 millones de euros, teniendo en cuenta que es condición indispensable tener un seguro privado para poder ser indemnizado por el CCS. En este sentido, los daños de

aquellos bienes que no disponían del seguro correspondiente, no se han considerado incluidos en los 52 millones de euros referidos.

A modo comparativo, si analizamos el caso concreto del municipio de El Verger, para el cual el CCS tasó los daños en 2.196.855 € (para viviendas, comunidades y comercio), frente a la tasación realizada por el propio ayuntamiento que evaluó los daños en 4.090.578, se observa importantes diferencias entre el daño causado por las inundaciones y el daño susceptible de ser sufragado por el CCS.

Por otra parte los daños causados en el propio cauce fueron repuestos por la Confederación Hidrográfica del Júcar con un coste que alcanzó la cifra de 3.814.185 €, cuantía considerable, no considerada en la tasación realizada por el CCS.

Por otra parte los daños que aquí se han reflejado son materiales. En estos no se han incluido la reposición de las infraestructuras, los costes generados por los servicios de emergencias, el coste derivado de las medidas urgentes⁶ aprobadas para la reparación de daños con los efectos fiscales que de las mismas se deriva. En definitiva, los daños totales directos son el resultado de sumar al menos los aspectos referidos en este punto, y dada la distribución de atribuciones resulta de gran dificultad conocer el alcance de los mismos en su conjunto.

44º OCTUBRE DE 2007 EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Importes en Euros actualizados a 31.12.08

CLASE DE RIESGO	Nº EXPEDIENTES	INDEMNIZACIONES	%	COSTES MEDIOS
VIVIENDAS Y COMUNIDADES DE VIVIENDAS	7.138	43.076.046	50,5	6.035
OFICINAS	22	727.744	0,9	33.079
COMERCIOS	1.230	17.777.902	20,9	14.454
INDUSTRIALES	178	12.387.944	14,5	69.595
VEHÍCULOS AUTOMÓVILES	2.200	11.277.123	13,2	5.128
OBRAS CIVILES	-	-	-	-
TOTAL	10.788	85.246.758	100	7.917

Tabla 3. Datos relativos a los daños por inundaciones en octubre de 2007 en la Comunitat Valenciana.

Fuente Consorcio de Compensación de Seguros.

⁵ **CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR. COMISARIA DE AGUAS.** “Lluvias de octubre de 2007. Trabajos realizados por la Confederación Hidrográfica del Júcar”. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

⁶ **REAL DECRETO LEY 10/2007**, de 19 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las intensas tormentas de lluvia y viento e inundaciones que han afectado a la Comunitat Valenciana durante los días 11 al 19 del mes de octubre de 2007. Publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm 254, de 23 de octubre.

5. CONCLUSIONES

Con este documento no se ha pretendido más que elaborar una reflexión centrada en aspectos relacionados con la vulnerabilidad frente a las inundaciones, de la cual se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- En la actualidad las metodologías para determinar la vulnerabilidad de un territorio frente a las inundaciones, en base a los usos que sobre él se localizan, es un campo abierto a la investigación y ampliación de técnicas que deben alimentarse de la amplia información existente.
- España, y en particular la Comunitat Valenciana ha sido escenario de un elevado número de sucesos de inundación con la consecuente recopilación de información, por lo que se hace necesario la explotación adecuada de la información acumulada, con objeto de poder crear modelos de daños que garanticen al ciudadano conocer las consecuencias que pueden derivarse en determinados emplazamientos por los efectos de una inundación.
- El Consorcio de Compensación de Seguros es una entidad de obligada consulta, la cual debería participar en la creación de una o varias metodologías que permitan la elaboración de mapas de vulnerabilidad.
- Las inundaciones se pueden prever con el conocimiento adquirido en materia de hidrología e hidráulica y la potencia de las herramientas de cálculo y simuladores, no obstante, consideramos que no debe limitarse la determinación de la vulnerabilidad a los ámbitos considerados inundables a priori. Es conveniente conocer las zonas no inundables que son susceptibles de serlo como consecuencia de cambios en la cuenca, con el fin de orientar los futuros usos hacia zonas con reducida o nula probabilidad de ser inundadas.
- Es necesario la coordinación de las administraciones y particulares con el fin de poder evaluar la totalidad de daños y costes económicos derivados de una inundación, a fin de mejorar la información que permita adoptar las decisiones más adecuadas para la reducción de daños en la zona afectada. Esta coordinación o buen gobierno debe basarse en la eficiencia de los recursos económicos, máxime en un periodo de crisis como el actual, evitando inversiones reiterativas de caudales públicos en actuaciones de escasa durabilidad. Ante todo se ha de velar por la salvaguarda de la vida de las personas evitando localizaciones de alta vulnerabilidad en zonas que requieran actuaciones de elevado coste para la disminución de daños por inundaciones.

Entendemos que este documento es una breve reflexión sobre una necesidad que conviene avanzar y mejorar en beneficio principalmente del ciudadano afectado por estos sucesos catastróficos. Confiamos haber contribuido mínimamente a la llamada de preocupación que un importante plantel de técnicos y ciudadanos viene realizando desde tiempo atrás.

BIBLIOGRAFÍA

ARRANZ LOZANO, M. (2008). “El riesgo de inundaciones y la vulnerabilidad en áreas urbanas. Análisis de casos en España”. *Estudios Geográficos*, LXIX, 265, pp. 385-416.

CAYUELA PRIETO, A.L. (1995) “La introducción y significación de los componentes territoriales en el tratamiento de la problemática ligada a los riesgos de inundación. Aplicación al ámbito de la Comunidad Valenciana” Tesis Doctoral.

DIRECTIVA 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

FLEISCHHAUER, M., GREIVING, S., WAMCZURA, S. (2007): “Planificación territorial para la gestión de riesgos en Europa”. *Boletín de la A.G.E. nº45*, pp. 49-78.

GARCÍA CODRON, J.C. (2004): “Las ciudades españolas y el riesgo de inundación: permanencia y cambio de un problema crónico”. *Boletín de la A.G.E. nº37*, pp. 85-99.

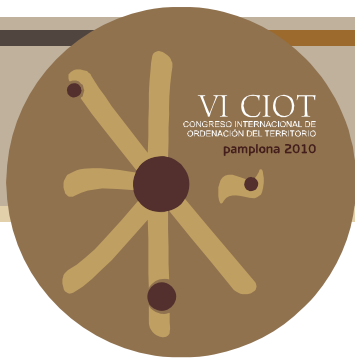
GENERALITAT VALENCIANA. CONSELLERIA DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTE. (2003): “Plan de Acción Territorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana”.

HERRERAS ESPINO, J.A., MARÍN PACHECO, G. (2000): “El tratamiento de los cauces. Protección y defensa de avenidas. Zonas de riesgo”. OP *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. La gestión del agua, Volumen II, nº51*,

MANRIQUE, A. (2006): “Aplicaciones de la cartografía de peligrosidad de inundaciones en el mundo el seguro. Utilización de un sistema de información geográfica, GIS, para complementar la cartografía de peligrosidad por inundaciones. La experiencia del Consorcio de Compensación de Seguros”. *Mapas de peligrosidad de avenidas e inundaciones. Métodos, experiencias y aplicación*. Publicaciones del Instituto Geológico y Minero de España. Serie: Medio Ambiente. Riesgos Geológicos nº7, pp. 219-226.

OLLERO OJEDA, A. (1997): “Crecidas e inundaciones como riesgo hidrológico: un planteamiento didáctico”. *Lurralde inves. esp. 20*, pp. 261-283.

REAL DECRETO 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación. *Boletín Oficial del Estado*, núm 171, de 15 de julio.



Gobierno del territorio en zonas de baja densidad: Comarca de Aliste-Tábara-Alba (Zamora)

*M^a Isabel Martín Jiménez**

**(Doctora en Geografía. Profesora Titular del Departamento de Geografía, Universidad de Salamanca)*

1. RESUMEN

Las propuestas sobre las distintas formas de gobierno del territorio y de cooperación entre los diferentes ámbitos territoriales y los actores que intervienen en el mismo, así como las estrategias de gestión y participación, se enfrentan a unos problemas muy particulares en zonas con baja densidad de población y con un acusado envejecimiento¹.

El caso de las tierras zamoranas de Aliste, Tábara y Alba nos sirve precisamente para indagar en las dificultades de la participación de la población local en el gobierno de su territorio y analizar el papel ejercido por los programas de desarrollo rural y por los grupos de acción local para conseguir dicha implicación. Al mismo tiempo se valora la percepción que la propia población tiene de los actores relacionados con la gobernanza territorial.

2. EMIGRACIÓN, BAJA DENSIDAD Y ENVEJECIMIENTO COMO ELEMENTOS DEMOGRÁFICOS CLAVE

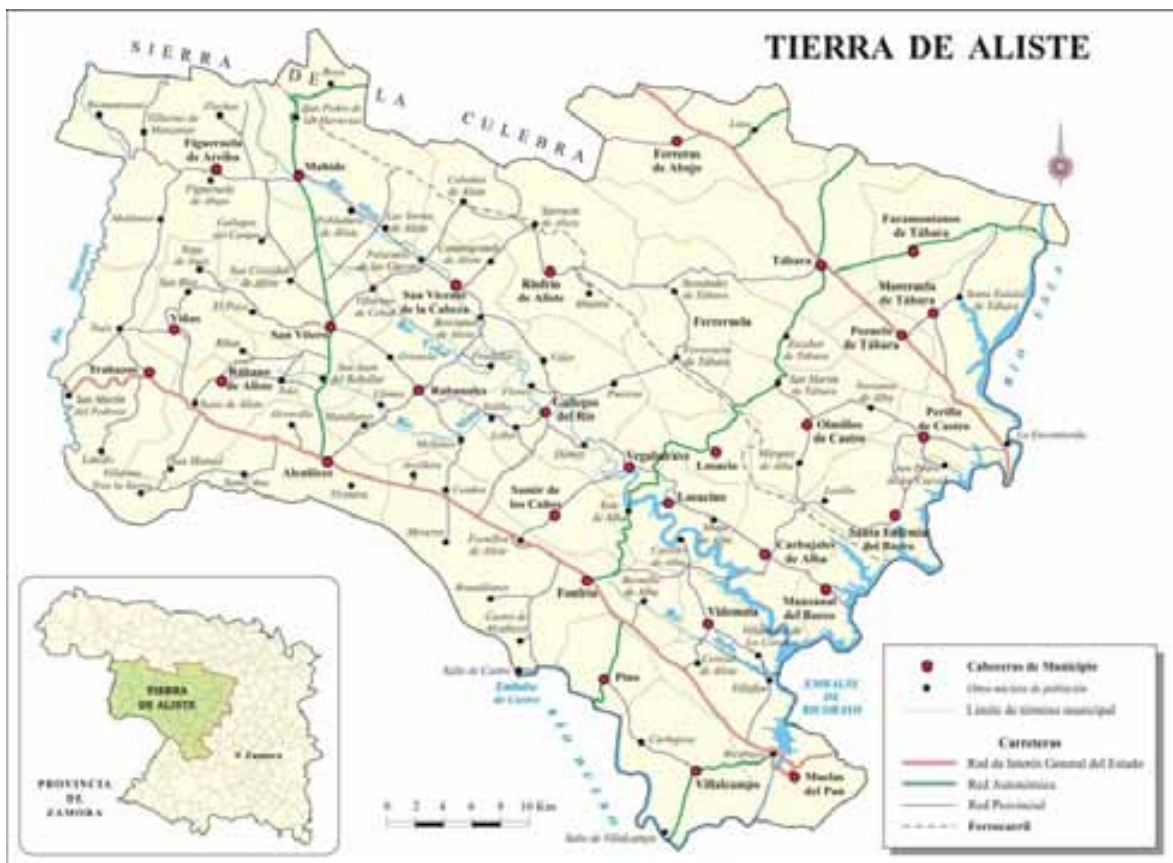
La comarca de Aliste, Tábara y Alba situada en el centro-oeste de la provincia de Zamora agrupa a 31 municipios, algunos de ellos fronterizos con las freguesias de la región portuguesa de Trás-os-Montes. Este territorio se identifica históricamente con la Tierra de Aliste y la ocupación demográfica siempre ha sido baja. A mediados del siglo XX vivían en la zona 37.352 habitantes, que suponían el 12% de la población provincial de Zamora -en superficie representa el 19%-, pero con el devenir de los años, a lo largo del último medio siglo, la población ha ido descendiendo hasta situarse en el año 2009 en 15.077 habitantes, el 7,7% del total provincial, y ello teniendo en cuenta que Zamora ha sufrido también un

¹Proyecto de investigación Gobernanza territorial y urbana: hacia una gestión participada del territorio en regiones interiores de baja población (Ministerio de Educación y Ciencia. Referencia SEJ2007-68102-C05-04.)

descenso poblacional elevado al igual que el conjunto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre todo si miramos a su medio rural.

Es bien conocido que la emigración iniciada a mediados del siglo XX hacia los centros industriales de España y de Europa se fue llevando a la población joven de los pueblos de Castilla y León, y por ende de Aliste. La sangría emigratoria a lo largo de décadas y las tasas de paro en los años ochenta-noventa parecían factores de freno y paralización del proceso, pero lo cierto es que la población zamorana y alistana ha seguido emigrando hacia las grandes ciudades. A estas pérdidas por emigración se suman en el último decenio las derivadas de un crecimiento natural negativo; los decesos superan con creces a los alumbramientos y contribuyen a mantener el ritmo negativo de la evolución de la población.

Mapa 1.- Mapa de Aliste, Tábara y Alba



En el transcurrir de este medio siglo se ha marchado el 60% de la población que había en la comarca en 1950 y no son pocos los pueblos que apenas conservan el 25% de su población inicial; Losacio ofrece la situación extrema ya que ha perdido el 84% de los habitantes que moraban en 1950 en su municipio.

La pérdida continua de población por la puerta de la emigración y de la muerte sitúa la densidad de la comarca de Aliste, Tábara y Alba en 7,5 hab/Km², cifra muy por debajo de los valores provinciales (18,5 hab/Km²), y regionales (27,2 hab/Km²) y al borde de la despoblación. La situación municipal nos señala que solo cinco municipios superan con dificultad la barrera de los 10 hab/Km² y de

ellos únicamente Alcañices, la cabecera comarcal, presenta cifras halagüeñas al contar con 20,5 hab/Km².

Cuadro 1. Evolución de la población de Aliste, Tábara y Alba (1950-2009) y densidad de población en 2009.

MUNICIPIOS	1950	1981	1991	2001	2005	2009		
						Nº	Hab/Km ²	1950=100
Alcañices	1.746	1.223	1.245	1.194	1.079	1.122	20,47	64,3
Carbajales de Alba	1.468	938	757	695	695	679	12,64	46,3
Faramontanos de Táb.	1.148	691	581	505	488	435	8,00	37,9
Ferreras de Abajo	1.746	877	669	627	646	601	6,81	34,4
Ferreruela	1.646	1.085	749	630	579	552	5,85	33,5
Figueruela de Arriba	1.765	877	644	507	473	423	2,76	24,0
Fonfría	2.000	1.622	1.282	1.131	1.068	965	7,30	48,3
Gallegos del Río	1.801	1.170	1.042	801	735	663	8,52	36,8
Losacino	902	524	394	330	297	271	6,13	30,0
Losacio	612	266	191	148	118	97	4,47	15,8
Mahide	1.322	796	651	526	482	422	3,88	31,9
Manzanal del Barco	632	305	237	195	188	161	6,10	25,5
Moreruela de Tábara	1.443	698	649	503	473	410	6,01	28,4
Muelas del Pan	1.478	1.040	842	884	833	796	10,96	53,9
Omillos de Castro	1.232	793	516	408	373	315	4,41	25,6
Perilla de Castro	717	481	286	247	216	206	6,24	28,7
Pino de Oro	497	336	280	234	216	200	6,76	40,2
Pozuelo de Tábara	541	351	286	227	205	170	6,69	31,4
Rabanales	1.521	1.229	1.005	808	746	680	8,50	44,7
Rábano de Aliste	1.644	889	565	463	443	436	7,77	26,5
Riofrío de Aliste	2.081	1.554	1.160	1.023	1.005	894	8,00	43,0
Samir de los Caños	593	361	288	237	221	207	5,66	34,9
S.Vicente de la Cabeza	1.261	940	738	588	537	481	9,08	38,1
San Vitero	1.281	919	814	708	670	669	10,42	52,2
Sta. Eufemia del Barco	887	456	338	291	273	247	4,77	27,8
Tábara	1.703	1.138	1.010	950	935	903	8,01	53,0
Trabazos	2.033	1.231	1.102	910	957	1.000	10,73	49,2
Vegalatrave	359	230	202	138	146	128	6,88	35,7
Videmala	764	350	255	189	197	169	6,53	22,1
Villalcampo	1.071	1.012	796	622	619	546	8,43	51,0
Viñas	936	396	348	276	253	229	5,73	24,5
TOTAL	37.352	24.778	19.922	16.995	16.166	15.077	7,47	40,4
ZAMORA	315.885	223.917	211.213	202.356	198.045	195.665	18,53	61,9

Fuente: INE: Censos de Población y Padrones de Habitantes. Elaboración propia.

En el lado opuesto encontramos también cinco municipios cuya densidad está por debajo de 5 hab/Km² y, por tanto, con problemas para la gestión de su propio territorio; el caso extremo es Ferreruela de Arriba con 2,8 hab/Km². Estas cifras aunque bajas están en consonancia con las que encontramos en 25 de las 59 comarcas agrarias de Castilla y León² y, por tanto, Aliste, Tábara y Alba es un

²HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (2008): "Estrategias para atajar la despoblación en Castilla y León: políticas de cohesión y redes de cooperación", en MARTÍNEZ, A., SALAS, J.P., SÁNCHEZ, J. y CORTÉS, C. (ed.): *Sostenibilidad en los espacios rurales. Proyectos europeos, herramientas participativas, experiencias*

ejemplo representativo de las zonas de baja densidad de población situadas en las regiones interiores.

En paralelo con el ritmo de la emigración el tamaño de los municipios ha ido retrocediendo. Así, en 1950 la media era de 1.205 habitantes por municipio y en la actualidad no llega a los 500 -495-. Por otro lado, frente a los tres municipios que antaño superaban los 2.000 habitantes -Riofrío de Aliste, Trabazos y Fonfría- hoy solo Alcañices rebasa los 1.000 habitantes -1.122-. Además, en 1950 el pueblo más pequeño era Vegalatrave con 359 habitantes y en 2009 es Losacio, con 97 habitantes y una trayectoria descendente.

Otro dato clave de la demografía alistana, junto a la baja ocupación del territorio, es el elevado grado de envejecimiento; carácter que como el anterior también está presente en muchas comarcas castellanoleonesas. La sostenida pérdida demográfica a lo largo del tiempo no solo ha vaciado los pueblos sino que también los ha envejecido, primero por la emigración de gente joven y, segundo, por la falta de relevo generacional y el alargamiento de la esperanza de vida.

En la actualidad solo el 5,2% de la población de Aliste, Tábara y Alba tiene menos de 14 años y en algunos pueblos sólo encontramos habitantes con más de esos años - en Losacio y en Vegalatrave-. La única excepción es Tábara que ofrece un 9,1% de población menor de 14 años, una cifra muy similar a la media provincial. Si nos fijamos en la población con más de 65 años los valores se elevan considerablemente sobre las referencias provinciales y regionales. El 42,1% de la población comarcal ha cumplido ya los 65 años y en esta ocasión el comportamiento es muy similar en todos los municipios; el más próximo a la media provincial es Alcañices con un 29% de habitantes mayores de 65 años.

Ante tal descompensación demográfica por grandes grupos de edad, el índice de envejecimiento, que relaciona los mayores de 60 años con los menores de 20 años, se dispara a 5,9. Si tenemos en cuenta que la unidad ya nos indica una población envejecida y que Castilla y León y Zamora tienen un índice de 1,7 y 2,4, respectivamente, nos quedamos sin palabras para señalar el elevado sobre-envejecimiento de esta comarca; triplica con creces el índice regional y duplica también con claridad el provincial. La situación menos grave la encontramos en Alcañices, con un índice de 3,0, y la más acuciante en los municipios que rebasan el índice 15: Videmala, Mahíde, y, sobre todo, Losacio y Vegalatrave cuyo índice de envejecimiento se eleva por encima de 70 ante la ausencia de jóvenes (en ellos solo una persona tiene menos de 20 años).

El envejecimiento, además, parece no tener solución pues el reemplazo generacional está lejos de alcanzarse. A las bajas tasas de natalidad en España se suma en esta ocasión la falta de mujeres jóvenes. En Aliste hay más varones que mujeres en el conjunto de la población y este desequilibrio es aún más elevado en los grupos de edades comprendidos entre los 15 y los 45 años, lo que repercute en unas tasas de natalidad muy bajas; en algunos municipios el 0‰ en los últimos años. La llegada de inmigrantes, fundamentalmente a partir del año 2000, ha contribuido a aminorar las pérdidas de población y a aumentar el número de nacimientos, pero de ningún modo ha conseguido cambiar la tendencia regresiva y el envejecimiento de la comarca de Aliste, Tábara y Alba.

municipales y territoriales en España, Murcia, CEDER-AITANA y Departamento de Geografía Humana, Universidad de Alicante, pp. 63-86. (Ver páginas 68 a 73).

Cuadro 2. Estructura de la población de Aliste, Tábara y Alba en 2009.

MUNICIPIOS	Varones	Mujeres	1*	0-14 años		65 y + años		2*
	Número	Número		Número	%	Número	%	
Alcañices	573	549	104,37	81	7,2	328	29,2	2,97
Carbajales de Alba	350	329	106,38	37	5,4	296	43,6	5,90
Faramontanos de Táb.	227	208	109,13	21	4,8	205	47,1	6,44
Ferreras de Abajo	296	305	97,05	41	6,8	272	45,3	5,61
Ferreruela	291	261	111,49	20	3,6	254	46,0	8,14
Figueruela de Arriba	200	223	89,69	13	3,1	248	58,6	12,17
Fonfría	489	476	102,73	56	5,8	376	39,0	4,29
Gallegos del Río	356	307	115,96	28	4,2	316	47,7	8,23
Losacino	149	122	122,13	8	3,0	126	46,5	10,71
Losacio	54	43	125,58	0	0,0	57	58,8	64,00
Mahíde	230	192	119,79	10	2,4	240	56,9	20,54
Manzanal del Barco	85	76	111,84	7	4,3	85	52,8	9,90
Moreruela de Tábara	215	195	110,26	21	5,1	208	50,7	7,86
Muelas del Pan	405	391	103,58	45	5,7	283	35,6	4,80
Olmillos de Castro	164	151	108,61	16	5,1	179	56,8	8,82
Perilla de Castro	101	105	96,19	9	4,4	90	43,7	6,06
Pino de Oro	106	94	112,77	11	5,5	78	39,0	5,17
Pozuelo de Tábara	80	90	88,89	6	3,5	69	40,6	7,18
Rabanales	358	322	111,18	45	6,6	266	39,1	4,33
Rábano de Aliste	221	215	102,79	19	4,4	187	42,9	7,10
Riofrío de Aliste	471	423	111,35	48	5,4	408	45,6	6,30
Samir de los Caños	109	98	111,22	12	5,8	94	45,4	5,10
S. Vicente de la Cabeza	254	227	111,89	18	3,7	220	45,7	8,42
San Vitero	365	304	120,07	35	5,2	229	34,2	4,42
Sta. Eufemia del Barco	137	110	124,55	4	1,6	109	44,1	10,73
Tábara	472	431	109,51	82	9,1	293	32,4	3,07
Trabazos	527	473	111,42	61	6,1	339	33,9	4,25
Vegalatrave	71	57	124,56	0	0,0	70	54,7	77,00
Videmala	87	82	106,10	3	1,8	83	49,1	19,60
Villalcampo	272	274	99,27	15	2,7	237	43,4	12,30
Viñas	122	107	114,02	9	3,9	97	42,4	6,82
TOTAL	7.837	7.240	108,25	781	5,2	6.342	42,1	5,87
ZAMORA	97.144	98.521	98,60	19.178	9,8	55.463	28,3	2,40

*1-Relación de masculinidad: número de varones respecto al número de mujeres.

**2-Índice de envejecimiento: relación de la población mayor de 60 años respecto a los menores de 20 años.

Fuente: INE: Padrón de Habitantes, 2009. Elaboración propia.

3. LA COOPERACIÓN Y EL GOBIERNO DEL TERRITORIO

Si tenemos en cuenta que el gobierno del territorio necesita de la participación de la población local, tanto de forma corporativa como a título individual, y recordamos las bases demográficas que acabamos de señalar se deducen fácilmente las dificultades para que la población se implique de manera activa en la gobernanza territorial³; recordemos que la colaboración de la población es un

³Gobernanza territorial como "nuevo entendimiento de la acción pública y de sus estructuras organizativas". FARINÓS DASÍ, J. (2008): "Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, pp.11-32. (pág. 22)

activo fundamental para maximizar los efectos de las distintas políticas encaminadas a conseguir el desarrollo territorial.

Ante la falta de dinamismo demográfico, y también social, la cooperación y participación ciudadana requiere en buena medida del impulso de las instituciones y de los organismos de rango superior. Si nos fijamos en Castilla y León las principales experiencias en este sentido se han desarrollado tanto bajo el paraguas de la Ordenación del Territorio *sensu stricto*, como a partir de las exigencias impuestas por la Unión Europea y su Política Regional y por la necesidad de una gestión común de algunos servicios públicos a escala local⁴, aunque también encontramos experiencias de tipo asociativo propiamente dichas. En el caso elegido se sigue este mismo patrón y se observa como la política europea ha impulsado esa cooperación y participación. A raíz de la Iniciativa Comunitaria LEADER, en la comarca se constituye el Grupo de Acción Local ADATA -Asociación para el Desarrollo de Aliste, Tábara y Alba- que canaliza las acciones llevadas a cabo en pos del desarrollo rural y por ende del gobierno territorial. A su lado encontramos otras iniciativas relacionadas asimismo con Bruselas -la cooperación en el marco de la Iniciativa INTERREG- y algunas propuestas de participación asociadas a la Ordenación del Territorio y a la protección de la naturaleza.

La cooperación se ha impuesto también para la prestación de servicios públicos a escala local a través de tres mancomunidades, dos de las cuales incluyen municipios ajenos a la comarca de referencia, centradas en la recogida de residuos sólidos urbanos y otros servicios públicos, como alumbrado o abastecimiento de aguas. A estos objetivos principales, la mancomunidad "Tierras de Aliste" incorpora otros no ligados estrictamente a la prestación de servicios públicos, como la protección de la agricultura y la ganadería de la zona, la protección del medio ambiente o la asistencia técnica, a las que se añaden, en el caso de la mancomunidad de "Tierra de Tábara", las siguientes: fomento del turismo y creación de las correspondientes infraestructuras; fomento del sector agrícola, vinícola, ganadero y forestal; promoción, fomento y desarrollo de la cultura y el deporte; y ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Se desprende de lo señalado que estas mancomunidades ligadas a la administración local cada vez se implican más en cuestiones relacionadas con la gestión territorial, si bien hay que reconocer que casi siempre se quedan en "declaración de intenciones/objetivos" y en raras ocasiones se traducen en actuaciones concretas.

3.1. El Grupo de Acción Local: ADATA

De todas las iniciativas de cooperación enunciadas nuestra atención, como ya hemos insinuado, se centra en la asociación ADATA, en cuanto que está más vinculada con los procesos participativos de la población local y porque a la postre ha movilizado a la misma en pos de ese desarrollo territorial, aunque es cierto que vinculado en buena medida al interés particular.

⁴MARTÍN JIMÉNEZ, M.I. (Coord.) (2009): *Gobernanza territorial en Castilla y León: Iniciativas y experiencias de cooperación y participación*, Salamanca, Dolmen. (ver capítulo 3, "Agrupaciones municipales para el gobierno del territorio").

La constitución de ADATA, el 3 de agosto de 1994, persigue concretar un programa de desarrollo que opte a la Iniciativa Comunitaria LEADER II. Sus objetivos son promover el desarrollo rural de la comarca, coordinar las acciones para elaborar y gestionar programas de desarrollo rural, impulsar medidas que faciliten el desarrollo integrado y la prestación de servicios culturales y de proximidad con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.

Este Grupo de Acción Local, como otros muchos de su categoría, a pesar de constituirse como asociación encaja claramente con los principios de la cooperación territorial, auspiciada desde los ayuntamientos, pues a la postre los municipios son el pilar de la asociación. En su tejido social se integran 31 municipios, que representan a 102 núcleos de población, y 31 asociaciones sin ánimo de lucro de diversos tipos. Entre ellas predominan las culturales aunque también encontramos otras, como los "amigos del castaño y del medio natural", "las aulas de música", el "museo etnográfico comarcal", o la "asociación para la promoción de la ternera de Aliste", por citar algunas. Asimismo, participan del tejido asociativo de ADATA los sindicatos agrarios UPA, ASAJA y COAG, la Cámara de Comercio y la Asociación de Jóvenes Empresarios de Zamora, la Fundación Laia Natura y la Cooperativa de Ganaderos de Aliste, Sayago y Sanabria.

Cuadro 3. Tejido social de la Asociación para el Desarrollo de Aliste, Tábara y Alba -ADATA-

Razón Social	Número	Número
Ayuntamientos		31
Asociaciones de empresarios		2
Fundaciones		1
Sociedades Cooperativas		1
Sindicatos		3
Asociaciones sin ánimo de lucro		31
Asociaciones culturales	8	
Asociaciones de "amigos de..."	3	
Asociaciones de mujeres	2	
Asociaciones de tercera edad	2	
Asociaciones deportivas	2	
Asociaciones etnográficas	2	
Asociaciones sectoriales y empresariales	4	
Otras asociaciones	8	

Fuente: ADATA. Elaboración propia.

La cooperación e implicación con el gobierno del territorio promovida por ADATA a partir de la concesión del programa LEADER II y LEADER⁺ se puede evaluar a través de los proyectos desarrollados y la participación de los municipios y de los particulares en los mismos.

La evaluación final del programa LEADER II (1994-1999) nos arroja la ejecución de 152 proyectos, que supusieron una inversión total de 1.591.425.278 pesetas (9.564.658,55 euros), distribuidos fundamentalmente en las medidas de patrimonio y medio ambiente, (55 proyectos y una inversión del 27,37%) y de

turismo rural (30 proyectos y una inversión del 26,23%). Pero más que las medidas desarrolladas, nos interesa destacar la colaboración de la administración local tanto en la promoción de proyectos como en la financiación de los mismos, ya que aportó un 14% del dinero total invertido en actuaciones relacionadas con el patrimonio y el medio ambiente -el 75% del desembolso local- y con el turismo rural -un 18%-. La participación de la población en el programa es también un elemento clave para valorar el papel dinamizador jugado por ADATA. La aportación privada se elevó al 47% del presupuesto y participó en el 62% de los proyectos desarrollados; en esta ocasión las principales aportaciones fueron en turismo rural, en artesanía y Pymes y en la valorización y comercialización de la producción agrícola -la ternera de Aliste de manera especial-.

Con el LEADER⁺ (2000-2006) se ejecutaron 116 proyectos que contaron con un presupuesto global de 6.818.437 euros. En esta fase varían en cierta medida los objetivos y la forma de participar de los ayuntamientos y ello determina una menor financiación de la administración local (el 2%). No obstante, los municipios colaboran de nuevo en la valorización del patrimonio cultural y arquitectónico, al que aportan el 33,4% del dinero municipal invertido en el programa, y en el patrimonio natural, que se lleva un 29,1% de su aportación. La población a título particular fue de nuevo protagonista y estuvo presente en el 42% de los proyectos. Comparado con la fase anterior parece que el sector privado tiene dificultades para participar en esta nueva etapa de la iniciativa comunitaria, de hecho colaboran en menos proyectos, pero en realidad su aportación monetaria es superior, contribuyen con el 66,6% del presupuesto, fundamentalmente por la implicación de las pequeñas y medianas empresas en proyectos de mayor envergadura que los promovidos en el LEADER II (absorben el 57% de la financiación privada); el turismo es la segunda medida con mayor aportación de los particulares, el 20%.

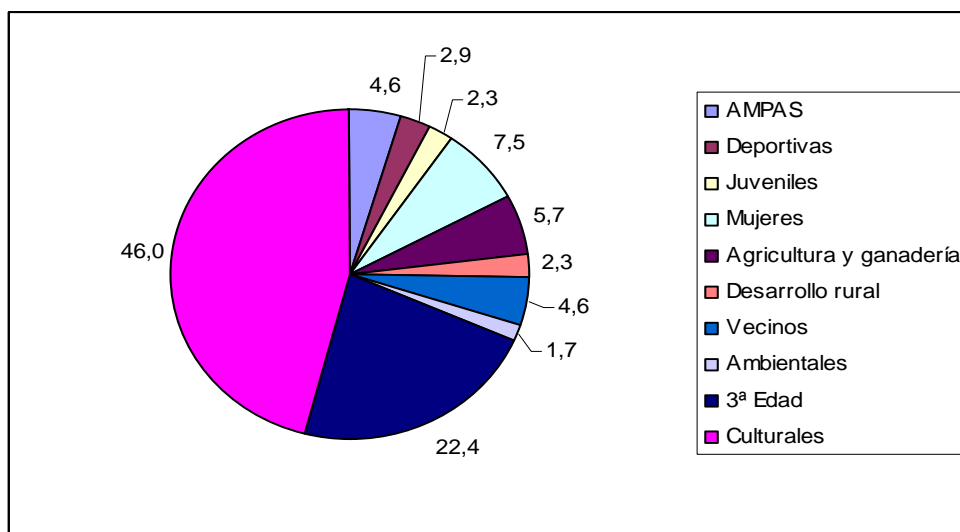
De los datos señalados se deduce, como ya apuntábamos al inicio, que la imposición de la Unión Europea de formalizar una asociación -grupo de acción local- para aspirar a los programas de desarrollo rural ha jugado a la postre un papel relevante en la movilización de la población y también de las corporaciones locales en pos de acciones comunes destinadas a fomentar estrategias de desarrollo sostenible integradas y, por ende, en la implicación de unos y otros en el gobierno del territorio; el conocimiento que la población tiene de ADATA redundaba en lo que decimos, como veremos más adelante.

4. ASOCIACIONISMO Y PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN

Ya hemos apuntado que 31 asociaciones sin ánimo de lucro forman parte del tejido social de ADATA, si bien apenas representan una sexta parte de las existentes, pues en la actualidad hay registradas 174 asociaciones con sede en los distintos municipios de la comarca. *Grosso modo* parece una cifra relativamente alta, en cuanto que estadísticamente hay más de 5 asociaciones por municipio y posiblemente una misma persona participa en varias de ellas; no olvidemos que los habitantes de la comarca son pocos. Además, en todos los municipios hay al menos una asociación, siendo Alcañices el que cuenta con un mayor número de ellas -20- junto con Muelas del Pan, Fonfría, Riofrío de Aliste y

San Vitero, que superan en todos los casos la decena de asociaciones y casi calcan el orden de la jerarquía demográfica poniendo de manifiesto la correlación entre ambos factores; solo Trabazos el segundo municipio por volumen de habitantes se queda rezagado a la undécima posición en cuanto a número de asociaciones. A esta visión a priori positiva hay que contraponer que la mayoría de las asociaciones tienen un carácter local, el 72% del total, y sólo un 7% son de ámbito comarcal.

Figura 1. Composición de las asociaciones de Aliste, Tábara y Alba



Fuente: Junta de Castilla y León (<http://servicios.jcyl.es/WASO>). Elaboración propia.

Por otra parte, la vinculación de muchas de las asociaciones a temas estrictamente culturales y/o deportivos y su dedicación a actividades festivas y de ocio, así como, en muchas ocasiones, la falta de dinamismo hace que carezcan de interés para los asuntos que nos atañen. En otras palabras *"El fuerte peso de las asociaciones locales, vinculadas en general a un núcleo o entidad de población, nos enseña de algún modo la debilidad del tejido asociativo, al quedar reducido a escaso número de personas y a entornos cerrados y aislados."* Además, hay *"un gran número de asociaciones locales que reducen su actividad y presencia a determinadas festividades exclusivamente lúdicas; algunas de ellas, incluso, dependen directamente de los "hijos del pueblo" que viven fuera"* (pág. 95)⁵. Cabe señalar como modelos en este sentido la *Asociación Cultural Amigos de San Roque*, con sede el Alcañices y cuyo principal objetivo es *"honrar a San Roque, patrón de Alcañices, especialmente el día de su fiesta"* o la *Asociación Comisión de Fiestas Riomanzanas*, en Figueruela de Arriba, que tiene como único objetivo *"organizar las fiestas del pueblo y todo aquello que lleve aparejado"*. No obstante, algunas asociaciones surgidas desde el ámbito local han ampliado su radio de acción en otras direcciones y sin perder su rango local se han abierto a actuaciones de ámbito comarcal. Por ejemplo, la *Asociación Cultural de mujeres*

⁵CABERO, V. y HERNÁNDEZ, P. (2006): "Dinámicas organizativas y desarrollo local en el Duero", en CRISTOVÃO, A., CABERO, V. y BAPTISTA, A. (2006): *Dinâmicas organizacionais e desenvolvimento local no Douro-Duero*, Universidade de Tras-os-Montes e Alto Douro y Universidad de Salamanca, pp. 91-141.

“Villa Teresa” vinculada a San Vitero, la asociación “León Felipe” de Tábara o la asociación Sociocultural “Campo de Aliste”, registrada en el núcleo de población de Figueruela de Arriba, están integradas en el tejido asociativo de ADATA apoyadas en sus objetivos de “fomentar la formación laboral y profesional de la mujer” o “facilitar la participación e implicación de las mujeres en la vida social del municipio” -la primera-; “fomentar la convivencia, la solidaridad y la participación en el entorno social contribuyendo así a su desarrollo socioeconómico, al sostenimiento demográfico y a la mejora de la calidad de vida” -la segunda-; o “crear iniciativas que fomenten el desarrollo del pueblo e incorporar actuaciones que estimulen la participación social” -la tercera-. Un último ejemplo en este sentido es la Asociación de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible “La Ría” de Riofrío de Aliste, constituida en el año 2005 con una mayor amplitud de miras, aunque tiene un carácter local; su objetivo primero es “potenciar e impulsar el desarrollo sostenible del municipio” y el segundo “conservar, fomentar y transmitir los valores medioambientales y tradicionales de nuestro municipio, tales como la biodiversidad,…”.

Pero no cabe duda, a pesar de lo dicho, que las asociaciones de ámbito comarcal o provincial son las más preocupadas por las cuestiones relacionadas con el territorio, la población, el paisaje y el medio ambiente y, también, las que tienen una mayor capacidad de intervención, de diagnóstico, de propuestas de desarrollo y de participación. Por ejemplo, la Asociación de Amigos del Castaño y del Medio Natural -ASACA-, con sede en Trabazos y ámbito de actuación provincial, está integrada en ADATA y entre sus objetivos están “todo lo relacionado con el medio ambiente”, “favorecer las actividades medioambientales de la comarca” o “impulsar la cooperación con Portugal y otras zonas en las que existan castaños”. Otro ejemplo es la Federación de Asociaciones Culturales de Aliste, Tábara y Alba -FACATA-, con sede en Alcañices, que al igual que la anterior tiene un ámbito provincial y está integrada en ADATA y cuyos objetivos contemplan “la recuperación y protección integral del entorno cultural, arquitectónico, folklórico y paisajístico, así como la difusión y divulgación del mismo” y “apoyar, asesorar y promover movimientos asociativos en cada uno de los municipios y localidades de la comarca, que incentiven la constitución de nuevas asociaciones con implicaciones en el entorno sociocultural”. Destacar por último la Asociación para el Intercambio Cultural Nuevo Aliste en esta ocasión por su apuesta por la participación y la colaboración, traspasando incluso las fronteras aunque su ámbito sea provincial y su sede esté en Viñas. Así se pone de manifiesto en algunos de sus objetivos, como el de “promover el intercambio cultural con otras zonas geográficas limítrofes, incluidas las transfronterizas, con objetivos afines a los nuestros y que potencien el desarrollo rural de nuestra comarca” o el de “intercambios y colaboración con asociaciones afines de nuestra comarca para la realización de actividades y eventos que promocionen nuestros valores tradicionales y fomenten el desarrollo rural de la comarca”.

El análisis de las asociaciones que hemos realizado nos indica, por un lado un cierto dinamismo por su elevado número, y, por otra parte, la falta de capacidad de las mismas y de iniciativa de cara al gobierno del territorio; los ejemplos repasados nos indican claramente que apenas una treintena de asociaciones se involucran en temas de desarrollo territorial-rural -las integradas en ADATA- y de ellas apenas una tercera parte tienen un protagonismo real. La percepción de la población apunta en este mismo sentido.

5. PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Algunos de los extremos comentados hasta el momento, tanto sobre el asociacionismo como sobre los actores del gobierno del territorio o sobre la necesidad o conveniencia de la cooperación y en qué marco territorial, los hemos querido contrastar con el conocimiento y la percepción que la población tiene de cómo se gobierna el territorio. Para ello nos servimos de una encuesta realizada a los habitantes de los distintos municipios de la comarca.

Con respecto al conocimiento que la población tiene de las asociaciones hay que señalar, en primer lugar, que el porcentaje de personas consultadas que no son capaces de mencionar ninguna asociación de ningún tipo en la comarca alistana es modesto, sólo del 20%. En términos de significación estadística, el único rasgo distintivo de estos encuestados es en la mayoría de los casos su edad avanzada; es decir, que son los mayores de 65 años los que parecen estar menos al tanto de la vida asociativa. Y eso a pesar de que son las asociaciones de mayores o de jubilados uno de los tipos más señalados (reciben el 26%).

Las asociaciones que más menciones reciben son las de tipo cultural o folclórico, ya que más de dos tercios de las personas consultadas son capaces de recordar a alguna agrupación de esta índole, y se repiten nombres como *León Felipe* -entre los encuestados de Tábara- o *Villa de Nuez* -entre los de Nuez-Trabazos-. Las asociaciones de mujeres, las relacionadas con la vida escolar (AMPAs) y las asociaciones de ganaderos tienen sin embargo una presencia menor en los resultados de la encuesta. Y ADATA, la asociación que representa al principal Grupo de Acción Local de la comarca alistana, es mencionado por una cuarta parte de los encuestados, en esta ocasión repartidos por distintos municipios de la comarca. En definitiva, podemos decir que los alistanos vinculan el asociacionismo fundamentalmente a los temas culturales, festivos o relacionados con la socialización de las personas jubiladas y esta percepción está en consonancia con el peso que las señaladas asociaciones tienen. Sin embargo, aquellas iniciativas relacionadas de manera directa con los problemas globales del desarrollo local son menos conocidas; de hecho bastantes de las personas que mencionan a ADATA cuando se les pregunta si conocen alguna asociación, a continuación reconocen tener una información considerablemente vaga sobre sus actuaciones o directamente señalan que “no se encuentra muy al corriente de sus actuaciones”.

Todo esto se ve reafirmado por el grado de vinculación directa que tienen los encuestados con alguna agrupación o asociación. Sólo el 17% de los encuestados pertenece a alguna asociación; dominan las personas adultas-jóvenes (entre 35 y 50 años) que residen permanentemente en la zona, y el peso de las asociaciones a las que pertenecen resulta bastante parecido al expresado anteriormente, ya que son las de tipo festivo-cultural y las de jubilados las más habituales. Sólo 3 encuestados pertenecen a ADATA, y uno de ellos no reside en la comarca aunque trabaja en el municipio en el que se le encuestó.

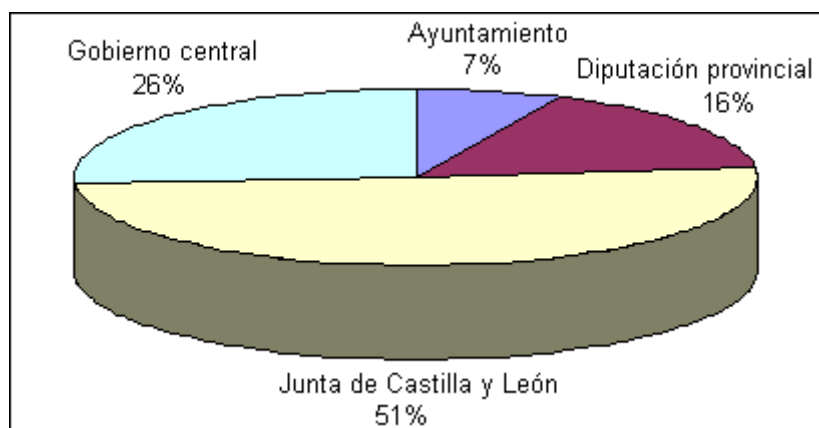
A este respecto resulta también llamativo que los tres encuestados que son socios de ADATA son los únicos de entre los pertenecientes a asociaciones que

declaran que el nombre de su comarca es Aliste, Tábara y Alba, es decir, el nombre territorial ligado al grupo de acción local, a pesar de que se trata de personas relacionadas con municipios inequívocamente situados dentro de la comarca tradicional de Aliste. Conviene recordar además que sólo el 4% del total de los encuestados mencionan esta denominación de Aliste, Tábara y Alba en sus diferentes variantes como la comarca a la que creen pertenecer.

Por último, se ha preguntado directamente por la valoración que merecen las actuaciones de ADATA y de la Asociación para la Promoción de la Ternera de Aliste, las dos asociaciones a priori más conocidas, y nos encontramos con algunas cosas curiosas. En primer lugar, sólo 17 de los encuestados no saben nada de la Asociación de Desarrollo de Aliste, Tábara y Alba, por 110 que no la mencionaron cuando se les preguntó de manera genérica por las asociaciones que actuaban en la comarca. De igual manera nadie se acuerda de la Asociación para la Promoción de la Ternera de Aliste ante la pregunta genérica y sin embargo es conocida por el 84% de los encuestados cuando se la cita. Está claro que los alistanos tienden a identificar con el término asociación más las agrupaciones locales dedicadas a las fiestas, al folclore o a los mayores, que las de rango comarcal o supracomarcal destinadas a la promoción del desarrollo. Por otro lado, se conoce algo mejor a ADATA que a la Asociación para la Promoción de la Ternera de Aliste. Curiosamente, esta última es ligeramente mejor valorada que la primera, aunque ambas reciben una valoración positiva, ya que en los dos casos la respuesta valorativa claramente mayoritaria es “*Bien*” para las cuatro posibilidades clásicas en este tipo de baremos: Muy Bien, Bien, Regular, Mal. No obstante llama la atención el hecho de que cuando se puntúan las actuaciones de ADATA el porcentaje de encuestados que no son residentes permanentes en la zona crezca con la nota, o sea, son los no residente permanentes los que en términos relativos valoran más y mejor lo que ha realizado este Grupo de Acción Local.

Las respuestas relativas al marco territorial, al sentimiento de pertenencia a una determinada comarca y a las posibilidades de que eso se traduzca en actuaciones conjuntas con vistas en el desarrollo local son bastante significativas. Y eso porque aunque en todos los casos los resultados son abrumadoramente afirmativos, es decir, la mayoría de los encuestados responden *sí* a las preguntas relacionadas con si la gente se siente identificada con la comarca o con la posibilidad de que haya un impulso de colaboración entre los diferentes municipios de estos territorios zamoranos, lo cierto es que según se asciende desde las cuestiones más genéricas de identificación comarcal a las un poco más precisas que hablan ya de la posibilidad de cooperación conjunta, las respuestas afirmativas van menguando; y así, si menos del 5% de los encuestados piensan que la gente no se siente identificada con la comarca, los que dicen no apreciar que exista un sentimiento de cooperación entre los diferentes municipios ya suponen el 25%. Es curioso que algunos señalen explícitamente que hay una “falta de consenso en la población para resolver los problemas”, que existen “desavenencias entre municipios” y hay “poca unión de la gente para conseguir mejoras”. Junto a esto hay que señalar que entre las personas que tienen una visión más negativa predominan las de edades más jóvenes.

Figura 2. Administraciones a las que los alistanos responsabilizan de la no resolución de los problemas de sus pueblos.



Fuente: Encuesta a la población de Aliste-Tábara-Alba. Elaboración propia.

En lo que respecta a la percepción de los problemas que más afectan a estas tierras, hay una convergencia considerable en las respuestas. Obviamente se menciona la falta de trabajo, en especial para la gente joven, como uno de los lastres fundamentales, y este es el segundo aspecto más mencionado, y aunque se suele incluir en la argumentación general, da la sensación de que la coyuntura económica actual ha incrementado el número de respuestas relacionadas con el paro. Pero la respuesta más frecuente tiene que ver con el envejecimiento, que se suele ligar con la despoblación por emigración, que a su vez se explica por las deficiencias en los servicios (sanitarios, comerciales, de atención a la tercera edad,...) y en las infraestructuras. Ese es el núcleo argumental básico que agrupa a 2/3 de las respuestas; mucho menos peso tienen ya otras contestaciones relacionadas con el abandono político o institucional, el abandono de las actividades tradicionales, el escaso impulso empresarial o el tamaño diminuto de los pueblos. Ante estas respuestas no cabe duda que el problema del vacío demográfico y del envejecimiento no solo se constata en las estadísticas sino que también es percibido con claridad por la población de Aliste, Tábara y Alba.

También algunos señalan como problemas *“los políticos y su mala gestión”*, los *“desacuerdos políticos”* o el *“olvido de las administraciones”* que, en parte, podemos ligar a las respuestas sobre ¿cuáles son las instituciones que menos parecen hacer para paliar estos problemas o deficiencias? Pues en este punto, los alistanos reparten culpas o responsabilidades de manera bastante general, y de hecho la respuesta unitaria más frecuente responsabiliza conjuntamente a todas las instituciones de este estado de postración (Gobierno Central, Junta de Castilla y León, Diputación de Zamora y los respectivos ayuntamientos), pero resulta evidente a partir de los resultados obtenidos que la institución a la que se otorga el papel primordial de los problemas es la Junta de Castilla y León, seguida por el Gobierno central. Por el contrario, la administración local es la que se menciona en menor número de ocasiones como responsable negativa de esta situación.

Lo anterior está muy relacionado con las respuestas que hemos obtenido cuando nos hemos interesado por saber cuáles son las personas o instituciones que más se implican en la resolución de los problemas que afectan a los diferentes

pueblos. Con notable diferencia, son los alcaldes o el conjunto de las corporaciones municipales las respuestas más abundantes. Es verdad que el 9% de los consultados entienden que nadie se preocupa mucho o que en cualquier caso los diferentes agentes o instituciones se preocupan poco -“*todos hacen bastante poco*”, dice un vecino de Moreruela de Tábara, o “*todos deberían hacer más*”, según otro de Trabazos- por resolver las deficiencias de estos municipios zamoranos, pero ese porcentaje hay que considerarlo pequeño. Por el contrario, llama la atención la confianza que se tiene en los ediles, que con mayor o menor prioridad son mencionados en el 75% de los casos. Por el contrario, las asociaciones sólo son consideradas de modo exclusivo por el 13% de las personas encuestadas; éstas se caracterizan claramente por una edad media inferior a los valores característicos del conjunto de vecinos consultados; en consonancia con la vinculación que los alistanos hacen del asociacionismo con las aspectos festivos y culturales más que con la promoción del desarrollo.

6. CONCLUSIONES

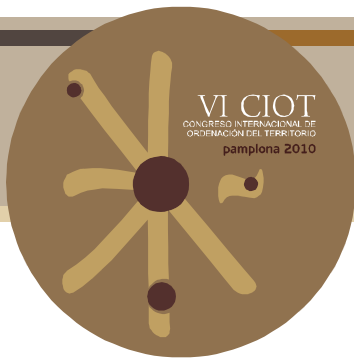
El gobierno del territorio, que necesita de la participación ciudadana, se enfrenta en las zonas poco pobladas -menos de 10 hab/km²- y envejecidas -índice de vejez superior a 5 y en ocasiones elevado al infinito ante la falta de menores de 20 años- a serias dificultades que la propia población reconoce; los habitantes de Aliste, Tábara y Alba señalan esta situación como uno de los principales problemas de la comarca.

Las dificultades para que la población se integre en las asociaciones de manera dinámica se deducen al comprobar que la mayoría de ellas se vinculan a temas culturales, festivos o a la socialización de las personas mayores o de las mujeres y que son contadas las asociaciones ligadas a la promoción del desarrollo. En el caso analizado, tampoco la población reconoce un papel relevante al asociacionismo a la hora de implicarse en la resolución de los problemas que afectan a la comarca. El papel jugado por ADATA en la gestión de los programas de desarrollo rural y en la movilización de la población, constatados desde los datos objetivos, no parece haber calado entre los alistanos, que sin embargo otorgan el protagonismo en la gobernanza territorial a los alcaldes y por ende a las corporaciones municipales, aunque aparece una queja a la falta de cooperación entre los diferentes municipios de la comarca de Aliste, Tábara y Alba. Esta asignación de protagonismo a los ayuntamientos no es extraña si tenemos en cuenta la debilidad demográfica, la falta de actuaciones programadas por las asociaciones, el conocimiento directo de los ediles dado el reducido tamaño de los municipios y la fuerte presencia de los ayuntamientos en el tejido social de ADATA, lo que conduce a la confusión.

Parece por tanto adecuado señalar que en las zonas de baja densidad, envejecidas y con municipios muy pequeños, los principales actores de la gobernanza territorial son los responsables municipales, mientras las asociaciones y la participación ciudadana quedan relegadas a un segundo término en la memoria de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIO ALISTE, J.M. (1999): *Proceso de cambio y tendencias de futuro de la sociedad rural de Zamora*, Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora.
- BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (2005): *Desarrollo Territorial sostenible en España: experiencias de cooperación*, nº 39, monográfico.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CRISTOVÃO, A., CABERO, V. y BAPTISTA, A. (2006): *Dinâmicas organizacionais e desenvolvimento local no Douro-Duero*, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro y Universidad de Salamanca, Salamanca.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (ed.) (2006): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (Coord.) (2007): *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia.
- GORDO GÓMEZ, P. (2003): "Balance de la ejecución en la Iniciativa Comunitaria Leader II en Castilla y León (1995-1999)", en: OGANDO, O. y MIRANDA, B. (Coord.). *Evaluación de programas e iniciativas comunitarias: experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas*, Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid, Valladolid, pp. 287-309.
- HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (2000): "Proyectos financiados por los Fondos Estructurales en el medio rural de Castilla y León (1994-1999)". *Revista Economía y Finanzas de Castilla y León*, Vol. 4, pp. 131-151.
- MARTÍN JIMÉMEZ, M.I., HORTELANO MÍNGUEZ, A. (2009): "Programas de desarrollo rural «LEADER Y PRODER»", en: HORTELANO MÍNGUEZ, L. A. (Coord.) (2009): *Atlas de la raya hispano-lusa Zamora/Tras-os-Montes*. Diputación de Zamora. Área de Iniciativas Económicas y Asuntos Europeos. Salamanca, PP.214-221.
- MARTÍN JIMÉMEZ, M.I., HORTELANO MÍNGUEZ, L.A. y PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. (2007): "Cooperación territorial y gobierno del territorio en Castilla y León". *Revista Estudios Geográficos*, nº 263, pp. 547-574.
- MENDEZ PLAZA, S. (2002): *Costumbres comunales de Aliste*, Samuret, Zamora.
- PLAZA, J.I.; ROMERO, J y FARINÓS, J. (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa". *Ería*, nº 61, pp. 227-249.



Indicadores de políticas territoriales de Navarra. Métodos de análisis regional

Marian García Martínez

(Licenciada en Geografía, Técnica del Observatorio Territorial de Navarra)

Aldert de Vries

(Licenciado en Geografía Física, Coordinador Técnico del Observatorio Territorial de Navarra)

Xabier Velasco Echeverría

(Especialista GIS del Observatorio Territorial de Navarra)

1. INTRODUCCIÓN

La alta disponibilidad de datos en la sociedad actual ha conducido a una creciente demanda de información por parte de la ciudadanía sobre cualquier aspecto que afecte a su bienestar. Esa tendencia también se refleja en la manera de definir políticas y, como es lógico, en la gestión del territorio. Este hecho se pone claramente de manifiesto en la iniciativa **European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON)**, un programa europeo encargado de nutrir las políticas territoriales de la Unión Europea mediante aportaciones científicas. A la hora de definir su misión, ESPON basa la **producción de estudios e indicadores** en la demanda de diseñar “políticas basadas en la evidencia”.

En España un síntoma de esta tendencia es la creciente creación de **observatorios** relacionados con gran variedad de temáticas. Cada uno cuenta con su propio sistema de indicadores, diseñado siempre con el fin de cuantificar y simplificar la compleja realidad para facilitar la toma de decisiones.

En esta comunicación queremos compartir el esfuerzo que se está haciendo en la **Comunidad Foral de Navarra** para dotar también de un sistema propio de indicadores a sus diferentes políticas territoriales.

2. LOS SISTEMAS DE INDICADORES

Se entiende por indicador el **instrumento estadístico que permite valorar dónde estamos y a dónde vamos con respecto a nuestros valores y objetivos** (Wong, 2006). Los sistemas de indicadores sirven para evaluar estrategias, políticas, planes, proyectos y ayudar en la toma de decisiones mediante datos comprobados.

En esencia, se pueden distinguir dos grandes grupos de indicadores; los indicadores de señalización y los de evaluación (de Vries, 2009). El objetivo de los primeros es señalar las nuevas tendencias que podrían ser tenidas en cuenta por las políticas actuales, ya sean territoriales o sectoriales. Ejemplos de este tipo de indicadores son los de la **Agencia Europea del Medio Ambiente** o los indicadores de sostenibilidad del **Observatorio de Sostenibilidad de España**. Los de evaluación, por el contrario, están dirigidos a analizar los impactos directos o indirectos de las políticas. En este tipo de sistemas los indicadores se miden en relación a un objetivo, con un valor establecido por las políticas en cuestión. Los indicadores estructurales de la Unión Europea están en esa categoría.

El diseño de un sistema tiene que basarse en una serie de criterios a los que los indicadores deben responder, como son la **validez científica, la representatividad, comprensibilidad, georreferenciabilidad, sensibilidad, credibilidad, comparabilidad espacial, comparabilidad temporal y practicidad** (Pons, 2007).

En la práctica, el diseño de un sistema de indicadores conlleva un intenso debate, precisamente por la interpretación que se da a cada criterio. Un indicador comprensible para algunos puede no serlo para otros, e incluso pueden surgir dudas sobre la fiabilidad de los datos o sobre si está enfocado en una realidad poco relevante, etc. Pero lo que más importa es que el sistema de indicadores se corresponda con el objetivo que previamente se haya definido.

En lo que se refiere a la **ordenación del territorio** ese objetivo suele ser todavía más amplio que en el caso de indicadores centrados en temas más concretos. Es por esta razón por la que ESPON, después de diez años de trabajo, aún no tiene desarrollada su batería de indicadores sobre desarrollo territorial. En una evaluación territorial pueden entrar en conflicto diferentes temas y escalas de trabajo que, a su vez, tienen que ser comparables y valoradas entre ellas. Eso ocasiona tensiones entre indicadores sintéticos o individuales, entre un reducido o un amplio número de indicadores o entre una valoración integral o temática.

3. HACIA UN SISTEMA DE INDICADORES TERRITORIALES EN NAVARRA

La primera propuesta de indicadores territoriales en la Comunidad Foral nace con la aprobación de la **Estrategia Territorial de Navarra** (Gobierno de Navarra, 2005). La ETN constituye la **principal herramienta de planificación territorial de Navarra hasta el año 2025** y su papel es orientar las políticas sectoriales de diferentes niveles administrativos bajo el paraguas de una estrategia común, promoviendo la integración y las sinergias de todas las políticas y actuaciones en el territorio navarro.

La **ETN** se basa en seis principios que constituyen en su conjunto el desarrollo territorial sostenible: **la competitividad, la cohesión social, la sostenibilidad, el policentrismo, la accesibilidad y la gestión del patrimonio natural y cultural**. A partir de estos principios la ETN establece 18 opciones estratégicas, con 32 objetivos y 80 directrices que, en su totalidad, orientan las actuaciones de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra y, más en general, de los agentes sociales de la región. Estas actuaciones se enmarcan en un **Modelo de Desarrollo Territorial** que dibuja las líneas maestras del uso que los navarros pueden hacer de su territorio.

Para su evaluación, la ETN definió un sistema de indicadores en el que proponía dos conjuntos de indicadores: los **indicadores de situación** y los de **seguimiento**. Los primeros ofrecen una descripción de la situación de Navarra en un momento determinado en función de los objetivos fijados por la **Estrategia Territorial Europea (ETE)** (policentrismo, acceso a infraestructuras y conocimiento y gestión del patrimonio natural y cultural) y de la base del desarrollo sostenible (competitividad, cohesión social y sostenibilidad) traducidos en indicadores sintéticos de entre 15 y 20 variables cada uno. Por su parte, los indicadores de seguimiento están relacionados con las políticas y las estrategias planteadas en el documento.

En la práctica la complejidad de este sistema ha dificultado demasiado su interpretación, evaluación y actualización. De hecho, por este motivo los indicadores de la ETN han sido un tema muy debatido. Ya en el momento de elaboración de la **I Memorial Bienal de la ETN (2005-2006)** (Gobierno de Navarra, 2007), varios departamentos del Gobierno de Navarra sostuvieron que los indicadores establecidos por la ETN no eran apropiados para medir el avance de ciertos temas que figuran bajo su responsabilidad. Los aspectos más criticados fueron precisamente la complejidad del sistema, su escasa transparencia (los indicadores sintéticos tienen un alto nivel de abstracción) y, finalmente, la complicación que supone el tener que calcularlos cada dos años cuando, en muchos casos, las fuentes se actualizan con una periodicidad de 5 a 10 años.

Ante esta problemática, y teniendo en cuenta la posibilidad que ofrece la ETN de realizar una actualización de sus indicadores mediante la incorporación de otros nuevos que refuercen los objetivos promovidos por el documento, **el Consejo Social de Política Territorial (CSPT)** sugiere adaptar el sistema de indicadores para que se corresponda de forma más adecuada con los objetivos de la ETN sin necesidad de revisar el documento en su conjunto (Gobierno de Navarra, 2009).

4. UN NUEVO SISTEMA DE INDICADORES TERRITORIALES PARA NAVARRA

La necesidad de un nuevo sistema de indicadores territoriales tanto para la evaluación de la **ETN** como para los **Planes de Ordenación Territorial (POT)**, actualmente en redacción, resultaba cada vez más patente. Los POT son los planes que aglutinan todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra distribuido en cinco ámbitos territoriales y desarrollan el contenido establecido en la ETN y en el resto de disposiciones en materia territorial (Gobierno de Navarra, 2010).

Por esta razón, el **Observatorio Territorial de Navarra** decide plantear un nuevo sistema de indicadores territoriales con dos finalidades muy concretas:

- evaluar de forma numérica el impacto de los instrumentos de planificación territorial de Navarra, particularmente la ETN y los POT, y
- facilitar la toma de decisiones en materia de ordenación del territorio, tanto en la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial (POT), Planes Directores de Acción Territorial (PDAT), Planes Supramunicipales de Incidencia Supramunicipal (PSIS), Estrategia y Modelo de Ordenación Territorial (EMOT), Planes Urbanísticos Municipales (PUM), como en las decisiones del día a día.

Una vez planteados estos objetivos, lo que se pretende con el sistema es definir en qué campos o ámbitos los instrumentos de ordenación territorial pueden o pretenden tener un impacto sobre la evolución de Navarra. Evidentemente, el grado de influencia varía según los temas y éste puede ser desde muy directo, por ejemplo en cuanto a la distribución de viviendas, hasta muy indirecto, como la dependencia del sector agrario. Siempre se podrán encontrar opiniones contrastada sobre hasta qué punto hay que incluir los impactos indirectos en un sistema de indicadores territoriales de este tipo.

La estructura plantea cuatro ejes principales, que se corresponden con los capítulos de los POT: “Patrimonio natural y cultural”, “Sistema urbano”, “Comunicaciones, transportes e infraestructuras” y “Coordinación”. De ellos derivan diferentes temas (ver tabla 1) que, a su vez, se dividen en subtemas reflejados en, aproximadamente, 130 indicadores.

Tabla 1. Ejes y temas

Patrimonio natural y cultural	Conservación de la naturaleza, Contaminación, Riesgos naturales, Productividad, Paisaje, Cultura
Sistema urbano	Población, Economía e innovación, Desarrollo rural, Cohesión social, Servicios, Vivienda, Urbanismo
Comunicaciones, transportes e infraestructuras	Redes y servicios de transporte, Movilidad sostenible, Accesibilidad digital, Agua, Energía, Residuos
Coordinación	Cooperación, Planeamiento, Participación

En la medida de lo posible se han integrado en el sistema indicadores que ya están siendo utilizados en otras regiones y países, como por ejemplo los indicadores de la **Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible**, para facilitar los ejercicios de comparación sobre el posicionamiento de Navarra respecto a España y Europa. No obstante, en muchos casos no existen indicadores nacionales o internacionales que reflejen satisfactoriamente los objetivos específicos de los instrumentos de planificación en Navarra, así que se ha optado por crear un indicador propio.

Otra decisión expresa, en atención a la crítica realizada sobre la ETN, ha sido la utilización de indicadores simples y no construir nuevos indicadores sintéticos. En un futuro el uso de indicadores sintéticos sólo se justificará cuando sean reconocidos a nivel internacional.

Uno de los criterios básicos del sistema es la comparabilidad del mismo fenómeno a diferentes escalas. Para tal fin se ha incorporado, en la medida posible, el indicador a nivel europeo, español, navarro y también el referido al nivel de las “**subáreas ETN**”. Esta última unidad territorial es una división propuesta en la Estrategia para facilitar la planificación supramunicipal. El uso de las subáreas en lugar de los municipios sirve para conseguir dos objetivos: evita distorsiones estadísticas que pueden producirse por las pequeñas dimensiones de los municipios y también sirve como herramienta para poner en práctica los análisis, el debate y la planificación a esa escala, relativamente desconocida hasta ahora en Navarra.

En comparación con los indicadores de la ETN, existe una reducción del número de temas que se consideran como muy poco o nada influenciados por los POT, como por ejemplo el nivel educativo o los niveles de exportaciones. A su vez, se han incluido temas muy territoriales, como la accesibilidad o el grado en que se implementa el modelo de desarrollo territorial.

5. MUESTRA DE INDICADORES Y SU INTERPRETACIÓN

A continuación se presenta una **selección de indicadores territoriales** para demostrar no sólo la variedad de las metodologías de cálculo, sino también cómo miden el impacto de los instrumentos de planificación.

Riesgos naturales

Los riesgos naturales, como las inundaciones, sequías, terremotos o avalanchas afectan al bienestar de las personas tanto, en términos de pérdida de vida como en daños materiales. Es tarea de la ordenación del territorio reducir al máximo la vulnerabilidad de los espacios donde existe un mayor grado de riesgo natural, evitando, por ejemplo, realizar construcciones en los espacios de inundación. En Navarra, el riesgo principal son las inundaciones.

A escala europea o española existen numerosos estudios de inundabilidad que sirven como referencia para conocer el grado de riesgo y vulnerabilidad de Navarra. Sin embargo, lo que más interesa en la materia que nos ocupa es el grado en que se está manifestando esa vulnerabilidad como consecuencia de intervenciones de la planificación. La **construcción de viviendas en zonas inundables** es una de las consecuencias más directas y es la que se ha introducido como indicador.

El gráfico 1 pone de manifiesto que en Navarra se siguen construyendo nuevas viviendas en zonas inundables con periodo de retorno de menos de cien años. El indicador puede servir como base para evaluar si este aumento realmente constituye un riesgo, si se debe a una falta de precisión en la designación de las zonas de inundación o, también es posible, si es que ya se han tomado las medidas necesarias para evitar un riesgo real para las viviendas en cuestión.

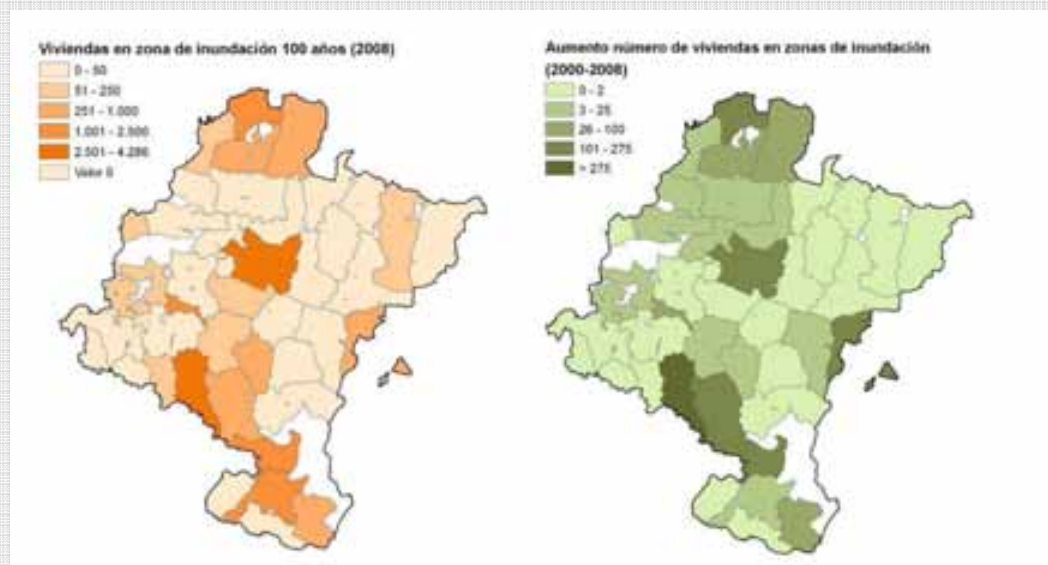
En cuanto a la metodología, se trata de un indicador nuevo, elaborado por el OTN y basado en la asignación del número de viviendas por parcela catastral y un cruce con datos de inundación. Es un indicador que difícilmente se podrá calcular a nivel europeo, aunque podría servir de base para un indicador a desarrollar a escala nacional.

Gráfico 1. Número de viviendas en zonas inundables

Indicador 10: Número de viviendas en zonas inundables con periodo de retorno < 100 años

Definición: número de viviendas que se encuentran en zonas inundables con periodo de retorno < 100 años

Número de viviendas en zonas inundables con período de retorno < 100 años (2008) y número de nuevas viviendas en las mismas zonas entre 2000 y 2008.



Fuentes: Servicio Riqueza Territorial, SITNA zonas de inundación, elaboración propia

NOTAS: Sólo se han tomado en cuenta las zonas de inundación de los ríos principales, excluyendo aquellas áreas afectadas por barrancos. La delimitación de las zonas de inundación ha sido elaborada en diferentes etapas con diferentes niveles de precisión. Por lo tanto, la comparación entre diferentes cuencas o subáreas sólo puede ser indicativa, no absoluta.

Muestra de las fuentes de base para el cálculo



Desarrollo rural

Las políticas de desarrollo rural se dirigen a las áreas rurales que tienen ciertas dificultades de desarrollo debido a que las actividades económicas se concentran cada vez más en los centros urbanos. En general se trata de áreas con baja densidad de población, elevados índices de envejecimiento y con una economía basada en gran medida en el sector agrario.

El reto radica en la atracción de actividad económica a las áreas rurales y el mantenimiento de un mínimo nivel de servicios para, de esta manera, garantizar la calidad de vida de sus habitantes y disminuir las diferencias socioeconómicas existentes entre espacios rurales y urbanos. Para tal fin es necesario mantener unas infraestructuras suficientes, diversificar las economías de estas zonas y vincularlas de forma más estrecha con el mundo urbano mediante el reconocimiento de los servicios ambientales y sociales que se prestan desde estas áreas.

En este caso, la distinción entre desarrollo rural y la ordenación del territorio es casi invisible. Los **POT** fortalecen los objetivos perseguidos en los distintos programas de desarrollo rural en ámbitos geográficos concretos, recogiendo en su mayoría los proyectos existentes, y complementándolos. Por lo tanto, sería posible que las dos políticas compartieran los mismos indicadores.

La dinamización de la economía es un objetivo primordial cuyo asunto más destacado es la diversificación de la economía hacia otros sectores. Evitando la introducción de un índice de diversidad, aquí se propone medir el avance de este objetivo con la dependencia del sector agrario.

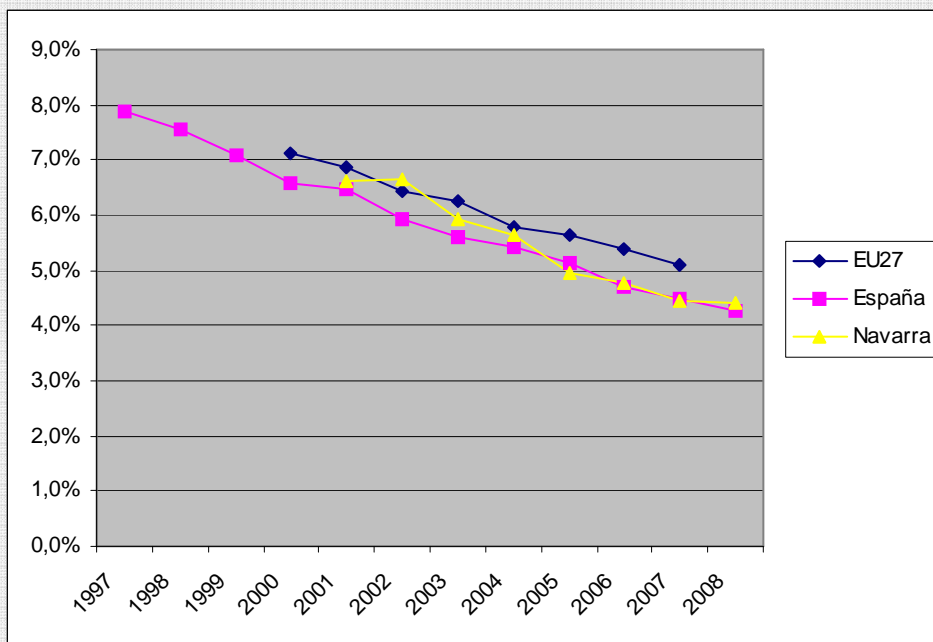
El gráfico 2 nos muestra la dependencia de la agricultura dentro y fuera de Navarra. Como región, los niveles de dependencia no son muy altos y son comparables con los de España y Europa. No obstante, esta dependencia es más acusada en las zonas más desfavorecidas, donde existen municipios en los que los empleos que dependen de la agricultura superan el 40%. El indicador permite medir un impacto muy indirecto de las decisiones de localización de la ordenación del territorio.

Gráfico 2. Dependencia del sector agrícola

Indicador 44: Dependencia del sector agrícola

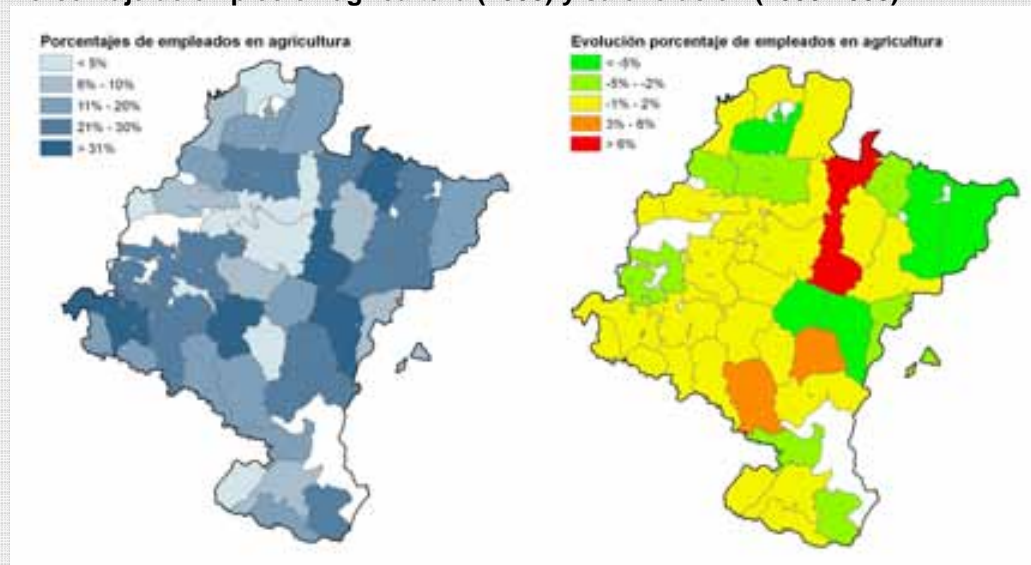
Definición: Empleos pertenecientes al sector agrícola

Evolución del porcentaje de empleo en agricultura en Navarra, España y Europa



Fuentes: Eurostat, INE, Encuesta de Población Activa

Porcentaje de empleo en agricultura (2008) y su evolución (2000-2008)



Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social

NOTA: Las fuentes para el gráfico y el mapa son distintas y no suman al mismo porcentaje para la Comunidad Foral de Navarra.

Urbanismo

Hoy día en Europa se está promoviendo la ciudad compacta y compleja para evitar la dispersión de personas y actividades, el exceso de desplazamientos y la segregación de grupos marginados o de elites. Aunque estos conceptos tienen su origen en el urbanismo, la ordenación del territorio requiere también de su implementación para poder tener un impacto a una escala mayor. Por lo tanto, la **ETN** defiende la ciudad exhortando a “aprovechar los núcleos de población existentes para satisfacer las nuevas demandas de espacio residencial y actividades” (Directriz 38). Los **POT** también aluden a los principios de un desarrollo urbano sostenible mediante el control de la expansión de los núcleos para promover la “compacidad” del tejido urbano.

Una manera muy directa de medir la eficiencia del uso del suelo y, con ello, el grado de compacidad, es la superficie urbana por habitante (gráfico 3). Los datos ofrecidos por **Corine Land Cover** reflejan que las ciudades españolas y navarras aún son relativamente compactas, aunque la superficie urbana por habitante está creciendo más rápido en los últimos veinte años.

Metodológicamente, el indicador genera problemas debido a la difícil definición de área urbana. Incluso en un contexto navarro o español, donde tradicionalmente el límite de la ciudad es muy abrupto, existen diferentes definiciones con distintos resultados. Dentro de Navarra consideramos más oportuno introducir la superficie del casco urbano como área urbana, ya que es más preciso que los datos ofrecidos por **Corine Land Cover**. Se observa claramente que las subáreas más urbanizadas (Pamplona, Tudela) tienen más compacidad que otras.

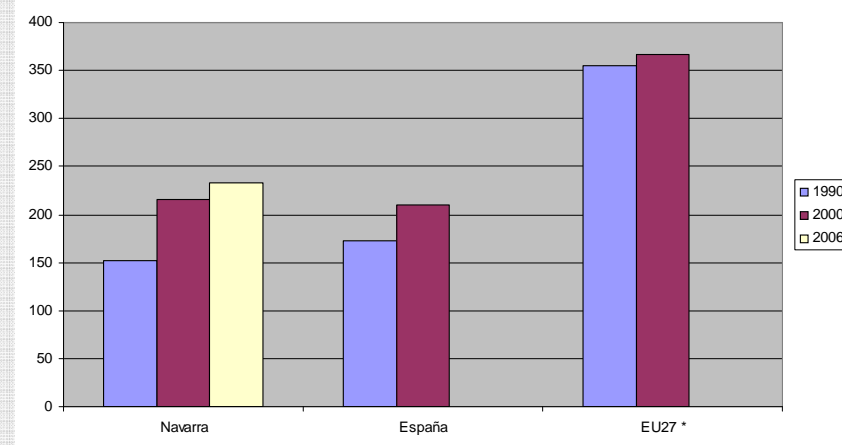
El indicador puede ayudar a definir, en términos generales, si se aprovecha el suelo de manera eficiente o no. No obstante, sólo es una referencia. Por lo tanto, se han introducido dos indicadores que reflejan el grado de compacidad a nivel de barrios y manzanas, tomando en cuenta el espacio público. El marco de este artículo no permite profundizar en el tema, pero se puede comentar que permite un análisis a más profundidad sobre el estado y el grado deseable de compacidad de las nuevas urbanizaciones.

Gráfico 3. Área urbana por habitante

Indicador 79: Área urbana por habitante

Definición: Superficie de área urbana por habitante en una determinada región.

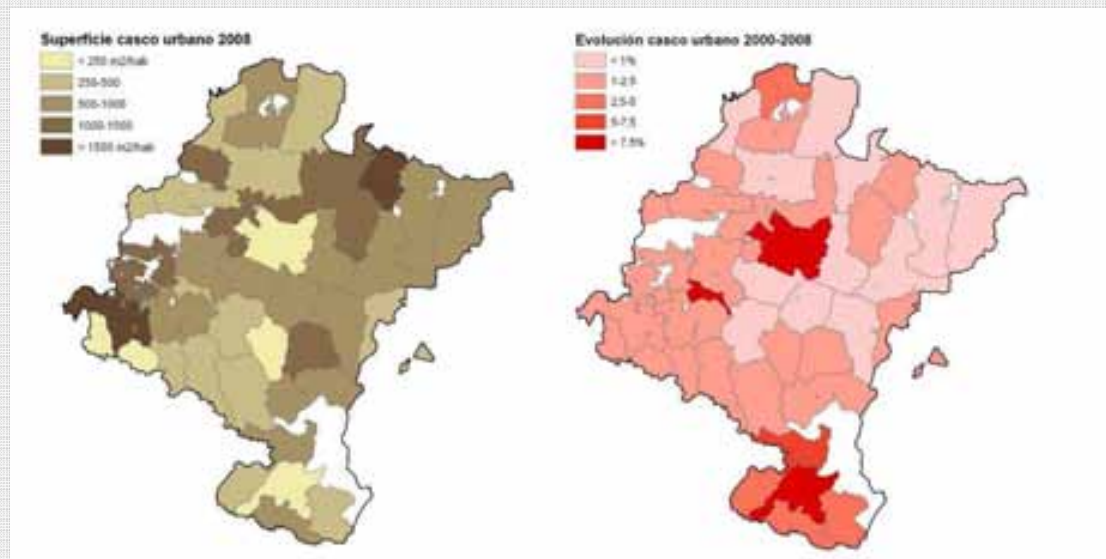
Área urbana por habitante en Navarra, España y la Unión Europea (1990, 2000, 2006)



Fuentes: Corine Land Cover, Eurostat.

NOTA: EU27 no incluye a Suecia, Finlandia, Malta y Chipre por falta de datos

Superficie de casco urbano por habitante por subárea ETN (2008), y evolución de la superficie del casco urbano (2000-2008)



Fuente: Catastro de Navarra.

6. CONCLUSIONES

En este artículo hemos puesto de manifiesto que el diseño de un sistema de indicadores es una tarea complicada, más si se trata de un sistema que debe ser útil para los instrumentos de planificación, cuyos objetivos son relativamente abstractos. **El sistema construido en Navarra tiene como finalidad facilitar la evaluación de los diferentes planes de ordenación del territorio.**

El nuevo sistema desarrollado posee gran valor añadido en varios aspectos. En primer lugar, se están definiendo **nuevos indicadores específicos de temática territorial**, como la compacidad, complejidad, o accesibilidad. Segundo, **se territorializan indicadores de otras temáticas** y, tercero, **se relacionan los indicadores**, en la medida de lo posible, **con las directrices y objetivos de la ETN y los POT**. Esas características permiten que en los procesos de planificación en Navarra se disponga de una base sobre la que se puedan ir debatiendo y precisando los objetivos de cada plan, ya que el sistema no establece los valores deseables de cada indicador.

También quedan lecciones por aprender. No se puede hablar de un sistema definitivo. En la medida en que se van definiendo objetivos más concretos se podrán ir añadiendo indicadores (por ejemplo, sobre calidad paisajística o intensificación en nodos de comunicación). También hace falta pensar de qué manera se puede evaluar el conjunto de indicadores con un marco de valoración integral.

Como conclusión final, diremos que el sistema sirve para lo que está diseñado: la evaluación de planes de ordenación del territorio. No pretende ser un sistema sectorial, aunque se hayan integrado, en la medida posible, las políticas sectoriales con relevancia territorial. Tampoco pretende ser el sistema que evalúe los grandes objetivos estratégicos del Gobierno de Navarra en su conjunto a largo plazo, como hizo la ETN. Este es un trabajo que queda pendiente para el futuro.

BIBLIOGRAFÍA:

Wong, C. (2006): Indicators for urban and regional planning: the interplay of policy and methods. The Rtpi Library series. Routledge. Taylor & Francis Group. London.

De Vries, A. (2009): Gestión de información territorial para la toma de decisiones. En: Farinós, J., Romero, J. y Salom, J., eds.: Cohesión e inteligencia territorial: Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones, p. 139-152. PUV, Valencia.

Pons, J. (2007): Seguimiento de los indicadores de la Estrategia Territorial de Navarra. Universidad de Navarra. Pamplona.

Gobierno de Navarra (2005): Estrategia Territorial de Navarra [en línea].

Disponible en:

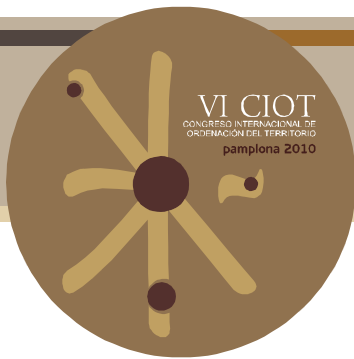
http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Estrategia_Documentacion.asp

Gobierno de Navarra (2007): I Memoria Bienal de la Estrategia Territorial de Navarra 2005-2006 [en línea]. Disponible en:

http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Estrategia_Documentacion.asp

Gobierno de Navarra (2009): II Memoria Bienal de la Estrategia Territorial de Navarra 2007-2008 [en línea]. Disponible en:

http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Estrategia_Documentacion.asp



La ordenación territorial en Navarra. ¿Hacia un modelo eficaz de planificación?

Aldert de Vries

(Licenciado en Geografía Física, Coordinador Técnico del Observatorio Territorial de Navarra)

Claire Danon

(Becaria Observatorio Territorial de Navarra)

1. INTRODUCCIÓN

La **Ordenación del Territorio** es una disciplina relativamente nueva que empieza a hacerse un hueco en la administración pública con la aprobación de la Constitución española de 1978. En la medida en que las comunidades autónomas van adquiriendo competencias en el nuevo modelo de Estado, cada una de ellas se encarga de aprobar las leyes que estructuran los procedimientos relacionados con la ordenación del territorio junto con los del urbanismo, área tradicionalmente protagonista de las intervenciones territoriales.

Esta implementación a mayor escala se realiza superando no pocas críticas relacionadas con diferentes aspectos del sistema, tal y como constatan numerosas publicaciones. En ellas se alude a la falta de control democrático sobre la corrupción urbanística, la ausencia de estrategias y planes a nivel supramunicipal, la escasa coordinación entre las diferentes administraciones, la dificultad de transformar el enfoque sectorial en un enfoque más integral, etc. Según muchas de esas voces, el resultado de estas carencias es la ilimitada expansión urbanística vivida en España a lo largo de los últimos quince años.

La cuestión fundamental que queremos analizar en este artículo es **hasta qué punto el sistema de planificación territorial, en particular el de Navarra, está funcionando correctamente a pesar de las dificultades que existen**. No es fácil evaluar el sistema de planificación en su conjunto, ya que se trata de un sistema integral, con objetivos amplios, procedimientos complejos y en el que participan multitud de agentes.

El debate sobre si la Ordenación del Territorio es una disciplina más o menos útil no se limita exclusivamente al caso español. Cada país europeo tiene su propio sistema, también difícil de clasificar, y en cada país surgen preguntas existenciales sobre la utilidad y el éxito del sistema de planificación, e incluso debates sobre qué sistema resulta más eficaz. En este marco es interesante

mencionar la clásica controversia entre sistemas dirigidos por el plan y aquéllos cuya orientación depende de las oportunidades de desarrollo (*plan-led versus development-led planning*)¹ o, dicho de otro modo, los sistemas “inflexibles” que usan el plan como base para cualquier decisión urbanística y los que se dejan regir por oportunidades de desarrollo. Como ocurre siempre, en la práctica no existe esta dualidad. Por ejemplo, en muchos sistemas que pueden considerarse “dirigidos por el plan” se hace una utilización extensa de convenios urbanísticos acompañados a continuación de recalificaciones de usos y aprovechamientos al margen del propio plan.

A raíz de estos debates, el **Observatorio Territorial de Navarra** ha hecho un ejercicio de reflexión sobre el funcionamiento del sistema de planificación en Navarra. No nos hemos fijado en resultados en concreto, ya que éste es un tema que queremos trabajar con un sistema de indicadores que sirva para traducir los objetivos, generalmente de carácter abstracto, en resultados medibles sobre el territorio. Este trabajo está más centrado en el propio funcionamiento del sistema. Para ello hemos tenido en cuenta tres criterios que, aunque no suelen expresarse de manera explícita, desempeñan un rol concreto en su valoración, dependiendo de si participan en él o se ven afectados por el sistema. Son los siguientes:

1. La eficiencia del sistema, sobre todo evitando una burocracia excesiva en tiempos de procedimiento alargados.
2. La articulación de decisiones estratégicas con planes concretos.
3. El debate y consenso amplio entre los agentes interesados y la población en general.

Para facilitar este proceso de reflexión centramos el análisis en aquellos instrumentos de planificación que ya cuentan con una amplia trayectoria de implementación en la Comunidad Foral: los Planes Generales Municipales, los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, y una experiencia concreta de planificación supramunicipal, que son las Normas Urbanísticas de la Comarca de Pamplona. Las conclusiones que ofrece este texto son fruto de un bosquejo rápido de planes que se complementa con análisis numéricos y entrevistas puntuales relacionadas con cuatro casos específicos: las NUC, los PSIS de Actividades Económicas y los PGM de Aranguren y Lekunberri.

1.1. Breve caracterización del sistema de planificación en Navarra

Actualmente, la **Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo** (LFOTU) es la que rige el sistema de ordenación del territorio de la Comunidad Foral de Navarra. Esta ley sucede a otras leyes anteriores en materia de

¹NADIN, V. y STEAD, D. “European spatial planning systems, social models and learning”, *disP – The Planning Review*, vol. 172, nº 1, 2008, p. 35-47. Disponible en: <http://www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/download/1570/9365/file> [consulta: 20-09-2010]

ordenación territorial y urbanismo, como fueron la 12/1986, y la 10/1994. En 2009 se ha realizado un cambio menor que no afecta al sistema, sino tan sólo a las normas que le afecten.

La LFOTU contiene objetivos variados. Algunos son contenidos generales orientados hacia la planificación territorial, mientras que otros tienen un carácter más específico, más relacionado con el urbanismo que con la planificación territorial. Las normas detalladas a nivel urbanístico, como por ejemplo las superficies mínimas de espacio público o el número de aparcamientos por manzana, se pueden considerar fruto de la tradición urbanística de España, ya que en otros países no existe un nivel de detalle tan elaborado en leyes de la misma materia.

El sistema está constituido por cinco instrumentos clave que se aplican en un orden de escala de mayor (región) a menor (municipio). La **Estrategia Territorial de Navarra (ETN)**² es un instrumento de carácter orientativo que define líneas de actuación para lograr un desarrollo territorial sostenible de la región. Es una figura nueva introducida en la LFOTU del 2002. En 2005 se aprobó el documento final, que se organiza alrededor de seis grandes objetivos: una mayor cohesión socioeconómica, una mejor conservación de los recursos naturales, una competitividad más equilibrada, un sistema urbano más policéntrico, una mayor equidad en el acceso de la población a los servicios, las infraestructuras y el conocimiento, y una gestión inteligente del patrimonio natural y cultural.

La figura de los **Planes de Ordenación Territorial (POT)** también se ha introducido en la última Ley del 2002, aunque en la anterior versión ya existía un elemento parecido que dio lugar a la elaboración de las **Normas Urbanísticas de la Comarca de Pamplona**. Los POT son un instrumento de planificación a nivel subregional que distingue cinco áreas dentro de la comunidad de Navarra. Desde el año de aprobación de la ETN se está trabajando en la elaboración de los POT y se espera su aprobación a finales de este año 2010³.

Es importante destacar que, al contrario de lo que ocurre con la ETN, las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial tendrían, en su mayoría, un carácter vinculante.

Los **Planes Directores de Acción Territorial (PDAT)**, también una figura nueva de la LFOTU, tienen por objeto la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales sobre el territorio derivadas del Plan de Ordenación Territorial. A pesar de que aún no se han puesto en práctica, ya se han creado grandes expectativas alrededor de los PDAT porque serían los instrumentos

²Navarra. Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio. *Estrategia Territorial de Navarra*. Disponible en: http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Estrategia_Territorial_Navarra.asp [consulta 20-09-2010]

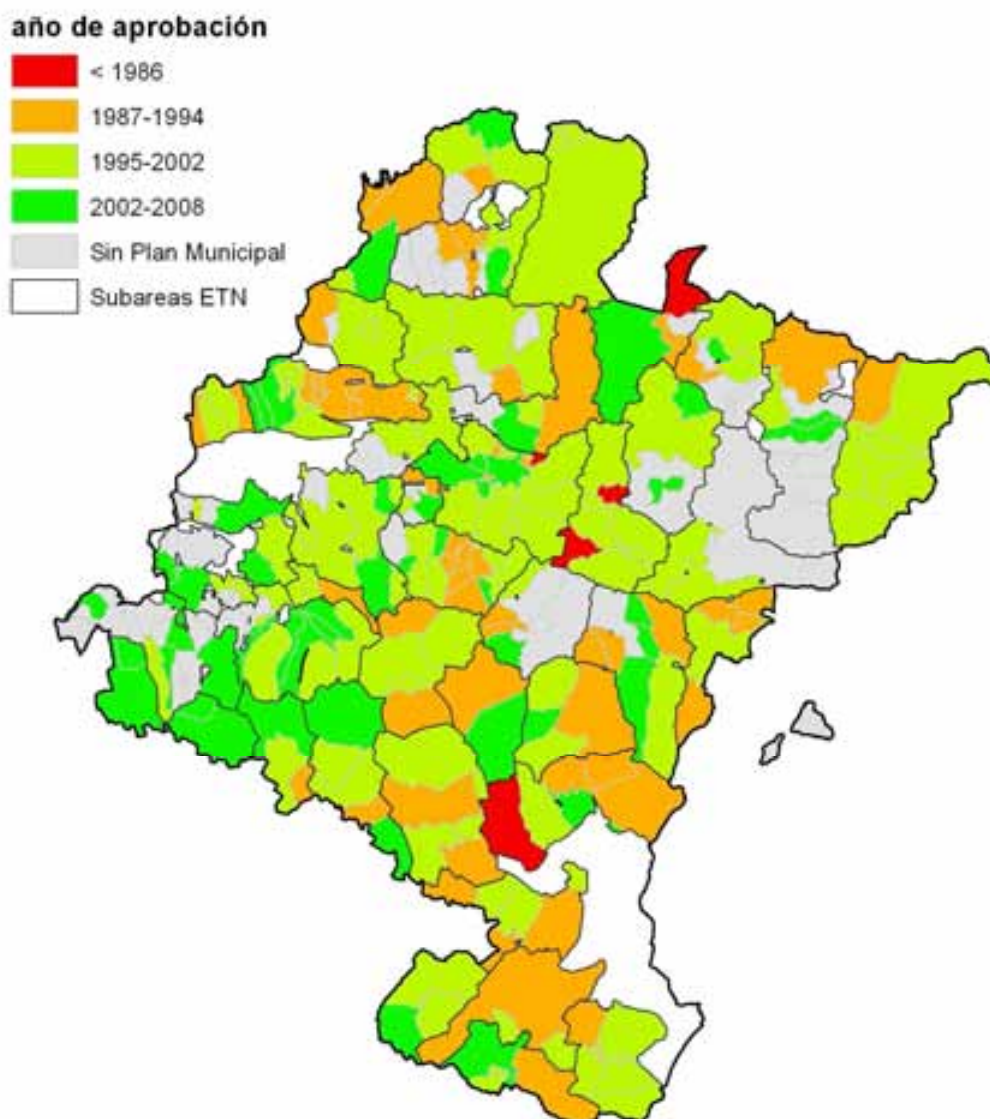
³Navarra. Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio. *Planes de Ordenación Territorial de Navarra* [en elaboración]. Disponible en: http://www.nasursa.es/es/OrdenacionTerritorio/Planes_Ordenacion_Territorial.asp [consulta 20-09-2010]

encargados de traducir los POT y la ETN en acciones concretas dentro del territorio a un nivel supramunicipal.

Los **Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS)** son figuras ya existentes en anteriores leyes y se aplican en múltiples ocasiones. Los planes de esta categoría son instrumentos que sirven para elaborar un proyecto sectorial, como un polígono industrial o una nueva urbanización, de un tamaño que sobrepasa la capacidad del municipio. Los PSIS también se refieren a proyectos concretos que tienen por objeto regular la implantación territorial de infraestructuras o instalaciones hidráulicas, de transporte, de gestión ambiental y otras.

El **Plan General Municipal (PGM)** es el instrumento básico a través del cual se establece la ordenación urbanística de un término municipal completo mediante una regulación integrada y global. Tiene por objeto definir la estrategia y modelo municipal de ocupación del territorio y establecer la ordenación estructurante para todo el término municipal. La figura del PGM reemplaza el Plan Municipal, instrumento municipal vigente en la legislación anterior. El cambio más sustancial es la introducción de la **Estrategia y el Modelo de Ocupación del Territorio (EMOT)**, un documento que debe reflejar las apuestas estratégicas del municipio para su futuro desarrollo. Como se puede apreciar en gráfico 1, actualmente 45 de los 272 municipios de Navarra ya cuentan con un PGM acorde con la Ley Foral del año 2002.

Gráfico 1: Año de aprobación del plan municipal más actual (situación 2010)



Fuente: SIUN

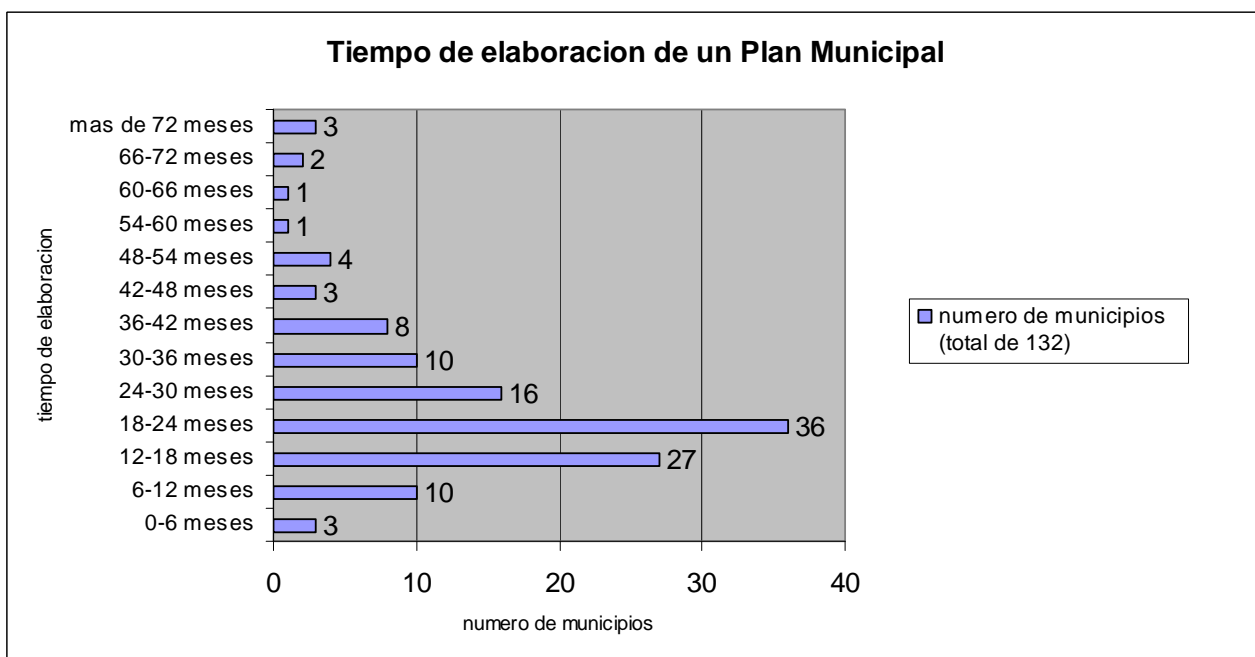
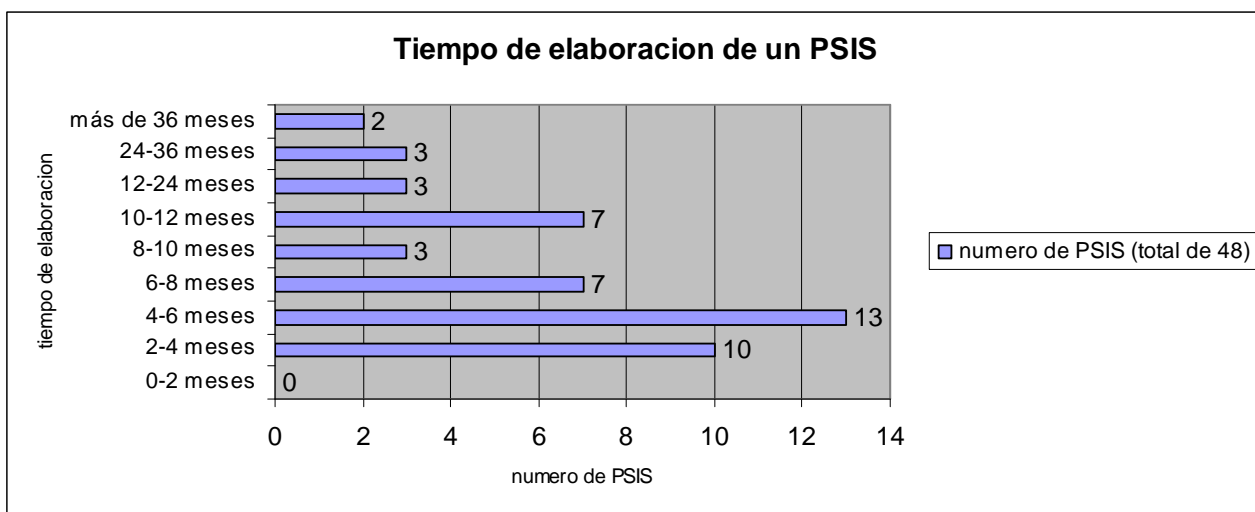
1.2. Eficiencia del sistema de planificación navarro

Una preocupación general en todos los sistemas de planificación es qué grado de eficiencia se obtiene en su funcionamiento. La credibilidad de un plan depende en parte de la agilidad con que se tramita y en qué medida es capaz de adaptarse a nuevas situaciones. Un sistema burocrático y rígido no se corresponde con las expectativas de los ciudadanos ni de los agentes que quieren actuar sobre el territorio y esto puede repercutir negativamente sobre el apoyo con que necesita contar el sistema.

Gráfico 2 muestra un resumen de los tiempos de elaboración y aprobación de los dos tipos de planes más frecuentes, que son los PSIS y los PGM. En el caso de

los PSIS, casi la mitad se aprueba en seis meses y el 83% se aprueba en menos de un año. Los PGM tardan algo más en aprobarse, en el 75% de los casos entre uno y tres años, superando esa duración el restante 25%. En los planes a mayor escala se observa una duración más larga. La ETN ha tardado cinco años en aprobarse, las NUC llegaron a los diez años y los POT iniciaron su trabajo en el año 2005, quedando pendiente su aprobación a finales del 2010.

Gráfico 2: Duración de los procedimientos para aprobar un PSIS (a) y un PGM (b).



Nota: Los datos disponibles han permitido analizar 48 de los 53 PSIS (sólo los planes, no los proyectos) y 132 de los 272 municipios. La fecha de inicio se corresponde con el anuncio oficial de la elaboración del plan en el Boletín Oficial de Navarra. La fecha final corresponde a la publicación de su aprobación definitiva en el mismo BON.

A la vista de los gráficos, los plazos de elaboración de la gran mayoría de los PSIS y PGM no parecen exageradamente largos. Pero si tomamos como

referencia un estudio de agilidad de los planes municipales realizado en Holanda⁴, comprobamos que allí se ha logrado una reducción en los tiempos de procedimientos de 46 a 17 semanas ocasionada, precisamente, gracias a una modificación profunda de la Ley de Ordenación de Territorio.

Basándonos en las entrevistas mantenidas para la realización de este documento, obtenemos una serie de reflexiones que merece la pena reflejar. En cuanto a los PSIS, el hecho de que su proceso de elaboración se pueda alargar o hasta detener sin que ello se entienda como un problema influye directamente en la imagen del procedimiento.

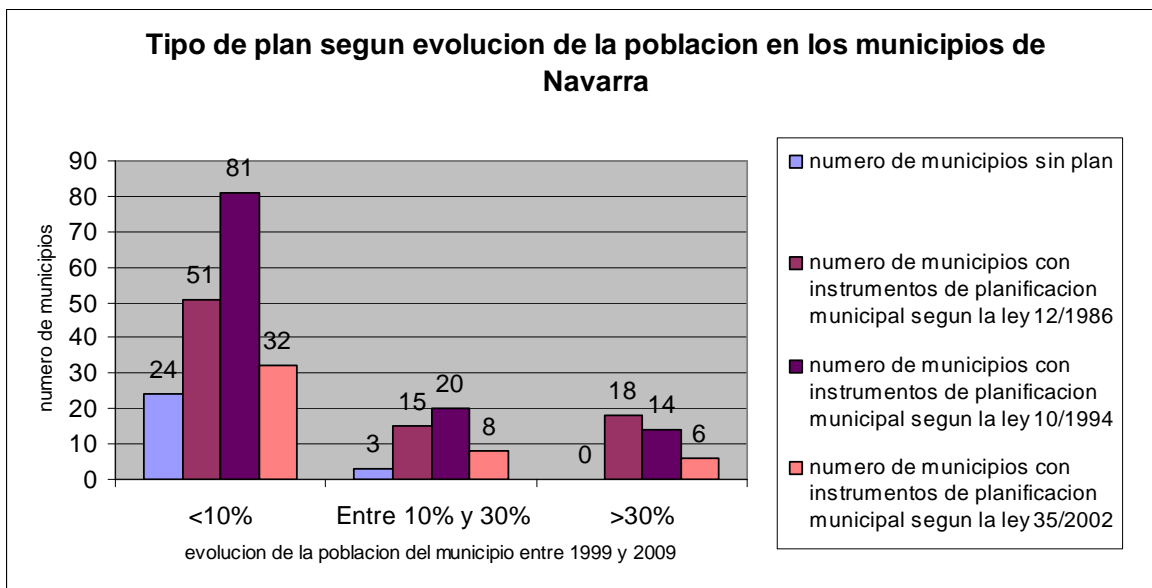
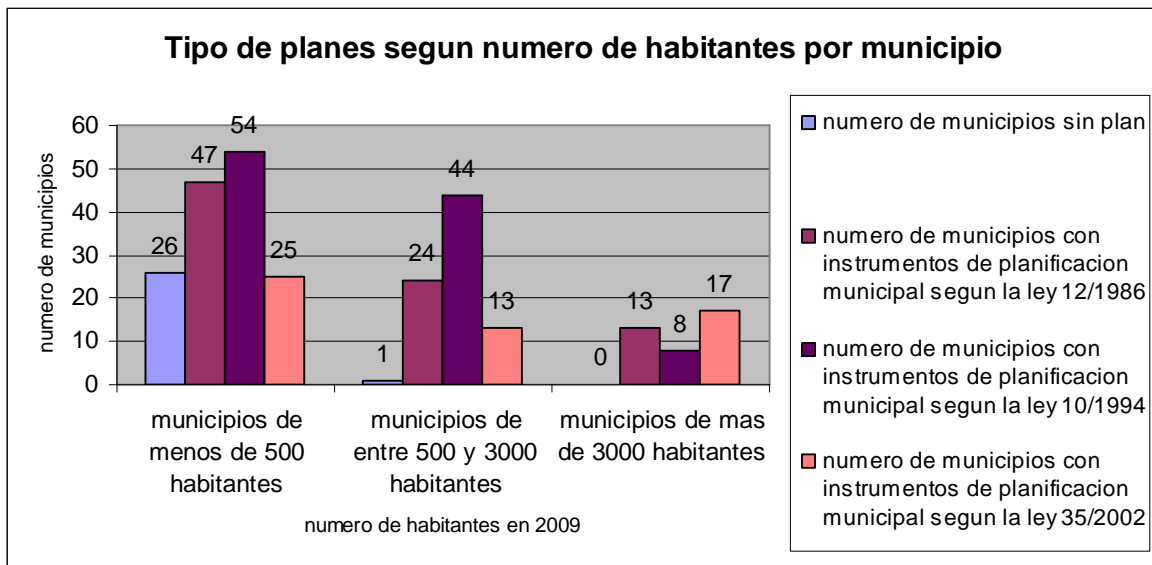
En el mismo sentido actúa el que aunque haya ciertos tiempos definidos en la ley después de los cuales el proceso de elaboración de PSIS caduca, en la práctica estos tiempos no siempre son tomados en cuenta. Posiblemente la realidad más significativa no se refleja en los gráficos, ya que en ellos no se registra la fase preliminar de elaboración del expediente, en que se debate sobre la necesidad de iniciar un PSIS o un PGM, y que es larga y desigual según cada caso.

Ya habíamos puesto de manifiesto que muchos municipios llevan décadas sin actualizar su plan y algunos incluso carecen de él. Esta situación puede deberse a dos razones: que los municipios en cuestión no cambian o son muy pequeños y no necesitan actualizar su plan, o bien a que, aun siendo dinámico el desarrollo del municipio en cuestión, el ayuntamiento no percibe la necesidad de actualizar su plan.

En **gráfico 3** mostramos la situación actual del plan en cada municipio según dos variables: el tamaño y el crecimiento de la población. Inmediatamente comprobamos que se da una evidente correlación con el tamaño de población. En general, los municipios con más poblados tienen un plan más actual. No obstante, el dinamismo de la población no parece influir en la agilidad con que se inicia una actualización del plan, ya que existe una distribución equitativa de planes de distintas épocas en cada categoría de crecimiento.

Gráfico 3: Actualidad del plan según número de habitantes (a) y evolución de la población (b).

⁴ BUITELAAR, E., et al. *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: eerste resultaten*. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag/Bilthoven 2010. Disponible en: http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Ex_durante_WRO_WEB.pdf [consulta 20-09-2010]



Estos datos apuntan a que un importante grupo de municipios no tiene interés en actualizar su plan a pesar de que las razones “territoriales” para hacerlo sean muchas. Esto significa que, en comparación con el trabajo y esfuerzo que representa para un municipio el actualizar su plan, las ventajas o cambios fundamentales que aporta el nuevo instrumento de planificación territorial municipal resultan demasiado débiles.

En la práctica hemos podido observar que el desarrollo real se estructura mediante un gran número de modificaciones, pequeños planes que, en su conjunto, cambian profundamente la visión original del plan municipal.

Surge entonces la imagen de un sistema que en sí mismo no aporta ninguna rigidez ni impide las expansiones urbanísticas aunque realmente exista un plan municipal antiguo que podría considerarse rígido si se aplicara íntegramente. Parece que los municipios siguen la iniciativa de los promotores y no crean una propuesta propia. El “plan-led”, sistema que representan los PGM, está sobrepasado por el “development-led”, sistema basado en las modificaciones. Esta situación parece incluso repetirse en los PGM recientemente aprobados, ya que no toman en consideración la posibilidad de que se produzcan modificaciones a largo plazo.

Los PSIS en sí presentan un mecanismo ágil en línea con las modificaciones a los PGM. Son iniciativas singulares que, hasta la fecha, no necesitan enmarcarse en un plan de mayor nivel. En este sentido, son ágiles y flexibles. El problema surge cuando un PSIS entra en conflicto con otros intereses.

Las contradicciones que pueden generarse entre ambos instrumentos (PGM y PSIS) nos llevan preguntarnos en qué sentido se planifica atendiendo a una estrategia común y compartida...

Una reflexión final sobre la eficiencia del sistema se refiere a la posible rigidez que representan los detalles urbanísticos en la LFOTU, ya mencionados en la introducción. Se podría cuestionar si estas normas constituyen realmente una limitación para generar mayor variedad entre los planes municipales. La ventaja de las normas, por otro lado, es que presentan un marco claro en el que diseñar una nueva urbanización, lo cual evita la consecución de una larga etapa de negociaciones, tal y como ocurre en otros países. Esa realidad a nivel urbanístico contrasta con la flexibilidad que presentan los planes a mayor escala, que no parecen tener mucha incidencia en las grandes decisiones de localización, como consta en las evaluaciones de la ETN⁵.

1.3. Traducción de estrategias en acciones concretas de los planes territoriales

El objeto de la Ordenación del Territorio es diseñar estrategias de desarrollo que integren todos los sectores y que se traduzcan en intervenciones concretas sobre

⁵ **Observatorio Territorial de Navarra.** *Memoria bienal de la Estrategia Territorial de Navarra.* Diciembre de 2007. Disponible en: http://www.nasursa.es/documentacion/BienalETN_2005-2007.pdf [consulta 20-09-2010]. **Observatorio Territorial de Navarra.** *II Memoria bienal: Estrategia Territorial de Navarra.* 2010. Disponible en: http://www.nasursa.es/documentacion/IIIMemoriaBienalETN_completa.pdf [consulta 20-09-2010]

el territorio. Para la consecución de este objetivo es necesario que los planes sepan relacionar esa apuesta estratégica con las determinaciones finales en el plan, recogiendo las orientaciones y determinaciones de otros planes relevantes, como la ETN, los POT, otros PSIS o PGM de municipios limítrofes.

En el caso de los **PSIS**, los planes estudiados apenas se relacionan con los planteamientos estratégicos de otros planes. A veces los PSIS hacen referencia a otros instrumentos de planificación territorial de ámbito más amplio para justificar su redacción. Según la opinión de los autores de esta ponencia, la mayoría de los PSIS carecen de un análisis completo de la situación. Se suele tomar en cuenta el desarrollo de un área demasiado pequeña y aislada en vez de considerar el conjunto del desarrollo municipal o de los municipios afectados.

Un ejemplo claro es la elaboración de PSIS relacionados con áreas de actividad económica. En muchos casos falta incluir en ellos cifras de oferta y demanda a nivel local y regional, así como profundizar en los argumentos que justifican la elección del lugar en relación con diferentes aspectos del modelo de desarrollo territorial de la zona, como pueden ser la concentración en núcleos vertebradores, el fortalecimiento de ciertos sectores en áreas específicas, la construcción de corredores o los impactos paisajísticos.

La figura del **PGM** ofrece la oportunidad real de combinar una visión estratégica con actuaciones concretas desde la introducción de la figura de la EMOT. Ahora, el mismo documento de plan municipal establece los planteamientos estratégicos deseados por el municipio y las normas y proyectos concretos que permitirán desarrollar estos planteamientos.

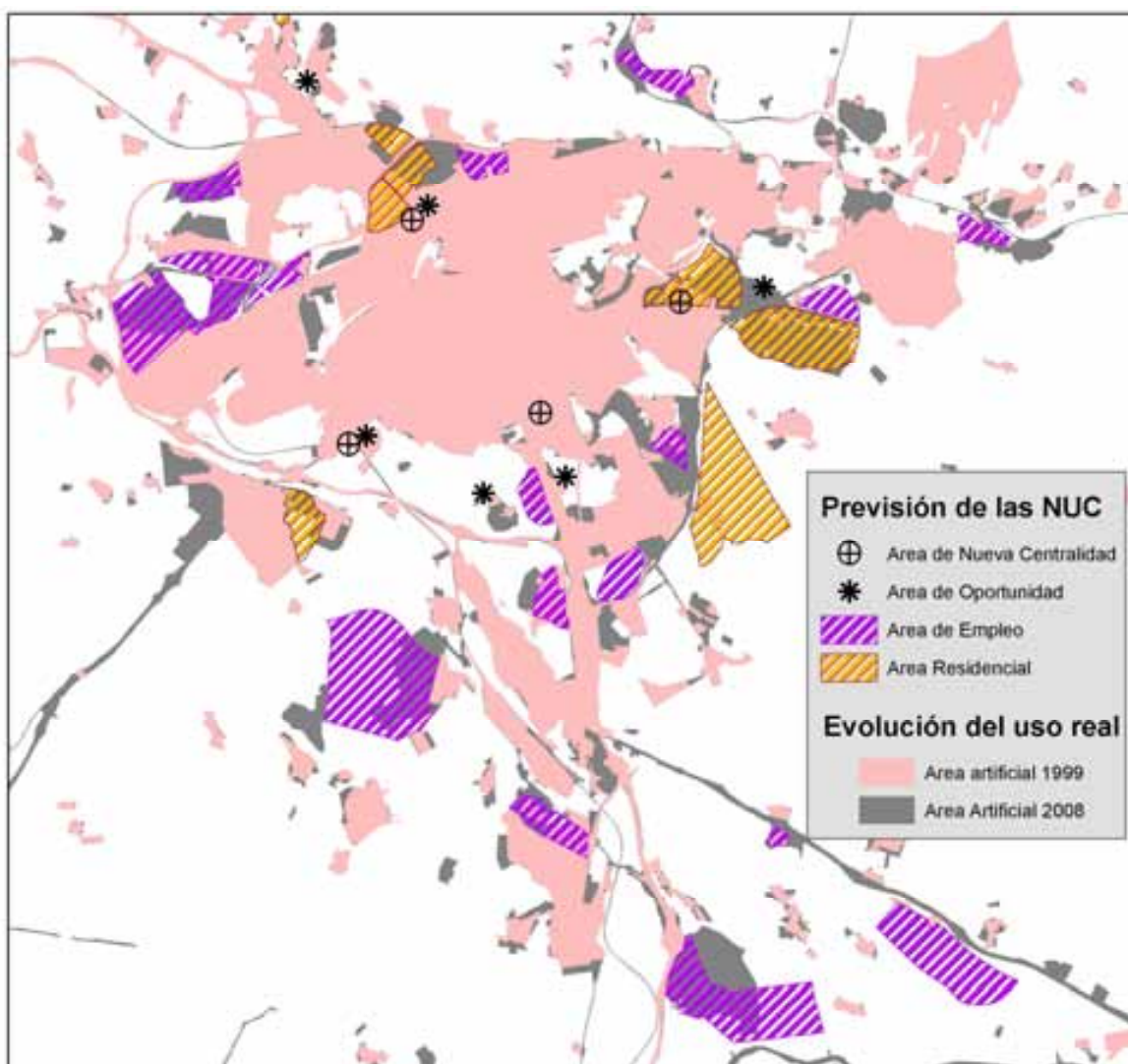
Indudablemente, la elaboración de una **EMOT** significa un gran paso hacia adelante que sirve para contextualizar mejor el desarrollo del municipio. Sin embargo, no se ha encontrado ninguna referencia a la ETN o los POT en las EMOT analizadas. En las entrevistas mantenidas con responsables de los municipios se evidencia que ellos tienen una idea clara acerca del futuro de su municipio y pretenden reflejarla proponiendo la ejecución de acciones concretas que sirvan, por ejemplo, para fortalecer el carácter rural de la zona, o en relación con el acceso de la población hacia el área periurbana que se mantiene como suelo no urbanizable, o el carácter de la actividad económica que se quiere atraer y las actuaciones necesarias para conseguirlo.

Los **POT** pueden empezar a jugar un rol específico como promotor del posicionamiento estratégico de los municipios o los sectores que dependen de los PSIS, aunque hay quien opina que serán PDAT va a ser el verdadero instrumento que explicita las apuestas estratégicas de la ETN y los POT en decisiones de localización.

En este marco, las Normas Urbanísticas de Comarca de Pamplona ya han constituido una primera experiencia de planificación estratégica y supramunicipal, consiguiendo superar un ambiente inicial de poca receptividad, ya que se consideraba que podrían llegar a invadir ciertas competencias de los municipios.

Gráfico 4 pone de manifiesto que aunque la realidad no siempre haya evolucionado según las previsiones de las NUC, estas Normas sí han conseguido alcanzar resultados importantes en la ordenación de las infraestructuras y en la promoción de una gestión paisajística en la Comarca. Los entrevistados subrayan que el hecho de que no siempre se hayan cumplido las NUC no es algo necesariamente malo. Destacan que lo importante ha sido lograr un entendimiento entre municipios. No obstante, aún estamos lejos de realizar una planificación estratégica verdadera en común, como muestran los debates actuales sobre las futuras expansiones urbanísticas.

Gráfico 4: Previsiones NUC y desarrollo urbanístico real en la cuenca de Pamplona.



Fuentes: Normas Urbanísticas de la Comarca de Pamplona (NUC), Mapa de Cultivos y Aprovechamientos (Departamento de Medio Ambiente).

1.4. Grado de participación y debate del ciudadano y su toma en consideración en los planes territoriales.

Formalmente, la **Ley Foral 35/2002** dota a todos los instrumentos de ordenación del territorio de mecanismos de participación, principalmente mediante la obligación de incluir una etapa de información pública en que la población pueda conocer la propuesta preliminar, opinar al respecto y realizar las alegaciones oportunas al respecto.

En la práctica, los procesos de participación han sido muy importantes en la aprobación de los instrumentos de planificación de rango superior, como la ETN y los POT. Si nos referimos a planes supramunicipales, como los **PSIS**, nos encontramos con que en ellos se percibe una participación ciudadana más relevante cuando existe una oposición concreta a la realización del PSIS.

Existe también la obligación de incluir un periodo de información pública durante la elaboración de los Planes Generales Municipales. A nivel general, no hay datos del porcentaje de participación ciudadana o de si se llevan a cabo otros sistemas de participación complementarios. Encontramos pocos ejemplos donde la participación ciudadana haya conducido a la incorporación de cambios sustanciales en el plan. Se puede citar el ejemplo de Lekunberri, que contó con un proceso de participación ciudadana importante y con repercusión en la elaboración del Plan General Municipal. En efecto, al margen del periodo de información pública previsto por la Ley 35/2002, el municipio añadió un proceso de participación ciudadana en la fase de definición de la EMOT. Esta participación condujo, entre otras acciones, a una reducción considerable de las previsiones en cuanto a nuevos habitantes y capacidad de las nuevas áreas residenciales.

Es interesante mencionar que la elaboración de los **planes generales municipales** está poco vinculada a otros procesos participativos más dinámicos, como las **Agendas Locales 21**. La AL21 es un instrumento que permite establecer “un proceso de reflexión y planificación estratégica dirigida a la acción, desarrollado en un ámbito territorial local y basado en la integración de dos criterios básicos: la sostenibilidad y la participación ciudadana.” Se ha implementado en gran parte de los municipios navarros con propuestas concretas que podrían traducirse, en parte, en un plan municipal. Parecería lógico, entonces, que exista un enlace entre ambos instrumentos, pero no existe ningún esquema o metodología para hacerlo, con lo que en la práctica son dos procesos paralelos e independientes en la mayoría de los municipios.

La hipótesis que formulamos es que la escasa participación no se debería tanto al poco interés que puedan tener los ciudadanos en los temas de planificación territorial, sino a la ausencia de un sistema de participación ciudadana bien implementado, basado en la capacidad propositiva de la población.

2. CONCLUSIÓN

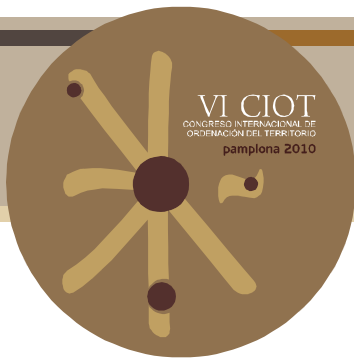
El sistema de planificación de Navarra ha evolucionado a lo largo de sus 25 años de existencia, dando como resultado un cuerpo normativo muy desarrollado que abarca instrumentos para cinco escalas diferentes. En estos momentos se encuentra en una etapa de implementación centrada sobre todo en lo referido a la escala intermedia o supramunicipal.

Hemos concluido que el sistema es relativamente ágil a la hora de responder a nuevas necesidades. No tanto por el carácter de los planes municipales, sino por la rapidez con que se pueden elaborar y aprobar modificaciones al plan y por la figura de los PSIS, que suelen aprobarse en menos de un año.

No obstante, la cuestión es si los instrumentos no resultan demasiado “seguidores” de los acontecimientos territoriales en lugar de ser “iniciadores” de un nuevo modelo de desarrollo. Los primeros resultados de este análisis, todavía de carácter superficial, parecen indicar que sería recomendable que la planificación a nivel local adquiriera una actitud más propositiva.

De esta manera se conseguiría lograr una **mayor conexión entre las apuestas estratégicas y las actuaciones concretas en el territorio**. Los Planes de Ordenación Territorial intentarían apostar por esta solución, siempre que su redacción final no quede en un nivel demasiado abstracto como para ser implementados a nivel local. Si fuera así, serían los PDAT los instrumentos que propiciarán la solución definitiva a esta cuestión. Se puede constatar que el nexo de unión entre estrategia y acción es el punto débil del sistema, donde habrá que realizar un esfuerzo importante en el futuro.

Es momento de superar el hecho de que la participación en los procesos de planificación, sobre todo en PGM y PSIS, sea simplemente un trámite más. Si se pudiera conseguir un debate más propositivo que conduzca a la toma de decisiones estratégicas y fundamentales sobre la evolución deseada del territorio, se disminuiría considerablemente el riesgo de conflictos y alegaciones en las fases posteriores.



Criterios de evaluación de la capacidad de la planificación de influir en los procesos metropolitanos¹.

*Valenzuela Montes, Luis Miguel**
*Soria Lara, Julio Alberto***

** (Dr. Geógrafo. Coordinador del Laboratorio de Planificación Ambiental -LABPLAM-. Área de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada)*

*** (Ambientólogo. Contratado de Investigación. Laboratorio de Planificación Ambiental -LABPLAM-. Área de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada)*

RESUMEN

El proceso de metropolitanización de la Vega de Granada es evaluado mediante algunos criterios o “capacidades” que pretenden identificar, hasta qué punto la planificación metropolitana ha sido capaz de influir en el desarrollo urbanístico de siete municipios, para lo que se tiene en cuenta también el análisis de sus respectivos PGOU's. La metodología aplicada muestra los resultados relativos a las capacidades definidas, o sea, las de: regulación, coordinación y orientación.

1. INTRODUCCIÓN: PROCESOS METROPOLITANOS VS PLANIFICACIÓN

La planificación territorial en sus diferentes ámbitos escalares (municipal, subregional, regional y europea) y competenciales (urbanística, ambiental, territorial, y sectorial) muestra cada vez menos capacidad reguladora (Healey, 2006) del desarrollo territorial por la presencia creciente en la dinámica metropolitana (Indovina, 2003) de diferentes factores tales como:

- La globalización que afecta a la dinámica de los paisajes locales (Veltz, 1999).
- La deslocalización de usos y servicios (con la consiguiente alteración de flujos), como consecuencia de los nuevos patrones de relación espacial que suponen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Jonas, 2001).

¹ Esta investigación ha sido posible gracias al proyecto de investigación perteneciente al Plan Nacional I+D+i “Elaboración de modelos de simulación predictivos del crecimiento urbano actual” REF: SEJ2007-66608-C04-04.

- La ausencia de instrumentos y normativas que superen el corto plazo en las decisiones territoriales y apuesten por el largo plazo y la innovación que supondría una planificación orientada hacia el objetivo de la sostenibilidad urbana (Bagliani, 2003).
- La ausencia de estructuras territoriales de gobernanza metropolitana (Neuman, 2006) para la gestión del suelo, las unidades de paisaje, los servicios comunes o también, entre otras cosas, las políticas de vivienda (Font, 2004).
- La indefinición estratégica y falta de coordinación de muchos planes con incidencia territorial (Oliveira, 2009), que no evalúan de forma comparativa posibles escenarios de desarrollo territorial (Graham, 2001; Prato, 2007; Thompson, 2008).

Derivado del contexto teórico anterior y tomando como laboratorio territorial (Figura 1) el Área Metropolitana de Granada, el principal objetivo de esta investigación pasa por evaluar la medida en que el proceso de planificación territorial y urbana a través de sus diferentes figuras, incide sobre los procesos, dinámicas y patrones de ocupación del suelo, que actualmente son en buena medida responsables de la transformación de este territorio en un espacio cada vez más metropolitanizado.

Desde los años 70, la comarca de la Vega de Granada, lugar sobre el que descansa la actual área metropolitana, sufre una serie de transformaciones especialmente vinculadas a la ocupación de suelo con funciones urbanas. Situada en la depresión del río Genil, en el sudeste de la península Ibérica (España), dicha región posee un importante valor agroproductivo (Menor, 2000), de tal forma que su organización territorial a lo largo de la historia ha reflejado la importancia económica de la explotación agraria. Tradicionalmente, hasta la década de los 70, la población, servicios y actividades se concentraban en la ciudad de Granada, mientras que a su alrededor existían una decena de pequeños municipios cuyo principal sustento se basaba en la producción agrícola. Sin embargo, desde finales de la década de los años 70 y comienzos de los 80, junto con la mayor ocupación de suelo ya mencionada, se ha llevado a cabo un incremento de las infraestructuras, a la vez que un mayor declive de la producción agrícola. Todo ello ha condicionado un fuerte proceso de transformación en el entorno de la ciudad de Granada, convirtiendo dicha región en la realidad metropolitana actual. En este contexto, y tras la implantación de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía, bajo la cual ha sido aprobado el Plan de Ordenación del Territorio del Área Metropolitana de Granada en 1999 (POTAUG) y la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), la cual está caracterizada por tener fines sin precedentes en el marco andaluz, como los vinculados a la sostenibilidad ambiental, y la coordinación entre normas urbanísticas y territoriales, numerosos municipios han adaptado sus normativa urbanística a la nueva disposición reglamentaria andaluza, y de ahí el interés de evaluar la incidencia de los nuevos planes urbanísticos y territoriales en las dinámicas metropolitanas.

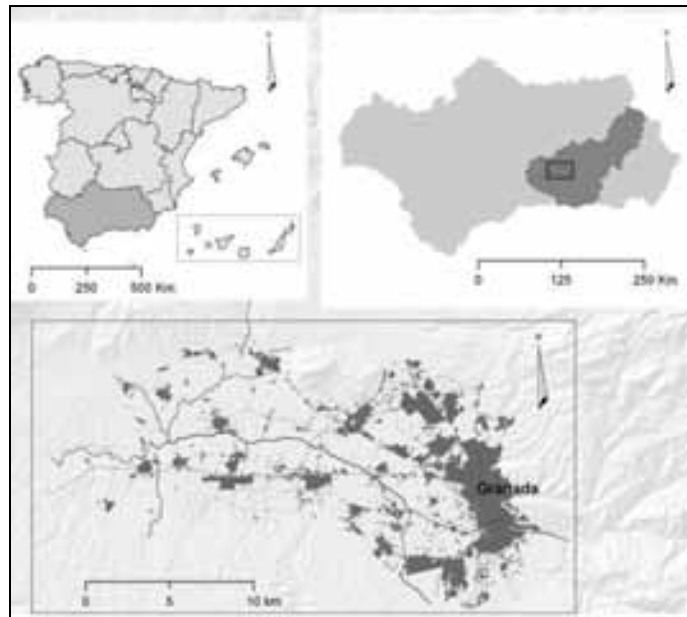


Figura 1. Área Metropolitana de Granada. Fuente: elaboración propia.

2. ÁMBITO DE EVALUACIÓN Y PATRONES DE CRECIMIENTO.

2.1. Planes urbanísticos evaluados.

Son definidas tres “capacidades” de incidencia de la planificación, relativas a la: regulación, orientación y coordinación. De forma, que junto al Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG, 1999 -modificación en 2005-), son evaluados siete planes generales de ordenación urbana, seleccionados de entre los municipios del área metropolitana, de acuerdo a los siguientes criterios (Figura 2):

- a) Incidencia metropolitana de los municipios: por un lado en cuanto a sus funciones como principales núcleos de crecimiento residencial, relaciones con respecto a la capital, proyectos urbanos de relevancia metropolitana, etc. Por otro lado, incidencia metropolitana en cuanto a centralidades existentes en dichos municipios, tales como, grandes centros industriales, logísticos, servicios, turísticos, etc.
- b) Cobertura espacial: en la medida que sean representativos de las diferentes coronas metropolitanas
- c) Contigüidad: aunque no necesaria entre todos los municipios seleccionados, de manera que pueda ser evaluada la integración y coherencia metropolitana del planeamiento municipal.

d) Representatividad de los patrones de crecimiento urbano: en la medida en que se encuentren las tipologías de crecimiento más agregadas (conurbadas), lineales, nodales o en urbanizaciones

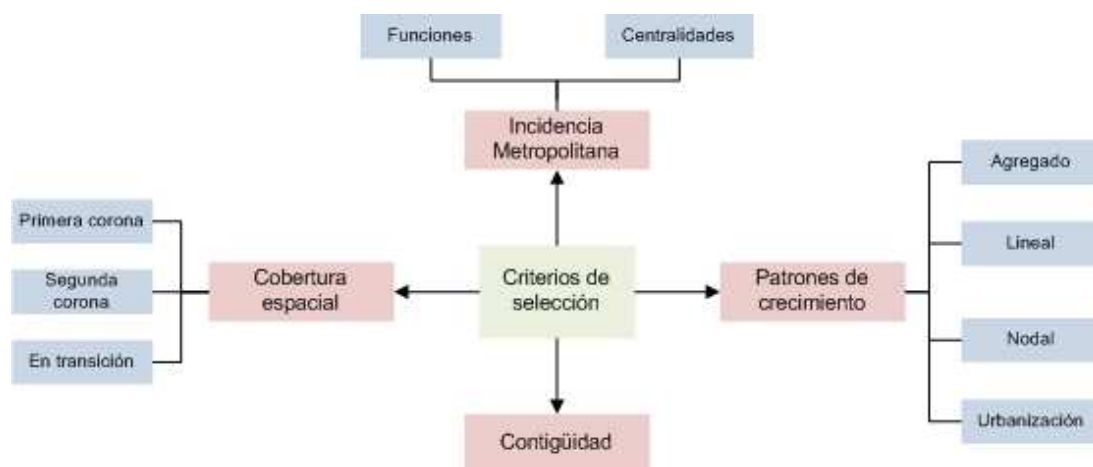


Figura 2. Esquema relativo a los criterios de selección de planes generales de ordenación urbana.

Los municipios cuyos planes generales han sido seleccionados son expuestos en la Tabla 1:

Municipio (Hab.2009)	Características Municipio	Características Plan
Albolote (17.089 hab.)	<ul style="list-style-type: none"> -Máxima concentración poblacional -Principal centro de actividad industrial -Forma parte de la primera corona metropolitana (5 Km de la capital) -Proyecto de impacto metropolitano como el Metro Ligero en curso -Tipologías de crecimiento agregado (Residencial) y lineal (industrial) 	<p><u>Estado:</u> En trámite de aprobación definitiva</p> <ul style="list-style-type: none"> -Las principales propuestas del plan se centran en desarrollo residenciales con tipologías en urbanizaciones -El plan refuerza aún más el carácter de centralidad industrial del municipio
Armillá (21.380 hab.)	<ul style="list-style-type: none"> -Segundo municipio con mayor concentración poblacional -Forma parte de la primera corona metropolitana -Proyecto de metro ligero en curso -Tipología de crecimiento agregado y en urbanizaciones 	<p><u>Estado:</u> Aprobado</p> <ul style="list-style-type: none"> -Las principales propuestas del plan se centra en nuevos desarrollos residenciales en la zona sur, junto con el centro comercial Nevada -La puesta en marcha de una nueva feria de muestras como dotación metropolitana
Atarfe (15.399 hab.)	<ul style="list-style-type: none"> -Máxima concentración de viviendas vacías en relación a la media metropolitana -Municipio de rápido crecimiento poblacional en los últimos años -A transición entre lo primera y segunda corona metropolitana -Crecimientos urbanos característicos en tipología de urbanización (residenciales) y lineales (industriales) 	<p><u>Estado:</u> Aprobado provisionalmente</p> <ul style="list-style-type: none"> -Las principales propuestas del plan se centran en exclusiva en desarrollo residenciales, con tipología en urbanización -Propone la fundación de un nuevo asentamiento de 10.000 hab.
Granada (234.325 hab.)	<ul style="list-style-type: none"> -Es el núcleo central del ámbito metropolitano -Decrecimiento poblacional a favor del resto de municipios metropolitanos -Valores máximos en el incremento de viviendas vacías 	<p><u>Estado:</u> Aprobación provisional</p> <ul style="list-style-type: none"> -Las principales propuestas del plan se centran en exclusiva en desarrollo residenciales agregados (70%) y en urbanizaciones (30%) -Los nuevos desarrollos ejercen una fuerte presión a elementos de alto valor ambiental como el Río Genil

	-Máximas concentraciones de suelo residencial, principalmente en tipologías agregadas	-Destaca la incorporación del Metro Ligero y el cierre del anillo como principales proyecto de incidencia metropolitana
Láchar (3.093 hab.)	-Municipios más pequeño poblacionalmente -Se ubica a 18 km de la capital, perteneciendo por tanto a la segunda corona metropolitana -Sus tipologías de crecimiento son nodales en torno a la A92	<u>Estado:</u> Aprobación definitiva -El plan propone la creación de una nueva centralidad metropolitana, mediante la reserva de una importante cantidad de suelo con fines industriales -Las tipologías de crecimiento propuestas por el plan, refuerzan aún más las patrones de crecimiento nodal
Maracena (20.815 hab.)	-Tercer municipio en concentración poblacional -Situado en la primera corona, junto a la capital -Forma parte de los municipios que tiene en curso el proyecto del metro ligero -Su tipología de crecimiento es agregada	<u>Estado:</u> Avance -El plan propone un importante desarrollo residencial, que agota prácticamente toda la superficie municipal. -Propone un área de ordenación concertada y terrenos para un nuevo campus universitario, como proyectos de incidencia metropolitana
Peligros (10.910 hab.)	-Municipios de rápido crecimiento poblacional en los últimos 15 años -Pertenece a la primera corona metropolitana -Principal centralidad ambiental -Principales tipologías de crecimiento en urbanizaciones	<u>Estado:</u> En trámite de aprobación definitiva -Prevé un crecimiento de conurbación (Patrón agregado) entre el núcleo principal y sus principales urbanizaciones -Fortalece su carácter industrial mediante la reserva de nuevos suelos para tales fines, anexos a los suelos ya existentes

Tabla 1. Características principales de los municipios y planes generales seleccionados. Fuente: elaboración propia.

2.2. Patrones de ocupación.

Antes de pasar a la aplicación de los criterios de evaluación, mediante las “3 capacidades” definidas, es necesario caracterizar la forma en que se ha producido la ocupación del suelo, de acuerdo a los patrones de crecimiento definidos, que además han sido tenidos en cuenta a la hora de seleccionar los siete municipios en los que se aplica la metodología de evaluación.

Así, son definidos cuatro patrones morfológicos de ocupación urbana, agregado, nodal, lineal y en urbanización, atendiendo a los siguientes criterios de identificación (Tabla 2):

- a) Accesibilidad: entendida como capacidad de acceso en tiempo a las principales redes de infraestructuras de transporte y movilidad del Área Metropolitana de Granada (carreteras de primer orden y principales nudos de comunicación viaria).
- b) Contigüidad espacial: que tendrá en cuenta la proximidad de las nuevas ocupaciones de suelo a núcleos urbanos ya existentes..
- c) Compacidad: relacionado directamente con la forma en que se producen las nuevas ocupaciones de suelo con funciones urbanas. Así, aquellos crecimientos urbanos que tiendan a generar formas más próximas al círculo tendrán valores más altos de compacidad que aquellas que poseen una morfología más lineal.

CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN	PATRONES DE OCUPACIÓN DE SUELO				
	<i>Agregado</i>	<i>Lineal</i>	<i>Nodal</i>	<i>Urbanización</i>	<i>Puntual</i>
<i>Accesibilidad</i>		(+++)	(++)	(+)	(+)
<i>Contigüidad</i>	(+++)	(+)	(+)	(++)	
<i>Compacidad</i>	(++)		(++)	(+)	
<i>Influencia de cada criterio: (+++) fuerte, (++) moderada, (+) leve</i>					

Tabla 2. Relación entre los criterios de identificación y los patrones de ocupación de suelo definidos.

Cada uno de estos patrones es descrito a continuación (Figura 3):

- a) **Agregado:** se corresponde con las formas de crecimiento urbano tradicional mediante crecimientos adyacentes al municipio consolidado. Dicha ocupación de suelo es característica de un modelo de crecimiento urbano compacto.
- b) **Lineal:** Identifica formas de ocupación urbana que tienden de manera preferente a ocupar los espacios circundantes a las vías de comunicación. Dadas las ventajas logísticas son suelos con funciones industriales y/o de actividades mixtas
- c) **Nodal:** explica la ocupación de suelo que tiene lugar junto a los principales nudos de comunicación – cruces de carreteras, nudos de infraestructuras lineales, etc. Al igual en el caso de los patrones de ocupación lineal, este tipo de crecimientos suelen estar vinculados a usos del suelo de tipo comercial, actividades mixtas y/o industrial.
- d) **Urbanización:** explica la formación de estructuras urbanas con una función preferentemente residencial, estando fuertemente caracterizada por el predominio de viviendas unifamiliares, bajas densidades de ocupación, y escasa diversidad urbana.

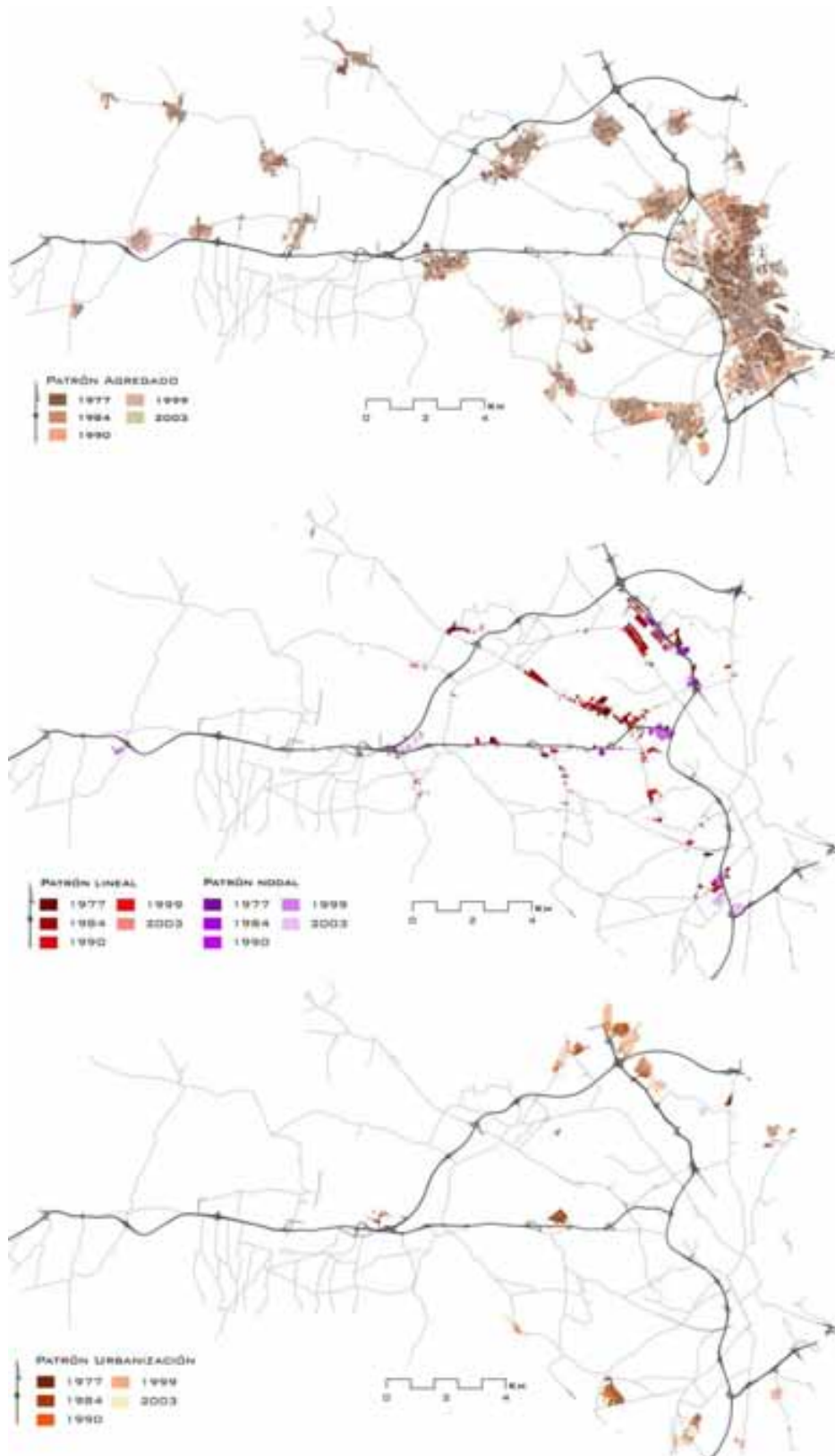


Figura 3. Representación espacial de los patrones de ocupación morfológica (1977-2003). Fuente: elaboración propia.

A lo largo de estos 30 años las formas predominantes de ocupación de suelo han sido mediante morfologías de tipo agregado, aunque éstas han sufrido un descenso del 10,1%, para después mantenerse constantes hasta 2003. El segundo patrón de ocupación con mayor presencia es el de urbanizaciones, caracterizado por poseer un incremento del 8,3% entre 1977 y 1984 y continuar con valores constantes del 17,15 % hasta 2003. Finalmente el resto de patrones de ocupación, lineal y en urbanización tiene un porcentaje de presencia en torno al 5%, siendo especialmente significativo el hecho de que la principal función de los suelos que se presentan en el territorio con estas morfologías lineales y nodales, son mayoritariamente de tipo industrial y comercial.

3. EVALUACIÓN DE LAS “CAPACIDADES” DE LA PLANIFICACIÓN.

3.1. Capacidad de regulación.

En este contexto, la capacidad de regulación es entendida como el grado de cumplimiento de las disposiciones obligatorias dispuestas por las figuras de planificación. Centrando el estudio sobre el marco del sistema de planificación andaluz, conjuntamente con las particularidades de la AUG, metodológicamente será evaluada la capacidad reguladora del Plan Subregional de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG) en relación con diferentes Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOUs) seleccionados en el apartado metodológico. De esta forma, la evaluación se orientará sobre aquellos aspectos que incidan de manera directa en la ordenación del espacio metropolitano, como son:

- La configuración del sistema de asentamientos: a partir de las disposiciones obligatorias del POTAUG en relación a las principales áreas de actividad productiva e industrial, I+D, centros logísticos, criterios de reequilibrio territorial, etc. de acuerdo a lo recogido en el Título Tercero del POTAUG relativo a las zonas sometidas a restricción de usos y transformaciones en la Aglomeración Urbana de Granada.
- Régimen de protección del suelo: que tiene como objetivo central priorizar una planificación en mosaico, que trascienda del límite municipal, para aquellos suelos que posee un especial valor agro-ambiental.

Las Tablas 3 y 4 muestran, respectivamente, los criterios utilizados y la evaluación realizada sobre los 7 planes generales de ordenación urbana en relación a la capacidad de regulación del POTAUG.

Dimensión	Criterios	Descripción	Objetivos a evaluar
Sistema de asentamientos y ordenación metropolitana	Áreas de especial valor productivo y terciario	Grado de adaptación del planeamiento urbanístico a las disposiciones obligatorias dispuestas en el POT AUG en relación a los criterios apuntados	-Incorporación al planeamiento urbanístico de los objetivos expuestos en el POT AUG -Desarrollo de instrumentos planificadores <i>ad hoc</i> que permitan la ejecución de tales objetivos
	Áreas de especial valor industrial		
	Áreas para dotaciones supramunicipales		
	Áreas para investigación y desarrollos complementarios		
Régimen de protección del suelo con alto valor agro-ambiental	Ordenación del sistema de espacios libres de la AUG	Grado de ocupación urbana de espacios con alto valor agro-ambiental, en base usos, objetivos, etc.	
	Ordenación sobre áreas de especial valor agro-productivo		

Tabla 3. Criterios para evaluar la capacidad reguladora del POT AUG en relación con los PGOUs.

		Albolote	Armilla	Atarfe	Granada	Láchar	Maracena	Peligros
Sistema de asentamientos y ordenación metropolitana	Áreas de especial valor productivo y terciario	-		-			++	++
	Áreas de especial valor industrial	++		++				
	Áreas para dotaciones supramunicipales				-		-	
	Áreas para investigación y desarrollos complementarios		+		++			
Protección del suelo	Ordenación del sistema de espacios libres de la AUG		+	++	-	++		
	Ordenación sobre áreas de especial valor agro-productivo			+	-			
(-) Modifica la propuesta del POT AUG; (+) Incluye la propuesta parcialmente; (++) Incluye la propuesta totalmente								

Tabla 4. Matriz de evaluación de la capacidad de regulación. Fuente: elaboración propia a partir de POT AUG y PGOUs.

A la vista de los resultados expuestos en la Tabla 4, se podría decir que la capacidad de regulación del POT AUG sobre los PGOUs, obviamente dependiente de los criterios de evaluación diseñados, se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Resulta significativo que ninguno de los casos estudiados incorpora las propuestas del POT AUG en cuanto a dotaciones de carácter supramunicipal, por lo que se pone de manifiesto la debilidad con la que el POT AUG puede garantizar una articulación metropolitana basada en el equilibrio territorial.
- Al contrario de lo anterior, las áreas con actividad industrial sí que son incorporadas por parte del planeamiento municipal, siguiendo las directrices que marca el Plan Metropolitano.
- Finalmente, en cuanto al régimen de protección de suelo propuesto en el POT AUG, se puede comprobar en la Tabla 4, como esta no se produce de manera uniforme para cada plan general de ordenación urbana, lo que supone fuertes dificultades para proporcionar un verdadero sistema de espacios libres.

3.2. Capacidad de orientación.

La segunda de las capacidades en análisis es la capacidad de orientación, la cual se define como aquel conjunto de propuestas de carácter metropolitano que orientan nuevos crecimientos urbanos en términos de forma y localización. Al igual que en el caso anterior, se evaluará la capacidad de orientación del POTAUG sobre el conjunto de planes generales de ordenación urbanística seleccionados anteriormente.

Con el objetivo de sistematizar dicha evaluación, este trabajo se centrará en evaluar una propuesta metropolitana con fuerte carácter orientador, es el caso de la red viaria que propone el POTAUG. Los principales motivos de su elección son los siguientes:

- Tiene una evidente dimensión metropolitana, influyendo físicamente en la totalidad del ámbito geográfico en estudio
- Induce flujo de viajeros, lo que hace fomentar las relaciones de interdependencia entre los municipios integrantes del espacio metropolitano, además de permitir mayores posibilidades de flujos de movilidad con carácter multidireccional, básicos en la consolidación de la incipiente realidad metropolitana de este territorio.
- Finalmente, dicha propuesta posee una influencia directa sobre la demanda de suelo, lo cual condiciona y orienta nuevas localizaciones de los crecimientos urbanos de tipo tanto residencial como industrial. Así por ejemplo, la Figura 4 refleja como el suelo construido entre 1981 y 1991 en la AUG, ha ocupado en primer lugar las distancias que se encuentran a menos de 1 km de los principales nudos de la red viaria.

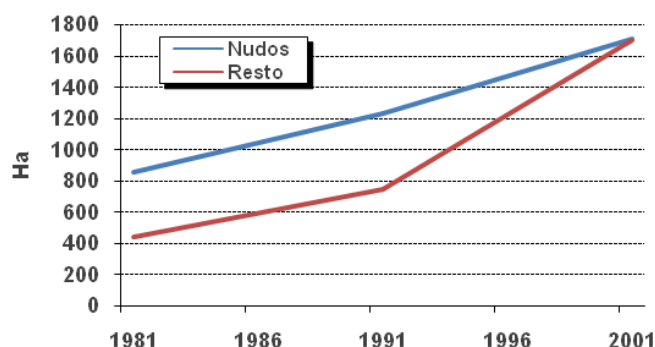


Figura 4. Ocupación de suelo urbano en torno a 1km de los nudos de autovía & Resto del territorio metropolitano. Fuente: elaboración propia

La Tabla 5 muestra diferentes características de los viarios propuestos y su influencia en la reserva de suelo con carácter residencial o industrial.

Propuestas	Municipios implicados	Incorporación de los viarios propuestos en los PGOUs	Km propuestos	Ha. propuestas en torno a 1km de los nuevos ejes
Propuesta viaria POTAUG	Albolote, Armilla, Atarfe, Churriana, Chauchina, Cijuela, Granada, Santa Fe, Láchar, Peligros, Pulianas, Alfacar, Jun y Vegas del Genil	Atarfe y Láchar	58,181	861,95 Ha (1549.87 Ha totales)
Proyecto viario en curso	Albolote, Granada, Vegas del Genil, Láchar y Santa Fe	Albolote, Granada	36,288	682,36Ha(1256.37 Ha totales)

Tabla 5. Datos comparativos de la propuesta viaria del POTAUG y la situación actual. Fuente: elaboración propia a partir de POTAUG y PGOUs.

En cuanto al carácter orientador del POTAUG en relación a su propuesta viaria y su influencia sobre los nuevos crecimientos urbanos, se podría decir:

- Aunque las soluciones propuestas por una y otra vía son diferentes, la orientación del POTAUG hacía incrementar la red viaria como mecanismo articulador de la movilidad metropolitana resulta evidente.
- Sin embargo, los nuevos proyectos viarios no contemplados en el POTAUG, como puede ser la segunda circunvalación o el cierre de la primera circunvalación de la ciudad, condicionan los nuevos crecimientos urbanos con respecto al escenario dibujado en el plan metropolitano, no solo en términos de forma, sino también de localización.

3.3. Capacidad de coordinación.

Al igual que en los dos casos anteriores, la capacidad de coordinación será evaluada de manera exclusiva a partir de la figura del plan subregional o metropolitano. Así, dicha capacidad de coordinación podría ser entendida como “aquel conjunto de directrices y recomendaciones no obligatorias, que dispuestas en el plan subregional, implican situaciones de coordinación entre los diferentes municipios metropolitanos”

Dada la amplia diversidad de directrices y recomendaciones presentes en el plan subregional metropolitano de la AUG, y con el objetivo de acotar la investigación, se propone analizar la capacidad de coordinación en base a la Propuesta del POTAUG de instrumentos de planeamiento supramunicipal. De manera concreta, en este apartado se selecciona como ejemplo de análisis el área de ordenación concertada propuesta por dicho POTAUG en la zona norte de la aglomeración, entre los municipios de Albolote, Atarfe y Maracena, evaluando el tratamiento de dichas áreas por parte de los planes generales de ordenación urbana de cada municipio.

Esta área de ordenación concertada se caracteriza, de acuerdo a lo dispuesto en el POTAUG por ser “áreas que por su posición y entidad respecto a la estructura de articulación territorial metropolitana, tienen carácter estratégico para la aglomeración urbana. Encontrándose a efectos de ordenación urbanística entre dos o más municipios del ámbito metropolitano”. El área de ordenación concertada de la zona norte de la AUG posee como finalidad (Art. 4.26 POTAUG) “el desarrollo de actividades productivas e industriales, que refuercen el eje industrial del eje N-432”.

La Tabla 6, muestra características del tratamiento que recibe este espacio por los planes generales de ordenación urbana de los municipios implicados.

Municipios	Fase de desarrollo del Plan intermunicipal	Incorporación del área de ordenación al PGOU	Calificación del suelo en esta área por parte de los PGOU's
Albolote	No está planteada	No	Protección agrícola
Atarfe		No	Residencial
Maracena		Si	Espacio para ordenación concertada

Tabla 6. Tratamiento del Área de Ordenación Concertada del POTAUG por los municipios implicados.
Fuente: elaboración propia a partir de POTAUG y PGOU's.

Según se aprecia en la Tabla 6, aún no se ha iniciado el desarrollo de ningún tipo de plan especial supramunicipal para la ordenación de este espacio designado por el POTAUG con tal fin. Algunas de los aspectos más destacados son los siguientes:

- Existe una débil visión metropolitana de los municipios implicados, que hace difícil la puesta en marcha de acciones como planes supramunicipales de ordenación, lo cual se pone de manifiesto al no desarrollarse ningún plan con estas características en todo el ámbito metropolitano, a pesar de las directrices del plan subregional al efecto.
- Como consecuencia de lo anterior, y a tenor del análisis realizado en el área concertada propuesta para la zona norte de la AUG, el tratamiento municipal del ámbito metropolitano hace muy difícil la ejecución de mecanismo de coordinación como los que propone el POTAUG, haciendo primar una planificación claramente municipal y no de conjunto.

4. BIBLIOGRAFÍA

BAGLIANI, M. (2003): Sistemi locali territoriali e sostenibilità ambientale. *Contributi di Ricerca*, 177/2003. Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte (IRES).

FONT, A. (2004): *L'explosió de la Ciutat*. Barcelona. COAC i Forum Universal de les Culture.s Barcelona.

GRAHAM, S. and MARVIN, S. (2001): *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London. Routledge.

HEALEY, P. (2006): "Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics and space". *European Planning Studies*. Vol. 14, No. 3 pp. 299-320

INDOVINA, F. (2003): "La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali". *Economia e Società Regionale*. 2003, Fascicolo: 3-4.

JONAS, O. (2001): *Territoires numériques: interrelations entre les technologies de l'information et le communication et l'espace, les territoires, les temporalités*. Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction. Paris.

MENOR, J. (2000): *La Vega de Granada: Transformaciones recientes de un espacio agrario tradicional*. Tesis Doctoral. Universidad de Granada.

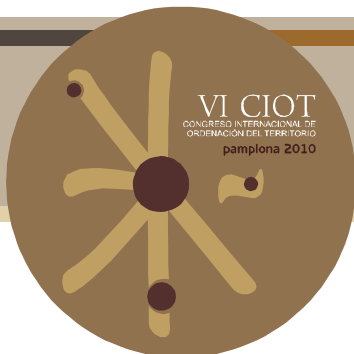
NEUMAN, M. (2006). "La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala". *Urban*, nº 11, pp. 6 – 23.

OLIVEIRA, V., PINHO, P. (2009): "Evaluating Plans, Process and Results". *Planning Theory and Practice*, Vol. 10, pp. 35-63.

PRATO, T. (2007). "Evaluating land use plans under uncertainty". *Land Use Policy*, 24 (2007), pp.165–174.

THOMPSON, R. (2008): "Re-defining planning: The roles of theory and practice". *Planning, Theory and practice*. Vol. 1, pp. 126 – 133

VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago*. Ariel. Barcelona.



Observatorio Territorial de Navarra

Idoia Madariaga López

(Licenciada en Derecho, Directora del Observatorio Territorial de Navarra)

Marifé Zudaire Echávarri

(Licenciada en Empresariales, Directora Técnica del Observatorio Territorial de Navarra)

1. MARCO INSTITUCIONAL

La política de ordenación del territorio en Navarra quedó recogida en la Ley 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que establece en su artículo 15 la creación del Consejo Social de Política Territorial de Navarra (CSPT), como órgano de **carácter participativo y deliberante** en materias relacionadas con el territorio.

El Observatorio Territorial de Navarra (OTN) se crea mediante el Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, como una **Unidad Técnica de Apoyo** a las deliberaciones e informes del CSPT vinculada orgánicamente al Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra, dentro de la sociedad pública Navarra de Suelo Residencial, S.A –NASURSA-, especializada en la temática de ordenación territorial.

2. OBJETIVOS DEL OBSERVATORIO TERRITORIAL DE NAVARRA

El Observatorio Territorial de Navarra tiene como objetivo estratégico y orientador de toda su actividad dotar a Navarra de un foro de estudio que permita avanzar hacia una **mejor gestión y evolución del territorio** de la Comunidad Foral.

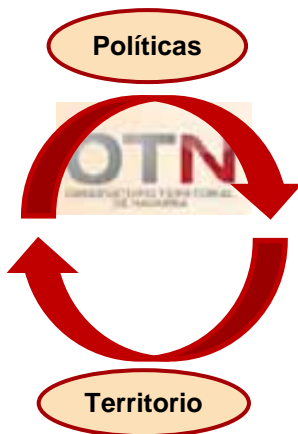
Para la consecución de este fin, el OTN ha fijado a su vez una serie de **objetivos operativos** relacionados con sus competencias e intereses en la materia de ordenación del territorio, que son los siguientes:

- Llevar a cabo las funciones encomendadas por el Consejo Social de Política Territorial, en su doble vertiente administrativa y técnica.
- Realizar estudios y proyectos temáticos sobre aspectos de interés para el desarrollo regional y territorial navarro.

- Analizar y realizar propuestas a los impactos territoriales de las políticas sectoriales regionales, nacionales y supranacionales.
- Desarrollar investigaciones metodológicas y bases de datos e indicadores del desarrollo regional y territorial en Navarra.
- Fomentar la formación permanente en las disciplinas objeto del Observatorio y la participación y organización de foros especializados.
- Participar en redes y proyectos de carácter nacional e internacional en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

3. ÁMBITO DE TRABAJO

3.1. Análisis, aplicación, evaluación y retroalimentación

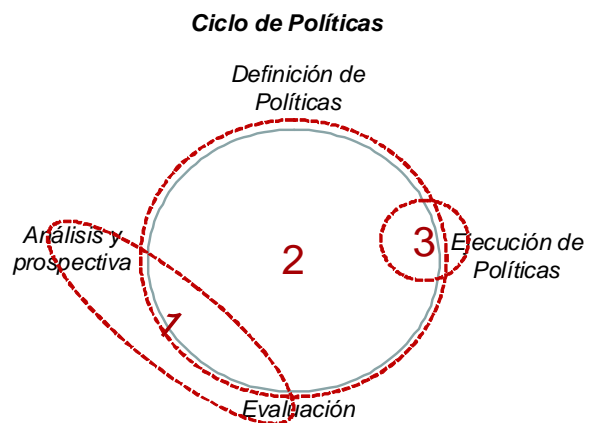


El ámbito de trabajo del OTN es el **análisis, estudio y evaluación del impacto de las políticas en el territorio**. Este ámbito requiere de diferentes enfoques y de **colaboración con los diferentes estamentos institucionales**: enfoques y políticas locales, regionales, nacionales y europeas, políticas sectoriales y trabajo con los Departamentos del Gobierno y con los agentes económicos y sociales, territoriales y locales. Desde una perspectiva de continua retroalimentación, la evaluación del impacto de las políticas en el territorio y los resultados de las investigaciones y prospectivas que el Observatorio realice deberán, a su vez, reorientar la definición de las políticas sectoriales y territoriales.

3.2. Ciclo de políticas

Otro punto de vista que acota más específicamente el ámbito de trabajo del OTN es el ciclo de vida de las políticas. Desde esta perspectiva, el ámbito de trabajo del Observatorio se centraría en los campos de:

- **Análisis y prospectiva** para la orientación de políticas. La definición de políticas sería competencia del propio Gobierno.
- La **ejecución de alguna de esas políticas** (aquellas que tuvieran un claro enfoque territorial). Existen ejemplos ya operativos, como el Plan del Pirineo, el Plan de Vivienda, etc.
- **Evaluación** del impacto territorial, o incluso de desarrollo regional, de dichas políticas.



- Estos trabajos se realizan en coordinación con una necesaria labor de divulgación y **comunicación** hacia los estamentos públicos y la sociedad en general (representada por el núcleo del círculo).

4. ACTUACIONES

4.1. Equipo de Prospectiva y evaluación

Realiza las **Observaciones Territoriales de Navarra**, que contienen información sistematizada sobre temas relevantes para el desarrollo territorial de la comunidad; el **seguimiento de la Estrategia Territorial de Navarra** y la puesta en marcha de un **sistema de indicadores** para medir el desarrollo y permita un seguimiento de las políticas territoriales de Navarra; el **desarrollo del modelo territorial de futuro**, a través del análisis de las relaciones y el fomento de la cooperación entre las regiones del **Eje del Ebro** y entre las ciudades **Cabeceras Intermedias** de Navarra.

En cuanto a proyectos europeos, actualmente el Observatorio participa en el **Plan4all**, que tiene como objetivo generar una plataforma de datos espaciales para la planificación territorial; **Ulysses**, sobre el conocimiento y divulgación de los conceptos de ordenación territorial que afectan a las regiones fronterizas de la zona del Pirineo y **TPM – Territorial Performance Monitoring**, que desarrolla una herramienta de seguimiento de las actuaciones territoriales de las regiones.

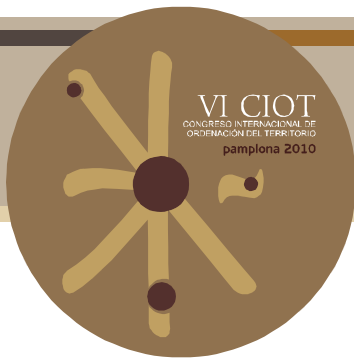
Como complemento a su actividad técnica en estudios y proyectos, el OTN también participa en diferentes **comisiones y proyectos** y en eventos de todo tipo relacionados con sus objetivos y actuaciones.

4.2. Equipo de Comunicación

El equipo de comunicación trabaja en el **Centro de Documentación**, realizando el seguimiento, archivo y mantenimiento de todo el material documental de producción propia y externa relacionado con las materias de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Publica periódicamente **boletines** tanto de prensa, como de difusión del trabajo del OTN.

4.3. Equipo de Proyectos de Desarrollo Territorial:

Se encarga de la gestión y coordinación de las medidas y actuaciones contenidas en el **Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo**, así como de asegurar la ejecución de los **proyectos emblemáticos** contenidos en éste y que forman parte del **Plan Navarra 2012**. Actualmente está elaborando los planes de zona rural para cada una de las cuatro zonas delimitadas en Navarra para el **Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014**.



Mecanismos de participación en el área metropolitana de Granada

*Celia Martínez Hidalgo**, *David Cabrera Manzano**, *M^a Isabel Rodríguez Rojas***, *Marja Skotheim Folde****, *Lucas Cordero Carrión*****.

** Arquitectos. Profesores del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada*

*** Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Profesores del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada*

**** Paisajista. Investigadora del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada*

***** Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Investigador del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada*

1. RESUMEN

El conocimiento de los numerosos agentes públicos y privados -muchos más de los recogidos en este estudio- que dedican tiempo y recursos a la preservación, mejora y transformación de la Vega de Granada, ha sido un trabajo arduo que pone de manifiesto la dificultad para conocer *qué, quienes y como* tienen las competencias y la capacidad para definir el presente y el futuro de este territorio.

El trabajo¹, donde se engloban las reflexiones de esta comunicación, muestra que la entidad formada por la Vega de Granada y sus pueblos podría medirse en capacidades y cualidades con otras aglomeraciones metropolitanas, a pesar del déficit actual que mantiene en materia de gestión supramunicipal, infraestructural, planeamiento urbanístico o gobernanza.

La clara identificación y vinculación de la población residente y temporal, junto con los numerosos agentes involucrados en su gestión (tanto en los pueblos como en la capital de esta comarca), nos llevan a pensar en la necesidad de facilitar el fomento y la creación de proyectos compartidos que ayuden a constituir una rica red relacional.

Palabras Clave: Planificación territorial, mecanismos de participación, Vega de Granada.

2. OBJETO DE ESTUDIO, JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA

¹ Esta comunicación se basa en el trabajo realizado en el Convenio específico entre la Universidad de Granada y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para la realización del proyecto de investigación "Ordenación del espacio fluvial del río Genil, propuesta de un Corredor Verde", llevado a cabo durante los años 2009 y 2010.

El río Genil y la Vega de Granada, como otros muchos ríos y áreas agrícolas que nos vienen a la memoria, se está viendo afectada por multitud de actuaciones que están modificando sus características naturales, provocando la pérdida de su identidad como ecosistema y su función de nexo entre la naturaleza y el hombre. Como consecuencia la desnaturalización y progresiva ocupación de esta área están poniendo en peligro una de las señas de identidad de este lugar.

La Vega de Granada es un espacio de reflexión imprescindible para el futuro de la aglomeración urbana de Granada, clave para definir sus potencialidades funcionales y económicas en materia de recursos y atractivos de todo tipo. Su buena y equilibrada configuración física y humana es y será imprescindible para evitar la segregación espacial y social, así como la degradación de los recursos naturales.

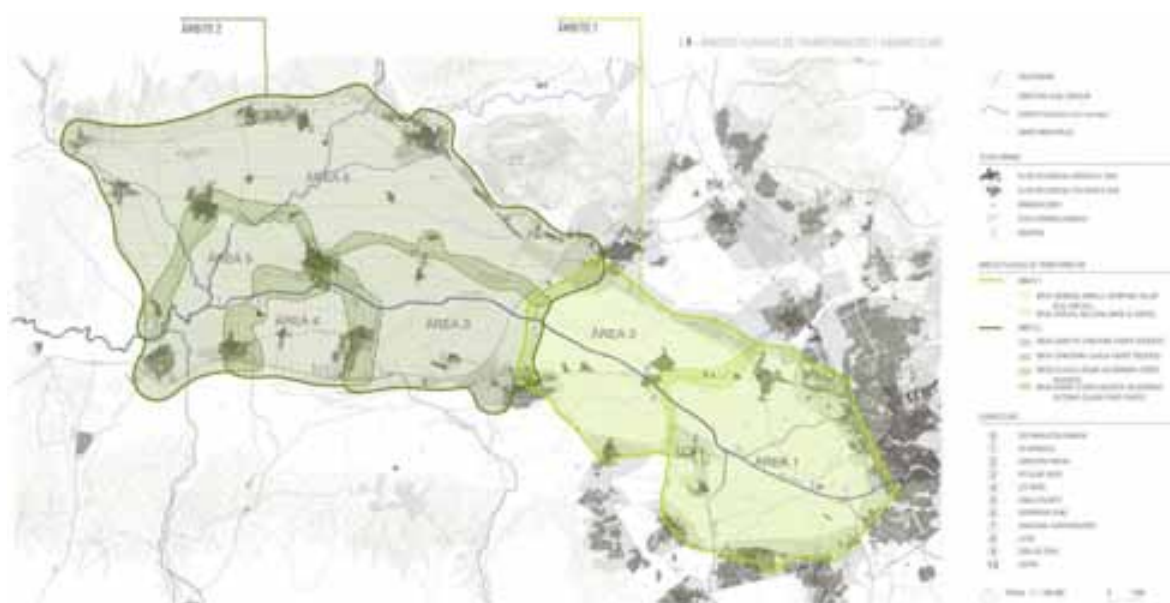


Figura 1: Ámbitos y áreas fluviales objeto de estudio en la Vega de Granada.

La creciente plurifuncionalidad de este territorio, semejante a la que se produce en numerosas áreas agrícolas europeas, es a la vez riesgo y alternativa de sí misma. La debilidad en estos ámbitos de medianos y pequeños productores ha quedado patente ante fenómenos como la presión inmobiliaria, las políticas productivas derivadas de la comunidad económica europea y el libre mercado que están desplazando cultivos tradicionales como el tabaco, favoreciendo la introducción de otros sistemas de explotación menos sensibles al equilibrio del entorno.

Las dificultades de la población rural para enfrentarse colectivamente a los riesgos y crisis de la actividad productiva así como a las distintas formas de fragmentación y dispersión que se producen sobre el territorio periurbano han dado lugar, en numerosas ocasiones, a cierta pérdida de valores y desequilibrio

territorial, marcado por un mosaico de situaciones y transformaciones espaciales y sociales. Sin embargo parece que es en el mismo enunciado del problema donde se encuentra la solución; la heterogeneidad de grupos sociales, con intereses pero también con saberes y potencialidades diversas, es el caldo de cultivo propicio para el intercambio de información y conocimiento exógeno y endógeno que permite crear los lazos de cooperación y compromiso constante para lograr el deseado equilibrio territorial.

Es por ello que la ciudad región de Granada reclama una adecuación de su estructura metropolitana que permita un crecimiento y desarrollo compatible con la conservación de la actividad agrícola y con el uso lúdico y natural de un entorno periurbano a medio camino entre el medio rural y urbano.

La propuesta por parte de la Junta de Andalucía en colaboración con el Ayuntamiento de Granada para la realización de un proyecto de gran envergadura que convierta el entorno metropolitano del río Genil en el gran parque de la ciudad, el conocido como parque del MILENIO. Este proyecto englobado en el Plan Especial de la Vega de Granada, ha centrado la discusión sobre este territorio.

El Plan Especial de la Vega de Granada se inició el 18 de Noviembre de 2008. Su formulación estaba prevista a final de Diciembre del 2009 y la redacción para finales del 2010. Actualmente desconocemos en qué punto se encuentra pero si tenemos conocimiento de la falta de energía y de apoyo que posee el proyecto MILENIO de Granada.

A su vez el parque del Milenio, inscrito como una de las acciones principales promovidas por el Plan Especial de la Vega de Granada, está encontrando una fuerte oposición de colectivos locales de la Aglomeración Urbana; especialmente por la falta de participación en la decisión de las acciones que incorporaría el Plan Especial.

En sí misma, la redacción y la puesta en marcha del mencionado Plan, supone una oportunidad muy especial para resolver grandes ajustes y mejoras a los problemas urbanos suscitados tras la aprobación del POTAUJ a final del 1999. Esta figura de planeamiento que sitúa la discusión territorial en la escala supramunicipal, se considera como la más óptima y, posiblemente, la más eficaz a nivel de gestión dentro de un entorno geográfico y administrativo de estas características.

Este estadio intermedio entre el nivel de gobierno de la comunidad autónoma y el municipal es el más idóneo para lograr una mayor cooperación entre los municipio del área de estudio, una mejor coordinación en políticas sectoriales como transporte o agua, con los usos del suelo y el desarrollo de planes estratégicos. Sin embargo los instrumentos y gobiernos metropolitanos definidos desde las administraciones superiores generan recelos: en los municipios por miedo a perder su autonomía en la toma de decisiones en política del suelo y en los

ciudadanos por generar actuaciones alejadas de la problemáticas y deseos locales.

Es necesario por tanto, definir las estrategias y mecanismos de negociación entre los diferentes actores del sistema territorial metropolitano y los gobiernos locales (en el caso que nos ocupa no existe un organismo *ex novo* para la gestión de la aglomeración urbana, de su redacción y gestión se encarga la Junta de Andalucía).

Con estas circunstancias particulares en la zona y las preocupaciones enunciadas anteriormente surge la idea de llevar a cabo esta investigación, como respuesta a un requerimiento social, científico y, por qué no, técnico. Con este objetivo, mediante la realización de este convenio entre la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y el área de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Granada, se plantea la realización de un estudio del río Genil y de los terrenos de Vega por los que transcurre, enmarcando las reflexiones sobre gestión territorial de esta comunicación.

El objetivo principal de este estudio es el conocimiento de los numerosos agentes públicos y privados que dedican tiempo y recursos a la preservación, mejora y transformación de la Vega de Granada. Mostrar con claridad las propuestas y actores que trabajan sobre el área ayudará al trabajo conjunto y a la suma de recursos y energías.

El trabajo de campo, las entrevistas realizadas y la participación en mesas redondas y foros han dado como resultado un mapa relacional donde se localizan y delimitan los ámbitos de las actuaciones en curso y los agentes y eventos según los tres sectores con mayor actividad en la zona –cultura, turismo y agricultura-, así como las conexiones entre ellos.

Se han mapeado los procesos activos en la Vega de Granada, confeccionando el gráfico adjunto y una serie de tablas que buscan visualizar los actores territoriales, su ámbito de trabajo, financiación, objetivos, actividades concretas, resultados, y las relaciones entre ellos. Con este fin se ha revisado la información disponible de cada organismo en la red y en publicaciones vinculadas a su actividad, se ha participado en foros y mesas redondas acontecidas durante el periodo de la investigación y se han realizado una veintena de entrevistas personales.

La relación de entrevistados abarca la diversidad de agentes y escalas de intervención, a los que se les han realizado unas preguntas comunes: *quiénes son, cuáles son sus objetivos, qué actividades realizan, cuáles son sus resultados, cómo se financian, qué relación tienen con programas o políticas públicas, qué grado de cooperación o coordinación tienen con otros agentes intervinientes en el área y cuáles son las carencias, problemáticas y deseos que perciben desde su experiencia.*

ENTREVISTAS Y CONTACTOS REALIZADO
--

AGUDO SÁNCHEZ J. Concejal de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente de Pinos
--

Puente. Mayo 2009.
ALVAREZ J. Ingeniero Agrónomo. FAECA Federación Andaluza de Empresas Cooperativas Agraria. Mayo 2009.
ÁVILA ALABARCES, R. Centro de Investigación y Formación Agraria Camino de Purchil. Consejería de Agricultura y Pesca. Enero 2009.
BUENO ILLESCAS, S. Gerente del Centro de Iniciativas Turísticas de La Vega de Granada. Septiembre 2009.
CALA M. GRAECO. Asociación Red Andaluza de Dinamizadoras de Consumo Responsable y Alimentación Ecológica. Junio 2009.
CÁCERES F. SALVEMOS LA VEGA. Octubre 2009.
CIFAED Consorcio Centro de Investigación y Formación de Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural de Granada. Noviembre 2009.
DGAE Dirección General de Agricultura Ecológica. Septiembre 2009.
FERNÁNDEZ ROMÁN V. Concejala de Urbanismo del Ayuntamiento de Cijuela. Septiembre 2009.
GAMIZ P. PROMOVEGA Asociación para la Promoción Económica de la Vega-Sierra Elvira. Junio 2009
GARCÍA SÁNCHEZ J. Alcalde - Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de FuenteVaqueros. Mayo 2009.
MARTÍN SOFÍA, C. Comunidad de Regantes Arabuleila y Tarramonta, Noviembre 2008
MOYA SALAS, A. Gerente del Sindicato Central de Usuarios Canal del Cacán, Enero 2009
PRESIDENTE COMUNIDAD DE REGANTES ACEQUIA GORDA DEL GENIL
ROMERO D. Dueño de la Escuela Equitación Diego Romero. Septiembre 2009

ASISTENCIA A EVENTOS
MESA de discusión Respuestas sociales en torno a la gestión del agua en la Cuenca del Guadalquivir; caso del río Genil, iniciativa inscrita en el trabajo de investigación La Aplicación de la Directiva Marco: Gestión de Aguas y Desarrollo Sostenible; Análisis en el Ámbito de la Cuenca del Guadalquivir. Octubre 2008
II ENCUENTRO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD EN GRANADA. Ecologistas en Acción, Salvemos la Vega, Nueva Cultura del Territorio, ADOBE, Facultad de Ciencias y Cátedra José Saramago-Seminario de Medio Ambiente y Calidad de Vida de la UGR. Mayo 2009.
PRESENTACIÓN del documental sobre el ingeniero Agustín Betancourt y Molina. Biblioteca pública Federico García Lorca de Fuente Vaqueros. Mayo 2009.
REUNIÓN TÉCNICA PREPARATORIA DE LA JORNADA DE PARTICIPACIÓN PARA EL PLAN ESPECIAL DE LA VEGA DE GRANADA. CVOT. SGPDT. Septiembre 2009.
TALLER Territorial Alto Genil – Guadiana Menor. Plan Hidrológico de la Demarcación. Febrero 2010.
XIII JORNADAS AMBIENTALES DE SANTA FE. Ayuntamiento de Santa Fe y Universidad de Granada. Febrero 2010

Tabla 1: Entrevistas y contactos realizados. Asistencia a eventos durante la investigación en el área metropolitana de Granada, 2008-2010.

Qué agentes

El gráfico realizado muestra tanto agentes públicos como privados organizados en estructuras tanto formales como informales. Administraciones, movimientos ciudadanos y redes sociales, empresas, cooperativas, etc., dibujan la red de instituciones, individuos y colectivos que trabajan sobre la Vega de Granada.

Por facilidad de visualización, se han agrupado la diversidad de agentes según los tres sectores de mayor actividad sobre la zona: cultura-formación, agricultura y turismo. El voluntariado y las asociaciones ciudadanas no se han agrupado según estos sectores por trabajar más bajo una defensa general de los valores patrimoniales y ambientales de la zona que sobre un área concreta de conocimiento.

Qué escalas

Al hablar de escalas nos referimos a las áreas de intervención territorial, definidas desde la administración o la funcionalidad de gestión de ciertos recursos y potenciales.

Los diversos actores, planes y programas que construyen el presente de la Vega de Granada difieren en los límites de su ámbito de actuación, encontrándose acciones sobre este territorio definidas sobre los límites provinciales, comarcales o municipales, las competencias en materias de cultura, agricultura y turismo y las demarcaciones hidrológicas y de gestión del agua, fuertemente vinculadas a las políticas agrarias.

Esta superposición, intersección o convivencia de áreas y escalas de intervención se vuelve variable y flexible al intentar geolocalizar estudios, investigaciones, eventos o movimientos ciudadanos que se identifican bajo el epígrafe “Vega de Granada”.

3. RESULTADOS: POLITICAS TERRITORIALES, EVENTOS Y AGENTES PARTICIPANTES EN LA VEGA DE GRANADA

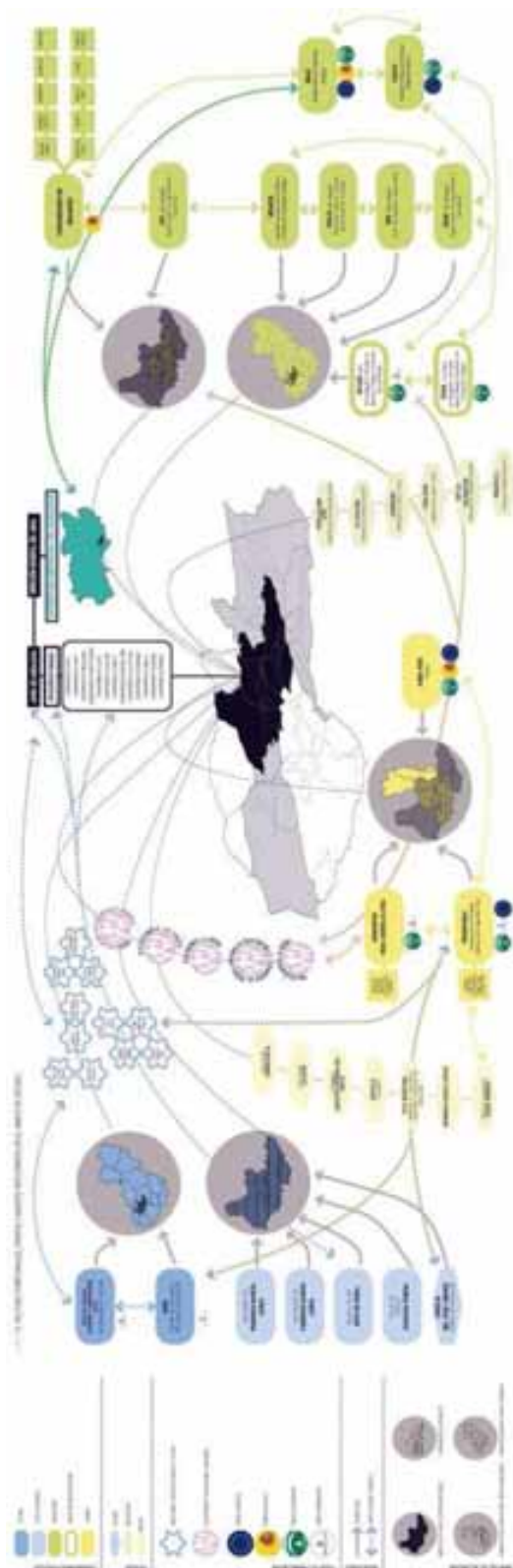
Una vez localizado y delimitado los ámbitos de las actuaciones en curso, cuales son las problemáticas existentes y quién o quienes tienen las competencias para que este espacio de articulación entre pueblos se consolide, se concluye que **es necesario fomentar el conocimiento y la organización conjunta de las políticas territoriales intermunicipales, existentes y futuras**, tanto para el desarrollo de los servicios compartidos -como de los equipamientos, la agricultura, la industria o el medio ambiente, que se vinculan a políticas, hasta ahora sectoriales y de carácter estructurante-, como para la mejora de la red viaria y ferroviaria regional o la gestión integral del ciclo del agua.

El ámbito de estudio constituye un área policéntrica en la que existe una continuidad basada en la proximidad morfológica y en la identidad cultural, social y económica, pero donde las diversas administraciones públicas y los agentes privados implicados trabajan de manera autista, en la mayoría de los casos, siendo anecdótico el trabajo conjunto entre administraciones y parcelas de conocimiento.

No se trata, por tanto, de mirar el territorio de la Comarca de la Vega de Granada como un espacio neutro, sino como un espacio deliberadamente organizado y configurado por una serie de procesos urbanos y sociales concretos. Entendiendo que *“el espacio social no es sólo el resultado del juego de las limitaciones inherentes al funcionamiento de los sistemas ecológicos, o las dificultades que la dispersión de los seres humanos y el precio del alejamiento que hacen pensar en la colectividad. Es la traducción de los sueños y aspiraciones de quienes lo viven [...] El espacio, así concebido, no sólo es la resultante de la evolución y el producto de la historia, sino que también es la consecuencia de la capacidad de los seres humanos para proyectar el futuro”* (LEFÈBVRE, 1976)

El sentimiento de identidad propia, común a los habitantes de la Vega y a los residentes de la capital, su cariño y apego a los valores productivos, históricos, culturales y paisajísticos del área -como pone de manifiesto las numerosas asociaciones ciudadanas y voluntariado, las fiestas y eventos, los estudios y entidades públicas que trabajan sobre la zona-, es un recurso con el que se construye este territorio que posee un valor inestimable, y donde el trabajo coordinado es imprescindible para el futuro del mismo.

Figura 2: Mapa de eventos y agentes Vega de Granada.



políticas territoriales,
participantes en la

4. CONCLUSIONES: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, TRANSFERENCIA Y DIVULGACIÓN

El trabajo donde se engloba las reflexiones de esta comunicación pone de manifiesto que la entidad formada por la Vega de Granada y sus pueblos, podría medirse en capacidades y cualidades con otras aglomeraciones metropolitanas, a pesar de los déficits actuales que mantiene en la gestión supramunicipal, infraestructuras, planeamiento urbanístico o gobernanza.

Por otra parte, la clara identificación y vinculación de la población residente y temporal, junto con los numerosos agentes involucrados en su gestión, nos llevan a pensar en la necesidad de facilitar el fomento y la creación de proyectos compartidos que ayuden a constituir una rica red relacional, que favorezca el trabajo conjunto tanto de las diversas administraciones como del sector privado uniendo tanto esfuerzos como recursos.

La participación que nos encontramos habitualmente en la toma de decisiones sobre la planificación urbana y territorial responde a procesos definidos desde administraciones o instituciones que tienden a burocratizar, complicar y ralentizar dicha participación, limitándose en la mayoría de los casos a establecer un canal de comunicación -no de diálogo- con el usuario, a través del cual se proporciona de manera generalizada una información difícilmente entendible por todos los grupos sociales.

La necesidad de lograr una red de comunicación recíproca entre los distintos actores del territorio donde el planeamiento institucional pueda encontrarse y mejorarse por las realidades socioterritoriales locales y las propuestas surgidas desde instituciones informales, colectivos o acciones individuales puedan encontrar los interlocutores institucionales para sus propuestas. Para que dichas relaciones sean posibles, en sus distintas formas y escalas, es necesario un acceso directo y actualizado a la información.

Por tanto se considera de enorme utilidad, la creación de un espacio virtual, integrador del conjunto de valores, acciones y agentes que intervienen en el desarrollo y la mejora de la Vega de Granada.

Facilitar el conocimiento será el primer paso para entretejer la red de cooperación; subvenciones públicas, acciones de voluntariado, ideas innovadoras, estudios especializados, planes y proyectos de futuro se encuentran en la actualidad confinados en los ámbitos sectoriales especializados o sustentados en la red de relaciones personales.

Hoy, gracias a las nuevas tecnologías, es sencillo y viable proponer un espacio en la web (PORTAL) de concentración, cooperación y conexión, de encuentro de ideas, entidades y personas, donde de manera independiente se favoreciera el libre acceso a la información, la participación, consulta y apoyo técnico, la creación de empresas e iniciativas de desarrollo, así como la posible vinculación con las entidades públicas o la formación de grupos o mesas de trabajo.

La flexibilidad de actualización, agrupación, búsqueda y visualización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC o NTIC) se perfila como el mejor contexto donde empezar a construir una red viva y relacional en la Vega. Una herramienta idónea, no sólo de lo que está pasando, sino también de lo que puede llegar a ocurrir, que es modificada y modifica a la vez las relaciones territoriales existentes.

Para la mejora de la participación y la información pública se plantea también, la necesidad de organizar seminarios y exposiciones públicas, a través de encuentros y acciones concertadas en las que participen diversos agentes locales y regionales del sistema de ciencia-tecnología-empresa, para promover la cooperación entre agentes y facilitar el intercambio y la transmisión de conocimientos. Se difundirían posteriormente, los resultados de las investigaciones y los proyectos piloto relacionados con los temas de interés y el ámbito planteado.

Los modelos de participación deberían incluir progresivamente, una mayor coordinación interadministrativa y una mayor difusión de todo el proceso de preservación y desarrollo de este ámbito a través de consultas concretas a la población y una evaluación del resultado de dichas actuaciones.

Algunos de los beneficios que se pueden obtener de esta red digital son:

- **Mejora del conocimiento tanto de los que habitan como de los que proyectan el territorio.** Los profesionales contarán con una valiosa información directa que cualifique, con matices y profundidad, la información cuantitativa de las estadísticas y datos disponibles, actualizada y desde el punto de vista del usuario (FREIRE, 2010). Por otra parte los profesionales, desde su formación y conocimiento concreto de la materia, pueden ayudar a que la participación en general sea más sencilla, favoreciendo una información real, no fragmentada y entendible, más allá de jergas profesionales, del conocimiento propio de la disciplina y de la mercadotecnia política.
- **Un canal de comunicación** donde las propuestas podrán ajustarse con mayor precisión del papel a la realidad física, económica y social del territorio de trabajo. Además, será una herramienta clave para hacer más cercanos y atractivos las propuestas a los usuarios, reforzando y dotando de capacidad decisoria a los distintos actores para lograr la apropiación de los proyectos, superando la comunicación unidireccional y el trato de *“ciudadano como consumidor”* (BOIRA, 2003).
- **La divulgación y el seguimiento constante y continuo de los procesos territoriales.** El respaldo institucional y social es imprescindible para que las energías e ilusiones depositadas por los equipos redactores en los planes y proyectos puedan desarrollarse e incluso cumplir sus objetivos más allá de los ciclos electorales y los réditos políticos. Ningún documento de planeamiento es un fin en sí mismo, planificar y construir el territorio es un proceso permanente y

constante, que ha de ajustarse a los cambios y las circunstancias de cada momento.

Una vez encontrado el canal o soporte de comunicación surgen algunas preguntas, la creación de una plataforma digital por sí misma no es garante de un dialogo territorial, continuado y activo, *¿cómo han de ser las estructuras de organización socioterritoriales?, ¿cómo lograr un proceso continuo de comunicación y acción, integrador de puntos de vista diversos?, ¿cómo potenciar la participación responsable individual, no institucionalizada, donde la creatividad y el equilibrio territorial y social sean el fin último frente a los intereses particulares?...* Es clara la dificultad de responder con solvencia ha estas y otras cuestiones, sin embargo de lo expuesto hasta ahora se pueden sacar ciertas conclusiones:

-No existe un método aplicable a todos los territorios: la diversidad de problemáticas y deseos necesita de métodos *ad-hoc*, tanto pensados como diseñados, para cada problemática territorial y construidos para dar una respuesta ajustada y eficaz.

-La sectorización temática, mezcla de escalas y diversidad de instituciones competentes que trabajan sobre la Vega de Granada, no facilitan los lazos de coordinación, cooperación y participación en la toma de decisiones. La creación del espacio virtual ha de ser inseparable de la discusión sobre un espacio físico concreto y común para todos, sobre el que discutir el consenso territorial.

-La creación de escenarios propicios para la participación activa no es suficiente para lograr la gobernanza territorial y el coprotagonismo ciudadano en la toma de decisiones públicas: es preciso potenciar la responsabilidad individual y la cultura de colaboración y participación.

-La transferencia creciente y eficiente de las energías volcadas sobre este ámbito, gracias a la mayor concentración de esfuerzos, diálogo y conexión entre los elementos, facilitará la creatividad y la vitalidad de los recursos, lugares y gentes de esta Vega.

Con este proyecto aportamos un pequeño grano a la construcción de este espacio de conocimiento y diálogo del que, estamos seguros, nacerán realidades que harán más habitable este territorio tan rico como complejo.

5. AGRADECIMIENTOS

Esta comunicación se basa en el trabajo realizado en el Convenio específico entre la Universidad de Granada y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para la realización del proyecto de investigación "Ordenación del espacio fluvial del río Genil, propuesta de un Corredor Verde", llevado a cabo durante los años 2009 y 2010. Agradecemos a los directores del trabajo D. Agustín Argüelles y D. Víctor Cifuentes por su interés en este trabajo, sin el cual este convenio no se habría

podido llevar a cabo, y por el seguimiento que han realizado durante su realización. Por extensión, queremos agradecer a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y a su actual presidente, D. Pedro Rodríguez Cantero, haber financiado esta investigación permitiéndonos desarrollar una labor que creemos ha sido fructífera y enriquecedora.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA BENAVENTE, F. (2006): "Análisis Espacial para la Ordenación Eco-paisajística de la Aglomeración Urbana de Granada". *Tesis Doctoral. Ed. Universidad de Granada.*

BOIRA MAIQUES, J.V. (2003). "La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio? ". *Colección Mediterráneo Económico, Nº3. Ed. Caja Rural Intermediterránea. Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar, España.*

CABRERA MANZANO D., RODRÍGUEZ ROJAS M.I., MARTÍNEZ HIDALGO C., CORDERO CARRIÓN L., FOLDE M. (2010). "Ordenación del espacio fluvial del río Genil, propuesta de un Corredor Verde". *Ed. Ministerio de medio Ambiente, España.*

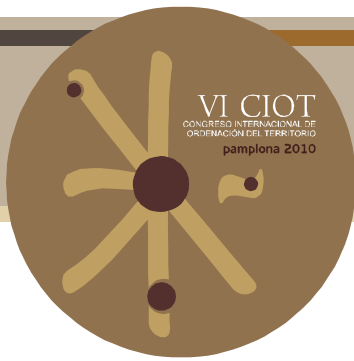
DELGADO PÉREZ, G. (2007). "La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico y el fenómeno de la teledirección. Análisis crítico sobre el proceso de formación de los planes urbanísticos en España y la incidencia de la opinión de los ciudadanos en su redacción, tramitación y gestión posterior". *IX Coloquio internacional de Geocrítica. Porto Alegre, Brasil*

FREIRE, J. (2009). "Urbanismo emergente: ciudad, tecnología e innovación social". *Paisajes Domésticos, Vol. 4 Redes de Borde, pp. 18-27. Ed. SEPES Entidad Estatal de Suelo, España.*

FREIRE, J. (2010). "Conocer la ciudad desde las calles: ciudad real vs. ciudad oficial." *A Cidade dos Barrios, pp. 20-25. Ed. Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia & estudio mmasa, España.*

SANCHEZ DE ARBOL, M.A. (1999) "La propuesta de ordenación territorial de la aglomeración urbana de Granada". *Cuadernos Geográficos, Nº29. Ed. Universidad de Granada, España.*

YÁÑEZ WARNER, G., ORELLANA, A., FIGHEROA, O., ARENAS, F. (2008) "Ciudad, Poder y Gobernanza". *Ed. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Pontificia Universidad Católica de Chile. Colección RIDEAL, serie GEOLibros Nº9, EURE libros, Chile.*



Elementos Estructurantes de la Gestión Pública y la ordenación territorial en la Distribución Mayorista de Alimentos: La experiencia de Barcelona (MERCABARNA) 1971-2008

Maria del Pilar Leal Londoño

Ingeniera Forestal

Master en planificación territorial y gestión ambiental

Profesional Investigador a nivel de doctorado Universidad de Barcelona

INTRODUCCION

El aumento del comercio, la producción, el mejor nivel de vida y la pasada crisis alimentaria vivida en el 2008, han matizado el concepto de alimentación y por ende el de sistema de abastecimiento y distribución de alimentos de las ciudades. Los cambios de hábito en la compra y consumo, sumado a la consolidación de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones (TIC), han establecido una serie de transformaciones a nivel de la gestión, modernización y adaptación de los mercados a las exigencias de los consumidores cada vez más informados y segmentados.

Dichas transformaciones se relacionan con las dimensiones, económica, social, política y ambiental; ésta última, cada vez cobra mayor valor en la generación de cambios al interior de los mercados de alimentos mayoristas y minoristas. La introducción de nuevos conceptos como seguridad alimentaria y dentro de éste la trazabilidad ha comportado modificaciones significativas al interior del sistema agroalimentario mundial.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituye Barcelona en donde se presenta un acertado ejercicio de la función comercial mayorista de alimentos, sumado a una ubicación geográfica estratégica adscrita a una acertada planificación. Este caso, sirve de referencia a diversos territorios que se encuentran en fases similares o previas a la modernización de sus mercados mayoristas inmersos en un contexto globalizado.

En el caso del mercado mayorista de Barcelona como objeto de estudio, la gestión ha sido el resultado de un modelo europeo de distribución mayorista; por tanto ha estado influenciado por hechos y sucesos ocurridos en diversas escalas; es decir, mundial, europea y estatal. La presencia de elementos propios del territorio, han generado un mercado particular en la medida en la que éste es hoy

en día uno de los principales centros de distribución mayorista del sur de Europa después del mercado Saint Charles de Perpignan y el Rungis en Paris.

Un análisis de los elementos estructurantes en la gestión pública de dicha entidad, reflejan los procesos de ordenación y planificación territorial de Barcelona, así como las transformaciones sufridas a lo largo del periodo de su establecimiento hasta la actualidad, dicho análisis permitirá conocer como la administración de Mercabarna a manejado diversos aspectos como las políticas europeas en materia de alimentos, los nuevos equipamientos comerciales, el uso cada vez más frecuente e imprescindible de las TIC entre otros; y por tanto cuales han sido las estrategias empleadas para hacer frente a ellos a lo largo de 4

1. PRESENTACION

La presente comunicación, identifica y valora los aspectos estructurantes en la gestión del mercado mayorista de alimentos de Barcelona que le han permitido su crecimiento y consolidación como una de las centrales mayoristas más importantes del sur de Europa y su relación con la planificación y ordenación de Barcelona y su área metropolitana ; con el fin de determinar las posibilidades de adaptación de dichos elementos a las centrales mayoristas de otros territorios. Para lograrlo, se toma como ejemplo el mercado mayorista de alimentos de Barcelona (Mercabarna) y sobre éste se realiza la revisión de los documentos, estadísticas, informes y memorias de la entidad publicadas durante el periodo 1971-2008.

Adicional a lo anterior, dicha información es complementada con la observación directa de las actividades de los mercados centrales así como información de planes, políticas e informes institucionales relacionados con los mercados mayoristas en tres escalas: Europea, del Estado Español y Barcelona hasta llegar al análisis de documentos que presentan una incidencia directa en los hechos ocurridos en Mercabarna a lo largo del periodo objeto de estudio.

1.1. Ámbito territorial

El área metropolitana de Barcelona de acuerdo con la Diputación de la ciudad, es el ámbito territorial que comparten Barcelona y los 36 municipios aledaños en un espacio geográfico de 635.8 km² donde viven de acuerdo con los datos de población (2007) 3.150.380 millones de personas, cuya densidad es de 4.955 hab/km².

La principal actividad económica se registra en el sector de servicios que representa el 77.4%, seguida con un 14.1% por el sector industrial La estructura productiva del área metropolitana, muestra una especialización terciaria más grande que el conjunto de Cataluña, gracias a la evolución entre los años 2.002 y 2.007 para todos los ámbitos. El peso de la industria es más bajo y ha disminuido, al igual que el de la construcción. El lento crecimiento experimentado en Barcelona y su área metropolitana en los últimos años ha supuesto un ritmo más bajo de creación de la ocupación con relación a los años anteriores.

La Unidad Alimentaria (Mercabarna) como objeto de estudio, se encuentra según coordenadas a 41° 19' 48" de latitud norte y 2° 6' 53" de longitud este, se emplaza en terrenos que fueron comprados al Consorcio de la Zona Franca en 1.983. Su ubicación le permite la proximidad con las mayores infraestructuras tales como el Aeropuerto del Prat de Llobregat y el Puerto de Barcelona, así como la conexión con las principales vías dentro de las cuales se encuentran la Ronda Litoral, el paseo de la Zona Franca, la vía hacia el aeropuerto del Prat (B250) y el de Tarragona la vía C21; es decir, su emplazamiento le permite conexión no solo con toda la ciudad y España sino con el resto de Europa y el mundo.

1.2. Metodología

La revisión bibliográfica se llevó a cabo a partir de la recopilación estadística y documental proporcionada por Mercabarna en las memorias de actividades así como en las estadísticas para los mercados centrales de frutas y hortalizas y del pescado disponibles, así como en los catálogos de las bibliotecas de las entidades públicas. Los criterios empleados para la selección de la información, fueron dos principalmente: que fuesen documentos históricos relacionados con la gestión y la de la entidad y la planificación del territorio y por otra parte, que permitiesen realizar un análisis evolutivo para el periodo de estudio.

La información secundaria fue complementada con un trabajo de campo en Mercabarna, donde fue aplicada la observación directa del funcionamiento de esta Entidad; se realizaron 2 visitas con grupos organizados, una entrevista con el secretario del gremio mayorista del Mercado Central del Pescado y la aplicación de encuestas a empresas que fueron sugeridas desde la oficina de atención al comprador.

2. ELEMENTOS ESTRUCTURANTES DE LA GESTIÓN Y LA ORDENACIÓN

A partir de la información recopilada y analizada, se han identificado elementos que han sido considerados como estructurantes para la gestión de Mercabarna. Se entiende la gestión como las acciones llevadas a cabo para hacer frente desde la Unidad Alimentaria a diversos contextos políticos, económicos, sociales y territoriales a lo largo del tiempo, que le han permitido su consolidación en la actualidad. Lo anterior, con el fin de valorar si éstos pueden ser o no extrapolados a otros territorios y en que medida serían adaptables y aplicables.

2.1 La empresa pública

Desde su constitución la participación pública de la Red de los Mercados Mayoristas del Estado Español y de Mercabarna ha sido resultado de la política pública y ha contado con capital de la misma naturaleza para su constitución.

La figura que gestiona hoy en día Mercabarna, incluye un porcentaje estatal representado en MERCASA con un 37%; esto le permite establecer relaciones de retroalimentación con el resto de la Red de Mercas del Estado. Las “reglas de juego” impuestas en el momento de constitución de la sociedad; en donde se

establecía la vida útil para el aprovechamiento de las parcelas adjudicadas a las empresas cuyo acuerdo finalizaba en el 2.017; pudo de cierta manera frenar acciones entorno a la ampliación o rehabilitación de sus paradas; sin embargo, a lo largo del análisis de la información se observa un clima de confianza reflejado en la concentración empresarial de las mismas; como consecuencia de las continuas inversiones del Ayuntamiento, que permitían incorporar cada vez más nuevos elementos acordes con las necesidades de los comercios para hacer frente a los cambios que se producían en cada periodo.

De acuerdo con lo anterior y como parte de la recta final sobre la cual se encontraban las empresas se empieza hablar en el 2.005, de nuevos contratos para poder extender la vida de las paradas instauradas en las parcelas otorgadas que son suelo de titularidad pública. En 2.007 se firma el acuerdo y se convierte Mercabarna en pionera al interior de la Red de Mercas de España, siendo la única que logra mediar para la firma del denominado “*acuerdo histórico*”.

2.2 Ubicación geográfica y conectividad

La ubicación de Mercabarna, correspondió a un proceso de planificación urbana que supuso la previsión del crecimiento de la ciudad en donde se fomentase de acuerdo con Racionero (1978), una descentralización concentrada que debía incluir dentro de sus medidas, la localización de actividades cuyos efectos multiplicadores fuesen a parar a otras ciudades. Para lograr dichos efectos y de acuerdo con la Carta de Atenas (1998), la movilidad es uno de los principales ejes sobre los cuales se desarrolla la planificación de las ciudades; por tanto, lo primero a incluir corresponde al fomento de la red de transporte y comunicaciones como elementos fundamentales del sistema urbano, los cuales han sido abordados a partir de los planes estratégicos de Barcelona.

Mercabarna se ha podido beneficiar de la modernización e internacionalización del sector industrial direccionada por el Ayuntamiento, su emplazamiento en la Zona Franca, le permite estar en la periferia de la ciudad pero a la vez disfruta de todos los beneficios de conexión que son innatos a ella; como vías, transporte público, la apertura del cinturón litoral en 1.987 con el tramo Autopista A//Zona Franca que posibilitó la conexión con la red de autopistas estatales. Sin embargo, sobre todo se convierte en estratégica debido a la proximidad con el Aeropuerto del Prat, cuyo tráfico de mercancías en el 2.008 fue de 91.0711 Tn; así como el puerto marítimo de contenedores de la terminal TIR por donde transitaron a 46 millones de toneladas de mercancías en el 2.006 y en la actualidad se adelanta la ampliación del puerto y la construcción para el acceso y la conexión con todo el sistema ferroviario del Estado. (imagen 1)

Imagen 1 Vista satelital de Mercabarna

PUERTO



Fuente: www.googleearth.com, 2009

La conectividad de Mercabarna no la presentan todos los mercados mayoristas, ésta proximidad a todos los medios de transporte posibles observada en la imagen 2, le otorga la posibilidad de un flujo de mercancías constante el cual no hubieses sido posible sin la intervención del Ayuntamiento a partir del desarrollo de obras públicas para éste tipo de emplazamientos. Gracias a la planeación estratégica de la ciudad y sus líneas de acción, la puesta en marcha de mejoras en las redes de infraestructura para la conexión del centro de la ciudad con la Zona Franca, éste ha sido un elemento decisivo en el proceso de expansión de Mercabarna

2.3 Concentración de las actividades comerciales

El traslado del Mercado Central de Frutas y Hortalizas en 1.971 procedente del Born, la previsión y posterior traslado del Matadero Municipal de Barcelona en 1.979, el traslado del Mercado Central del Pescado en 1.983 y finalmente el Mercado de la Flor en 1.984, demuestran una constante preocupación por la concentración de las principales actividades comerciales entorno no solo a alimentación sino al sector agroalimentario en general.

Lo anterior sumado a una continua incorporación de actividades complementarias a los mercados, le ha permitido a la Entidad concentrar la oferta para la ciudad de Barcelona y área metropolitana, así como satisfacer la demanda de la población representada principalmente en un primer eslabón como lo es la distribución minorista.

La concentración de actividades, ha vinculado las grandes superficies de distribución minorista con incidencia en Barcelona y Cataluña; si no se generarán las condiciones adecuadas desde el punto de vista comercial al interior de La Unidad, posiblemente centrales de compra como el *Corte Inglés*, *Caprabo* o *Bon Preu* no se hubiesen instalado allí; por el contrario, hubiesen buscado líneas de comercialización alternativas como en el caso de empresas como *Carrefour* la

cual realiza todo el proceso de distribución permitiéndole aumentar de ésta manera su cuota de mercado. La concentración de actividades es una oportunidad para atraer a los sectores de distribución minorista que llegan al consumidor final, por tanto éste elemento se considera estructurante en la gestión de los mercados mayoristas de alimentación.

2.4 Los actores involucrados

La característica común que distingue las empresas de distribución mayorista es que dan servicio simultáneamente a productores y a minoristas, y a través de estos últimos a los consumidores. A partir de la información recopilada y analizada, se han podido identificar los actores que hacen posible el cumplimiento de las funciones al interior de la Unidad Alimentaria; éstos corresponden por un lado al Ayuntamiento y el equipo directivo de Mercabarna y por otro a las asociaciones que a su vez representan a las empresas para la toma de decisiones, sin desconocer el papel como actor de Mercasa o de la Unión Internacional de Mercados Mayoristas (WUWM). En los párrafos que se plasmarán a continuación, se expondrán los elementos que se consideran estructurantes dentro del papel que éstos juegan en la Unidad Alimentaria.

2.4.1 La presencia de los gremios

La Unidad Alimentaria, cuenta con un equipo directivo que a su vez presenta 4 departamentos que le permiten trabajar entorno a una “unidad”, concepto que es necesario para la toma de decisiones en donde se incluye la participación de los involucrados; de esta manera, el trabajo se desarrolla de manera conjunta entre el equipo directivo y las asociaciones emplazadas en Mercabarna.

Esta figura de asociaciones, hacen posible un trabajo cohesionado donde los intereses particulares son llevados a un plano único que es la asociación, quién representa a los interesados; es decir, las empresas cuya figura de socio es uno de los elementos identificados como estructurantes para la adecuada toma de decisiones entorno al correcto funcionamiento de las actividades al interior de la Unidad Alimentaria.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituye el acuerdo firmado en 1.988 entre Mercabarna y el Gremio de Mayoristas del Mercado del Pescado para la creación de un frigorífico (*Frimercat*) con miras a la comercialización de pescado congelado contando éste acuerdo con la participación del 80% de las empresas instaladas en el Mercado Central del Pescado.

Otro actor que se encuentra representado son los productores, para el caso del Mercado Central de Frutas y Hortalizas, éstos cuentan con un espacio que ha sido otorgado desde la creación de Mercabarna. La concepción de MERCASA en la cual se debía destinar al interior de la Unidad Alimentaria un espacio para la venta por parte de los productores de la zona y las cooperativas fue materializado y ha sido llevado a cabo hasta hoy.

En la actualidad los mercados mayoristas incluidos dentro la Red de Mercas del Estado Español, han ido eliminando éstos espacios dedicados a este tipo de actores, que por el contrario Mercabarna aún mantiene como la zona de cooperativas y marquesinas en el Mercado de Frutas y Hortalizas. (Foto 11)

Foto. 1 Presencia de cooperativas y productores



Fuente: Leal, 2009

Otro elemento que ha sido identificado además de la figura de asociado entre los actores, ha correspondido a la posibilidad que la Unidad Alimentaria otorgó al permitir el emplazamiento de éstos gremios en ella, ya que la apertura de espacios de trabajo físicos dentro de la Unidad, son necesarios para las empresas que encuentran en las asociaciones como vía que representa sus intereses. El traslado de los Gremios en la década de los setenta para el caso del Matadero, El Mercado Central de Frutas y Hortalizas y en los ochenta para el Pescado a Mercabarna, también puede ser catalogada como fundamental para el buen ejercicio de la distribución mayorista de alimentos.

2.4.2 El papel del Ayuntamiento

En el apartado dedicado a la empresa pública como elemento estructurante en Mercabarna, se hacía mención a la importancia del Ayuntamiento en la gestión de una Unidad Alimentaria, papel que ha sido fundamental.

En cabeza de los alcaldes, las administraciones de cada época respondían a los cambios y necesidades de la ciudad del entonces; lo interesante a partir de la información recopilada, es como logran las administraciones compatibilizar y orientar todas las estrategias de desarrollo de la ciudad con las de Mercabarna. El como se logra insertar ésta dentro de la dinámica urbana se debe en gran parte a los objetivos plasmados desde el Ayuntamiento así se pudo observar; a modo de ejemplo, durante la administración de Pascual Maragall en la década de los ochenta y noventa, éste consigue armonizar la planeación estratégica de

Mercabarna con la de Barcelona reflejándose en los objetivos y actividades de la Entidad.

Otro aspecto identificado y que hace parte de las políticas públicas, ha correspondido a una visión de largo plazo en las estrategias planteadas, los cambios de administración o de equipo directivo no han logrado afectar a Mercabarna, por el contrario la claridad frente a la continuidad en las acciones ha podido hacer frente a las dinámicas normales que vive una “*empresa*” como lo son las Unidades Alimentarias.

2.5 La cooperación con la planificación de la ciudad

A finales de los años ochenta, la administración pública de Barcelona pone en marcha el “*I Plan Estratégico*” para la ciudad; tomado de las experiencias de otras ciudades norteamericanas que trabajaban con el enfoque de la Planificación Estratégica, la que incluye un fuerte componente empresarial.

De acuerdo con Ruiz i Mestres (2004), la ciudad de Barcelona tiene una tradición muy importante en planificación estratégica derivado de los resultados obtenidos que son evidentes en todos los sectores; lo anterior, ha comportado una redefinición de la unidad espacial de análisis, dejando de un lado la ciudad para hablar, analizar y planificar estratégicamente la metrópolis.

El papel que ha desempeñado Mercabarna en el desarrollo de las funciones comerciales de Barcelona antes y después de de la planificación estratégica de la ciudad ha sido muy importante. La asesoría que ha prestado en la modernización del aparato detallista ha sido evidente y la llevó a crear la filial Ecobarna S.A. en 1.983 para la realización de estudios y proyectos relacionados con la comercialización alimentaria de la ciudad.

La experiencia de la Unidad Alimentaria, resultado del evidente “éxito” entorno a la expansión de sus actividades comerciales, le permitió participar en la elaboración del PECAB en 1.986, a partir de la modernización de los mercados municipales de la ciudad cuya primera obra la constituyó el Mercado de la Sagrada Familia en 1.990. Por otro lado, ha tenido también una incidencia en la absorción de actividades instaladas en la ciudad; es decir, el traslado de los mercados centrales ubicados en la urbe, liberó espacio en ésta de tal manera que la administración contó con suelo disponible y edificable cada vez más escaso en una ciudad como Barcelona.

A modo de ejemplo de lo antes mencionado, se presenta el traslado del Matadero municipal sobre cuyo suelo se edificó el Parque Joan Miró; el lugar ocupado por el tradicional mercado central de la flor de Barcelona es hoy en día el Teatro Libre y el traslado de los mayoristas de Frutas y Hortalizas del Hospitalet; ilustran la liberación de espacio público tanto en la ciudad como en el municipio que ha sido destinado a otro tipo de actividades. Lo anterior, demuestra como la concentración de actividades propias de una ciudad hacía una unidad Alimentaria, también tiene repercusiones a nivel de los procesos de urbanización.

De otra parte, en la actualidad Mercabarna participa en un estudio para mejorar la circulación del eje del Llobregat, éste es el eje de circulación de mercancías con más volumen de tránsito de la Región Metropolitana diariamente circulan alrededor de 100.000 camiones de acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento (2008), que transitan hacia los principales nodos logísticos y polígonos industriales de la ciudad.

Acorde con la expansión de Mercabarna y su relación con las nuevas dinámicas de la ciudad, se encuentra la construcción de una estación de la línea 9 del metro que estará delante de la Unidad Alimentaria; este tipo de hechos no serían posible sin el establecimiento de acuerdos entre los actores involucrados y si dentro de éstos no existiesen los “*intereses*” del Ayuntamiento.

Otro aspecto que se adscribe a ésta relación, corresponde a la madurez de los mercados centrales, a la construcción del proyecto “*Barcelona food Plattform*” que se llevará a cabo como parte del tercer bloque de los proyectos del Plan Estratégico Metropolitano de la ciudad. Al interior del subapartado logística, éste proyecto espera un trabajo conjunto entre empresas agroalimentarias ubicadas en Mercabarna e investigación y aplicación de nuevas tecnologías para el sector.

Finalmente, se puede decir que los resultados de Mercabarna en la actualidad obedecen a la planificación estratégica de la administración pública; que se ha desarrollado en la doble vía, por un lado la administración ha tenido en cuenta acciones que benefician a Mercabarna, pero por otro la experiencia de la Entidad como distribuidor mayorista alimentario le ha conferido la capacidad de ser parte de los procesos de planificación y transformación de la ciudad.

2.6 Adaptabilidad y flexibilidad a la demanda

La demanda por productos más elaborados y mejor presentados cada vez es mayor; las empresas al interior de los mercados han tenido que adaptarse a dichas necesidades incorporando algún tipo de transformación como desviscerado, fileteado, porcionado y envasado al vacío; así lo confirman, las empresas encuestadas.

Otro aspecto que fue plasmado en la evolución de Mercabarna y específicamente en la última etapa, era la búsqueda en la satisfacción de las necesidades de los clientes pero también la adaptabilidad a los nuevos requerimientos, en la actualidad las empresas incorporan en sus líneas de comercialización productos que satisfacen la demanda de supermercados y restaurantes para la comunidad China y Latina de la ciudad según la empresa CATAMAR y Sergifruit S.L.

El empleo de las tecnologías de la informática y la comunicación, también hacen parte de la adaptabilidad por parte de las empresas; un ejemplo de ello, correspondió a la instalación del portal web para clientes en el Mercado Central del Pescado, pero también surge el uso de internet para el contacto con clientes y proveedores; a pesar de que éste canal se encuentra en etapas incipientes,

debido a la naturaleza del producto que requiere ser visto para ser comprado; poco a poco las empresas empiezan a hacer uso para el contacto y venta; así fue ratificado con las encuestas.

Dentro de los cambios de hábito se encuentran el uso de congelados, este deriva también de la oferta que en muchos casos es escasa debido a los fenómenos meteorológicos que impiden una buena calidad y volumen de los productos. Un ejemplo lo constituyen las habas y guisantes que se comercializan más en congelado y a los cuales las empresas y los mercados al interior de Mercabarna se han sabido adaptar a través de la implementación de frigoríficos como es el caso del Frimercat ubicado en el Mercado Central del Pescado. También aparece la modalidad de cultivo para algunos productos garantizando la disponibilidad durante todo el año, así lo ilustra la instalación de viveros de mariscos al interior de la Unidad, lo que les permite concentrar la oferta y lograr una fidelidad en la demanda.

De otra parte, la demanda en constante aumento del sector HORECA requiere productos con un mayor grado de valor, a lo que las empresas de Mercabarna también se han adaptado incorporando nueva tecnología que les permite comercializar productos de calidad de cuarta y quinta gama.

Aspectos como los cambios en la composición de la población repercuten en la demanda; en Barcelona, la presencia de una importante comunidad islámica de la ciudad, requería como parte de la concentración de la oferta incorporar las matanzas de cordero de acuerdo con los procedimientos religiosos del Islam. Como prueba de lo anterior, hoy en día se sacrifica el 35% en ésta línea de acuerdo con el rito Halal demostrando así la adaptabilidad a los nuevos mercados; de ésta manera también el Ayuntamiento puede controlar los procesos que garantizan la seguridad alimentaria.

3. CONCLUSIONES

A partir de la información recopilada y analizada para el cumplimiento de los objetivos de la investigación, el modelo de distribución mayorista de Mercabarna ha sido el resultado de los implementados en otros países, específicamente en Francia y Estados Unidos en la década de los cincuenta tal como fue mencionado a lo largo de diversos apartados; sin embargo, nace éste como parte de una política de modernización de la distribución alimentaria en el Estado Español.

Es evidente que lo sucedido respondió al crecimiento urbano producido en España y en Europa en aquella época; la migración del campo a la ciudad, la concentración de actividades económicas en las grandes urbes, evidenció una necesidad de reorganizar la distribución y mejorar las condiciones de acceso a los alimentos.

Como opción, se decide aplicar un modelo de economía de escala y de concentración de la oferta para hacer frente también a la necesidad de liberar espacio público en las ciudades. Derivado principalmente del modelo de gestión

francés implementado (*Mercados de Interés Nacional*) se retoman elementos que definirían la gestión de los mercados como una red mayorista distribuidos por todo el país, de ésta manera nace MERCASA y la Red de Mercas repartida por el Estado Español.

En primera instancia y como elemento decisivo de adaptación a otros territorios, una gestión del mercado mayorista de la ciudad de Barcelona no hubiera sido posible sin una política y concepción clara frente a la necesidad de trabajo en red y de retroalimentación. La distribución de alimentos es un sistema con entradas y salidas, dependiente de varios factores tanto internos relacionados con el territorio donde se emplaza, como externos derivados del contexto con el que se establecen los flujos de comercialización que originan el proceso de expansión comercial que ha vivido la Unidad Alimentaria.

El análisis de los elementos y factores que han logrado posicionar a Mercabarna hoy en día, resulta en una valoración de alternativas frente a las posibilidades de establecimiento de éste tipo de modelos a otros territorios, en donde se dependerá en cualquier caso de de una política de largo plazo cuyo enfoque como mínimo deberá trabajar en una escala regional y nacional.

De otra parte, la asesoría de Mercabarna en la modernización de los mercados municipales en la década de los ochenta, la elaboración de estudios de movilidad o el pertenecer en la actualidad a la Agencia "*Barcelona Regional*" que se adscriben a fuertes procesos de planeación; otorgan a las Unidades un importante papel en las transformaciones de los territorios en los cuales se encuentran ubicadas.

La conformación de gremios al interior de los mercados se identificó como un aspecto fundamental para aglutinar y representar los intereses de las empresas emplazadas en Mercabarna; sin embargo, la concepción de sociedad mixta aplicada en MERCASA y luego extrapolada a Mercabarna como sociedad anónima mercantil le permite en la actualidad contar con capital cien por cien público, y de esta manera representar también los intereses de los ciudadanos.

Como resultado de dicha concepción, la Entidad representada en el Ayuntamiento y las empresas, ha logrado entre otros aspectos, fomentar la participación de los productores, evitar la intermediación a partir de transacciones claras, así como establecer relaciones "*amigables*" con el ambiente a través por ejemplo de la normalización de los envases¹, el reciclaje o el ahorro de energía.

Retomando el papel del sector público, fue evidente la relación del Ayuntamiento con los hechos de La Unidad Alimentaria, y esto se ejemplifica de una manera clara durante la administración de Pascual Maragall; en donde los cambios sucedidos en la en la ciudad fueron también extrapolados a la Entidad

¹ En la actualidad existe el sistema de codificación estándar EAN, que además de identificar el producto, permite representar mediante barras información adicional tal como el número de lote, cantidad de unidades, peso neto o bruto, fecha de fabricación, envasado y/o caducidad, puntos de entrega de mercancía, entre otros, de maner única. Compès *et al* (2004)

consecuencia de una política que supo articular hacia el cumplimiento de un objetivo común; el cual ha sido a lo largo de las décadas, el posicionamiento y consolidación internacional de Barcelona en diversos sectores, siendo uno de ellos el agroalimentario.

De lo anterior, se puede concluir que la administración pública representada en el Ayuntamiento en un territorio, juega un papel fundamental en la articulación de la dinámica de ésta con las de una Unidad Alimentaria, aspecto al cual hay que sumarle el establecimiento de políticas de largo plazo y con objetivos comunes de actuación.

Así lo demuestran los progresos en infraestructura y comunicaciones que también son considerados como “clave” para un mercado mayorista; por tanto el establecimiento de un modelo de gestión como el observado en Mercabarna, requiere un acompañamiento por parte de la administración en temas de conectividad y logística. Las mejoras en el puerto y en el aeropuerto de Barcelona o la apertura de nuevas vías, han permitido la expansión y crecimiento del mercado; por tanto, si se quiere extrapolar a otros territorios, éstos tendrán que asegurarse por medio de políticas estatales o locales un acompañamiento en el desarrollo y modernización de infraestructuras acordes con las demandas logísticas de éstos emplazamientos.

Al papel de la conectividad no se le puede menospreciar la ubicación; que para el caso de Barcelona, el posicionamiento en la Zona Franca fue un completo acierto puesto que la Unidad Alimentaria se encuentra dentro de la ciudad “*pero fuera de ella*” y esto le permite una proximidad con su demanda directa pero a la vez no interferir con las dinámicas propias de la ciudad, como las congestiones de tráfico, paso de vehículos pesados por la ciudad o contaminación; que son comunes y se asocian a los mercados mayoristas de otras ciudades especialmente de los países en vía de desarrollo.

Por otro lado, en las relaciones identificadas existe una a la cual se le atribuye gran parte de la expansión comercial a nivel internacional; ésta la constituye la correlación con la Unión Europea, en donde a partir de la incorporación en CEE en 1.986; se produce un intercambio de bienes y la posibilidad de retroalimentar experiencias entorno por ejemplo, a patrones relacionados con la presentación de los productos.

Para el caso de productores supuso replicar presentaciones, envasado y etiquetado no solo porque hacían parte de una normativa en diferentes escalas, sino por la exigencia también del consumidor final. Retomando el tema de normativa y la escala, otro elemento identificado y que considero incide en el éxito de un modelo de distribución alimentario como Mercabarna, corresponde a la legislación que se imparte desde un nivel superior como la Unión Europea y es llevada hasta ser aplicada al ámbito local.

Si no existiesen las exigencias y “*reglas de juego*” promulgadas desde la Unión Europea como nivel superior, probablemente éstas no se hubiesen tenido en

cuenta para el intercambio de productos en todos los niveles. Por tanto, el papel que ha desempeñado la UE en la generación de diversas estrategias adoptadas por la Unidad Alimentaria, ha sido vital ya que ha repercutido en sus posibilidades de expansión y éxito.

La no existencia de espacios y comunidades económicas al interior de los territorios en los cuales se quieran desarrollar mercados concentradores, tendrá que ser suplida por una normativa bastante estricta en diversas escalas de trabajo, de tal forma que logre ser adoptada de manera transversal por cada uno de los eslabones en la cadena, cuyo objetivo siempre ha de ser el compromiso de la nación, la región y el territorio en el cual se encuentre el emplazamiento.

La Entidad, es la implementación local de un modelo a nivel mundial que ha sabido adaptarse a la demanda y las condiciones del territorio apoyado en el Ayuntamiento, su planificación estratégica y su visión de futuro; resultando en avances que siempre van un paso adelante de lo visualizado por otros mercados a nivel Estatal.

Las posibilidades de replica y adaptación de éste tipo de “modelos” a otros territorios, están sujetas a diversas variables y elementos que han sido mencionados, sin éstas condiciones probablemente el éxito para éste tipo de mercados concentradores, especialmente los que se quieran desarrollar en países o territorios que orientan sus acciones al logro de éste tipo de modelos especialmente en ciudades latinoamericanas; requiere de un mínimo de condiciones que se dan en la medida en la que los intereses de los involucrados se encuentren representados; es decir a partir de un trabajo conjunto desde la administración pública con los actores que intervienen directa o indirectamente en el desarrollo de la distribución mayorista de alimentos.

4. BIBLIOGRAFIA

- ALCALDE INCHAUSTI, Julio. (2003) *Evolución Económica de las Regiones y Provincias Españolas en el Siglo XX*. Fundación BBVA.
- ARAGRANDE. Maurizio et ARGENTI, Olivo. *El estudio de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición: Guía metodológica y operacional*. En Series: alimentos en las ciudades, núm. 3, 2001.
- BOADA, Antoni. (1996) *Del Born a Mercabarna: Historia dels gremis de majoristes de fruites i hortalisses de Barcelona i provincia*, AUSA.
- CALDENTEY Pedro. (2004) *Comercialización de productos agrarios*. Mundi-Prensa Libros.
- CAPEL SÁEZ, Horacio. (2005) *El Modelo Barcelona : un examen crítico*. Barcelona. Serbal.
- COMPÉS LÓPEZ , Raul et al. (2004) *La logística de la alimentación perecedera*. . Revista distribución y consumo nº 74, pp. 69-77.
- CUESTA, Pedro. (2004) *Treinta años de hipermercados en España*. Revista distribución y consumo nº 74 , pp. 46.56

- DIRECCIÓ GENERAL DE COMERÇ. (2008) *Anuari de la distribució comercial a Catalunya 2008: sector quotidià en règim d'autoservei. Direcció de Comerç i consum.* Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme, 2008.
- FERNANDEZ, Ángel et al (2008). *1977-2006: 30 años del sistema de distribución comercial en España.* Distribución y Consumo, 2008, Nº 18, pp. 175-204.
- GIL PASCUAL, Ángel. (2008) *La Contribución de MERCASA al servicio público de mercados y la distribución alimentaria.* Distribución y Consumo, Nº 18, pp. 66-80.
- GIRALDES, Elena. (1997) *Las inversiones en nuevas industrias en Barcelona (1975-1995).* En *La Formació del cinturó industrial de Barcelona.* Institut Municipal d'Història, pp. 293-333.
- INSTITUT MUNICIPAL DE MERCATS DE BARCELONA. (1996) *Pla Basic d'actuació de L'Institut Municipal de Mercats de Barcelona per al període (1996-1999).* Ajuntament de Barcelona.
- MERCADOS CENTRALES DE ABASTECIMIENTO DE BARCELONA S.A.. *Informació Estadística dels Mercats Centrals de Barcelona 1971-2008.* Barcelona, 1995.
- PROJECT CONSULTORS. (2007) *Estudi sobre alguns aspectos de la comercialització al Mercat Central de Fruites i Hortalisses.* Mercabarna. Barcelona: Mercabarna.
- PUJADES I RUBIES, Romà. (1998) *Ordenación y planificación territorial.* Madrid: Síntesis.
- RUIZ I MESTRES, R. (2004) *Els grans projectes de l'àrea metropolitana de Barcelona. De la ciutat, a la regió. Del pensament estratègic a l'acció. A: Informe territorial de la província de Barcelona* Cambra de Comerç i Diputació de Barcelona.
- SANCHEZ, Joan Eugeni.. (1997) *Avencos tècnics i efectes territorials a l'àrea de Barcelona, 1975-1995* En *La Formació del cinturó industrial de Barcelona.* Institut Municipal d'Història, pp. 401-438.
- SANTACANA, Francesc. (2000) *El Planejament estratègic. Model Barcelona* En *Quaderns de gestió.* Aula Barcelona, pp. 9-38.
- SUBDIRECCION GENERAL DE INDUSTRIA, COMERCIALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN AGROALIMENTARIO. (2008) *La distribución agroalimentaria y transformaciones estratégicas en la cadena de valor.* Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.

Fuentes Internet

- Instituto de Estadística de Catalunya IDESCAT. Estadísticas demogràfiques i econòmiques de Barcelona i àrea Metropolitana; [Consulta: 16 enero 2009]. Disponible en: <http://www.amb.es/web/guest/Territori_pob>.
- Departament de Innovació, Universitat i Empresa. *Pla Territorial Sectorial d'equipaments comercials 2006-2009.*; [Consulta: 16 enero 2009]. Disponible en:

- <http://www.gencat.cat/diue/ambits/comerc/equipaments_comercials/ptsec_2006-2009/index.html>.
- Ministerio de Sanidad y Política social de España. *Portal de la Agencia Española de Seguridad alimentaria y nutrición (AESAN)*. [Consulta: 8 de enero de 2009. Disponible en:
- <http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/sobre_aesan/seccion/quienes_somos.shtml>.
- Generalitat de Catalunya. *Plan Nacional de control de la cadena Alimentaria de Cataluña*. (Consulta: 8 de enero de 2009). Disponible en: <<http://www.gencat.net/salut/acsa/Du12/html/es/dir1790/doc16481.htm>>
- Ministerio del Medio Ambiente Rural y Marino de España. Sector alimentación.(Consulta: 8 de enero de 2009). Disponible en: <<http://www.mapa.es/es/alimentacion/alimentacion.htm>>
- Generalitat de Catalunya. *Catálogo Biblioteca Turismo y Comercio de la Generalitat de Catalunya*. <http://www.gencat.cat/diue/serveis/biblioteca/ct/cataleg/index_es.html>
- Ministerio de Industria y Turismo de España. Catálogo biblioteca. <<http://www4.mityc.es/BibliotecaCOM/abwebp.exe/X6103/ID20750/G0>>

ELEMENTOS ESTRUCTURANTES DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA DISTRIBUCIÓN MAYORISTA DE ALIMENTOS: LA EXPERIENCIA DE BARCELONA (MERCABARNA) 1971-2008

*Nombre del autor**

Maria del Pilar Leal Londoño

Calle Viladomat 107 5-2 CP 08015 Barcelona

mpilarleallon@ub.edu

Teléfono de contacto: 638879178/ 934037895

Resumen:

La comunicación se centra en los elementos estructurantes en la gestión pública de Mercabarna, los cuales reflejan los procesos de ordenación y planificación territorial de Barcelona, así como las transformaciones sufridas a lo largo del periodo de su establecimiento hasta la actualidad. La presente comunicación se encuentra estructurada en un primer apartado correspondiente a la introducción y presentación de la investigación, el ámbito territorial sobre el cual se desarrolla el estudio y la metodología que fue empleada.

En un apartado posterior, el documento aborda los elementos que fueron identificados como estructurantes en la gestión y ordenación de la distribución mayorista de alimentos en Barcelona representada en la Unidad Alimentaria “Mercabarna”, ya que la presencia de elementos propios del territorio, han generado un mercado particular en la medida en la que éste es hoy en día uno de los principales centros de distribución mayorista del sur de Europa después del mercado Saint Charles de Perpignan y el Rungis en Paris.

Dentro de los elementos identificados relevantes en la ordenación y planificación de un territorio, se mencionan la conectividad, las políticas públicas, las relaciones con otros actores y agentes que intervienen, para finalmente generar unas conclusiones que son el resultado del análisis de documentos y estadísticas relacionadas con la entidad desde 1971-2008.

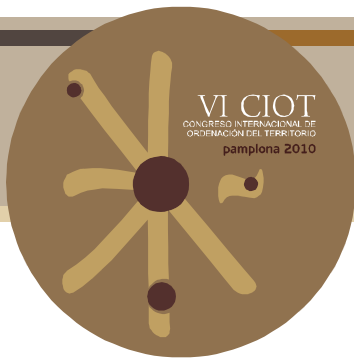
Novedades y aportaciones:

Son pocos los estudios que se interesan por la distribución comercial mayorista y son aún menos aquellos que analizan ésta función comercial desde una óptica geográfica y de gestión del territorio; por tanto, esta investigación se convierte no solo en un aporte al conocimiento del sector comercial mayorista de alimentos sino también al de las relaciones entre un emplazamiento alimentario y la planificación, ordenación y transformación de la ciudad; siendo dicha relación dependiente y simbiótica.

También sirve de referencia a diversos territorios que se encuentran en fases similares o previas a la modernización de sus mercados mayoristas inmersos en un contexto globalizado, especialmente ciudades latinoamericanas.

Área temática propuesta: Experiencias y buen gobierno en la ordenación del territorio

Este trabajo hace parte del proyecto de investigación desarrollado para optar a título de Master Oficial en Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona.



EL DESARROLLO COMARCAL EN GALICIA ENTRE 1990 Y 2010: EL FRACASO DE UN PLAN

Antonio Doval Adán

Profesor Titular de Geografía Humana
Universidad de Santiago de Compostela

Antonio.doval@usc.es

Resumen: El conjunto de normas y de iniciativas políticas y legislativas desarrolladas en Galicia durante los últimos veinte años, encaminadas a impulsar planes de distinta naturaleza para acometer una progresiva estructuración y dinamización de su territorio, han dado escasos resultados. De igual modo, las estrategias innovadoras de ordenación y cooperación territorial implantadas a escala regional se han limitado a la creación de Mancomunidades Voluntarias de Municipios, de escaso calado competencial, y a la puesta en marcha de algunos Consorcios Locales, renunciando, por el momento, al desarrollo y constitución de nuevas entidades comarcales y de Áreas Metropolitanas con personalidad jurídica propia y plena capacidad de gestión administrativa. En este contexto se inscribe también el fracaso del Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia llevado a cabo entre 1990 y 2008, y cuyo impacto territorial y balance global es objeto de análisis crítico en este trabajo, donde se constata que los instrumentos técnicos de planificación y gestión creados por dicho plan no contribuyeron lo suficiente al desarrollo endógeno de las comarcas gallegas.

Novedades: Más que la división de Galicia en 53 comarcas sin reconocimiento jurídico ni competencias administrativas y de gestión, la planificación y ordenación territorial que pretendía el Plan de Desarrollo Comarcal fracasó, desde un primer momento, por la falta de voluntad política de sus propios progenitores, al no incluir nunca fondos para financiar las acciones de desarrollo contempladas en los Planes Estratégicos de Desarrollo aprobados para las 34 comarcas donde se implantó el plan. Sin embargo, a pesar de su probada ineficacia, las 55 entidades creadas con sus 170 empleados, se mantuvieron operativas con unos fines difusos hasta principios de 2010.

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace un par de décadas, las Autoridades políticas autonómicas y destacados representantes de los sectores sociales más pujantes de la sociedad civil gallega, vienen manifestando su preocupación por los problemas inherentes a la ordenación del territorio de Galicia y a la necesidad de establecer mecanismos eficaces de coordinación administrativa que permitan integrar, sobre un mismo territorio, el conjunto de acciones procedentes de los distintos niveles de gestión del gobierno, con la finalidad de posibilitar así la optimización de los recursos disponibles. Esto exige, como condición previa, una adecuada

planificación y estructuración del territorio acorde con las exigencias y necesidades que demanda la sociedad actual. Por ello, la fusión de municipios o la articulación del territorio en comarcas con capacidad jurídica y administrativa, la delimitación de áreas funcionales y de espacios metropolitanos y urbanos para la gestión óptima de servicios comunes, así como concretar un modelo territorial que sirva de base para impulsar un desarrollo equilibrado del territorio, constituyen una prioridad que los gobernantes de hoy no pueden ignorar ni dejar de afrontar con rigor y valentía institucional. Sin embargo, en esta materia y a lo largo de los últimos veinte años, la Administración Autonómica se ha limitado a generar un conjunto de Leyes, Decretos, Órdenes e incluso planes de desarrollo, con unos contenidos muy ambiguos y de corto alcance, que han dejado, en la práctica, los grandes problemas territoriales sin resolver.

En este sentido, son de destacar: el Acuerdo de la Xunta de Galicia de creación del denominado Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia del año 1990, la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia de 1995, que todavía hoy no está totalmente desarrollada en su articulado, lo que dio lugar a que el Gobierno gallego aprobara en el año 2007 una Ley de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y de Protección del Litoral, mediante la cual, además de poner límites legales a la ocupación indiscriminada del territorio y de prohibir el proceso urbanizador a menos de 500 metros de la costa, se creó, por fin, el Instituto de Estudios del Territorio, cumpliendo así el mandato establecido en el artículo 31 de la citada Ley de Ordenación del Territorio de 1995, la Ley de Desarrollo Comarcal de 1996, el Decreto de aprobación del Mapa Comarcal de Galicia de 1997, la Ley del suelo de Galicia de 1997, la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia de 2002, la Ley 12/2008 por la que se modificó la Ley de Desarrollo Comarcal, y finalmente, las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas también a finales de 2008, a las que hay que añadir el Plan Territorial Integrado de Ordenación del Litoral de 2009/2010 (actualmente en tramitación parlamentaria).

No obstante, y a pesar del voluminoso paquete legislativo aprobado, las tentativas en materia de ordenación del territorio propiamente dichas, que pudieran derivar en una potencial reorganización de la estructura territorial interna de la Comunidad Autónoma, se han limitado a la aplicación del PDC. Este plan, al igual que el resto de las normativas antes citadas, no han solucionado los problemas de la ordenación del territorio existentes en Galicia, en parte por la falta de compromiso político de los propios gobernantes y sobre todo por el desinterés de los sucesivos gobiernos en desarrollar y aplicar, en su justa medida, las Leyes que ellos mismos aprobaron en su día. Partiendo de esta premisa, en el presente artículo se hace un balance global del impacto territorial generado por el PDC durante el período de su ejecución oficial, es decir, entre 1990 y 2008, incidiendo en las iniciativas promovidas y en las causas que finalmente han provocado su fracaso.

2. EL IMPACTO TERRITORIAL DEL PLAN DE DESARROLLO COMARCAL

A principios del año 1990 se creó el "Gabinete de Planificación e Desenvolvemento Territorial", órgano dependiente directamente de la Presidencia de la Xunta de Galicia, que tenía como fin fundamental la elaboración,

coordinación y seguimiento del Plan de Desarrollo Comarcal. Desde ese Gabinete, que en 1997 se convirtió en "Secretaría Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal" y unos años más tarde en "Dirección Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal", y con el apoyo técnico e instrumental de la "Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia", empresa pública creada por la Xunta de Galicia en el año 1994 para impulsar y gestionar técnicamente dicho plan, se inician los trabajos previos de investigación tendentes a diagnosticar el territorio, conocer la problemática existente y establecer las bases para la articulación territorial de Galicia en Comarcas, de cara a potenciar su desarrollo y crecimiento económico y social. De este modo, y ante la evidencia de que buena parte de la comarcas gallegas, especialmente las del interior, carecían de la capacidad necesaria para aprovechar por sí solas sus potencialidades y recursos, el 14 de diciembre de 1990, el "Consello" de la Xunta de Galicia tomó el acuerdo de establecer el denominado Plan de Desarrollo Comarcal (PDC) de Galicia (Diario Oficial de Galicia, 1991), que se puso en marcha, inicialmente y de manera experimental, en las comarcas piloto de Valdeorras, Deza, Terra Chá y Ordes. La aplicación del plan a estas primeras comarcas piloto permitió avanzar de forma gradual en el diseño del modelo. A esta fase primaria, se sumaron otras en las que se incrementaron el número de comarcas piloto hasta completar un total de veinte a mediados de 1996. Durante el período transcurrido, se fueron introduciendo innovaciones metodológicas, se diseñaron mecanismos institucionales y procedimientos de intervención, se crearon instrumentos técnicos de análisis territorial, se implantaron sistemas de participación social y se constituyeron fundaciones de interés gallego para favorecer e impulsar el desarrollo de las comarcas. Así, una vez que el plan adquirió cierta relevancia en su fase experimental, el 7 de julio 1996, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley de Desarrollo Comarcal.

Aunque inicialmente el PDC se constituyó como un instrumento estratégico que adoptaba como metodología principal la coordinación, referida tanto a la organización territorial de los servicios administrativos, como a la coordinación de las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas implicadas en el territorio, pronto orientó sus objetivos hacia la fijación y el mantenimiento de las capacidades endógenas, funcionando, según el profesor Precedo, como un "modelo de desarrollo territorial integrado, complementario de la política regional existente" (Precedo Ledo, A., 1996: 311). En este sentido, el PDC de Galicia se convirtió, al menos durante el período 1990-2005, en una estrategia regional de desarrollo local, que perseguía fijar las líneas básicas del desarrollo económico y determinar las áreas productivas prioritarias de cada comarca, considerando para estos efectos tanto el potencial endógeno como las aportaciones exógenas. Se trataba, por tanto, de un instrumento regional de desarrollo local diseñado para promover el desarrollo territorial y contribuir a la planificación comarcal de la Comunidad Autónoma gallega.

Este Plan Comarcal, que de manera oficial se mantuvo vigente durante el período comprendido entre 1990 y 2008, es decir, durante dieciocho años, se marcó como objetivos prioritarios los siguientes: fijar las líneas básicas del desarrollo económico de cada comarca, determinando las áreas productivas y concretando un plan de desarrollo estratégico; potenciar el desarrollo social de las mismas estandarizando los equipamientos públicos;

planificar el territorio comarcal y propiciar la creación de mancomunidades voluntarias e integrar en las áreas comarcales prefijadas la acción de las distintas Administraciones Públicas implicadas. Estos objetivos se recogen en la Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal, que constituye el marco legal de referencia del PDC (Diario Oficial de Galicia, 1996). En esa Ley, concretamente en su artículo 2, se planteaban, además, como objetivos complementarios, entre otros, los siguientes: coordinar las diferentes Administraciones implicadas para favorecer el desarrollo local, mediante un modelo de cooperación horizontal y vertical, que permita una mayor y más eficaz asignación de recursos; implantar una estrategia de coordinación y de planificación integrada sin multiplicar la estructura administrativa existente; aplicar los principios y métodos del desarrollo local a todo el territorio, mediante una implantación gradual y participativa para diseñar proyectos estratégicos de desarrollo comarcal; determinar la capacidad productiva y ventajas comparativas de cada Comarca; y finalmente fortalecer el papel de los agentes socioeconómicos públicos y privados de cada Comarca como factores del desarrollo.

Durante los años de ejecución e implantación territorial del plan, el trabajo realizado se ha concentrado especialmente en la consecución de dos objetivos básicos: en primer lugar, en la articulación del territorio en Comarcas, objetivo que se alcanzó en el año 1997, con la aprobación definitiva del Mapa Comarcal de Galicia, quedando organizado el territorio de esta Comunidad Autónoma en 53 comarcas tal y como se comentará más adelante. Esta tarea resultaba imprescindible para acometer los procesos de planificación estratégica a implantar en las comarcas. El segundo objetivo que acaparó la atención y dedicación del equipo de trabajo encargado de impulsar el plan fue el diseño, constitución e implantación en el territorio de los distintos instrumentos y órganos técnicos de planificación, gestión y promoción necesarios para acometer los procesos de desarrollo en cada comarca.

Cuadro 1		
Entidades instrumentales creadas por el PDC de Galicia entre 1990-2010		
Entidades creadas	Número de entidades	Empleados
Dirección General de Planificación y Desarrollo Comarcal	1	2
Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia	1	104
Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas	34	45
Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos	19	19
Total	55	170

Fuente: *Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, Xunta de Galicia y elaboración propia.*

No obstante, a pesar de la estructura técnica creada (una Dirección General, una sociedad pública, treinta y cuatro fundaciones y diecinueve centros comarcales, que de manera conjunta proporcionan actualmente empleo a 170 trabajadores, tal y como se recoge en el cuadro 1) y al trabajo de dinamización desarrollado en las comarcas, cabe señalar que los objetivos generales planteados inicialmente no se han conseguido, sobre todo el relativo a la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas implicadas en los procesos y ejecución de iniciativas de desarrollo comarcal. Ello se debe, en parte, a la dificultad que entraña alcanzar objetivos de esta naturaleza, así como a la resistencia tradicional de las Consejerías y de los Organismos Públicos a ser coordinados y al escaso apoyo político interno y la reducida dotación presupuestaria de que ha sido objeto este plan (poco más de 112,51 millones de euros asignados directamente a los diferentes instrumentos de gestión de este programa entre 1990-2010, según se desprende de los datos consignados en los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Galicia (ver cuadro 2). Este hecho ha contribuido a frenar la consecución de buena parte sus objetivos y al mismo tiempo forzó a los responsables del proyecto a orientar sus actuaciones hacia la captación de diferentes fondos procedentes de programas e iniciativas comunitarias (Stride, Leader, Proder, Interreg, Agader, Pleiades, Related), para financiar algunas iniciativas y proyectos de desarrollo a poner en marcha en las comarcas donde se implantó el PDC. Prueba de ello es que a través de estos programas y de su red de entidades de gestión y promoción, en especial por medio de la red de fundaciones comarcales y de la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, el PDC ha conseguido fondos para acometer inversiones en las comarcas por valor superior a los 101,7 millones de euros durante el período 1996-2006, tal y como se demostrará más adelante.

Fondos destinados a las entidades creadas por el PDC de Galicia entre 1990-2010			
Años	Millones de €	Años	Millones de €
1990	0,09	2001	7,33
1991	0,30	2002	8,35
1992	0,60	2003	8,36
1993	0,90	2004	8,43
1994	4,13	2005	8,53
1995	3,88	2006	8,46
1996	4,07	2007	8,74
1997	4,33	2008	8,73
1998	4,83	2009	5,91
1999	5,41	2010	5,90
2000	5,23	1990-2010	112,51

Fuente: *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia; Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, Xunta de Galicia y elaboración propia.*

Los trabajos de planificación territorial acometidos durante la vigencia de este plan, se han llevado a cabo considerando a la comarca como un espacio

estratégico para la planificación integral del territorio gallego. En efecto, mientras los municipios resultan unidades demasiado pequeñas y desprovistas de recursos físicos y humanos para la puesta en práctica de políticas coherentes y realistas, la región es con frecuencia un territorio demasiado extenso para que se genere un desarrollo desde la base. Por ello, la comarca (entre 500-600 km² de extensión media), como agrupación territorial estable de municipios contiguos que tienen una cohesión interna basada en hechos geográficos, históricos, económicos y funcionales, es en Galicia “el espacio funcional y tradicional básico para la organización territorial” (Precedo Ledo, A., 1988: 270), y constituye uno de sus marcos tradicionales de convivencia y asentamiento, ocupando una posición territorial intermedia entre el municipio y la provincia. En este sentido, el PDC concibió la comarca como el espacio estratégico más adecuado para la gestión integrada del desarrollo territorial, al darse en ella una serie de características geográficas que identificaban a la comarca como el ámbito ideal para la implantación de un proceso de desarrollo descentralizado. Por tanto, según este modelo, la comarca tenía como función básica servir de marco estratégico para que las distintas Administraciones coordinasen sus actuaciones de cara a una estrategia consensuada que atendiera los objetivos prioritarios del desarrollo socioeconómico y territorial, según las ventajas comparativas de cada comarca en su contexto regional. Se trataba, en suma, de una unidad territorial estratégica para la planificación y la gestión integral del territorio que en la Unión Europea ha adquirido una especial relevancia desde hace unos veinte años, como “fórmula eficaz para la competitividad económica y el éxito social” (Gizard, X., 1993: 55), frente al avance de la globalización económica y la pérdida del poder estatal, siendo el marco territorial ideal de intervención para la elaboración y puesta en marcha de los planes estratégicos de desarrollo que se elaboraron para cada comarca. Asimismo, siguiendo lo establecido en el apartado segundo del artículo dos de la Ley de Galicia 7/1996, la comarca es el ámbito más propicio para la coordinación y la integración de la planificación socioeconómica y física, y para la protección del medio ambiente en un modelo de desarrollo integrado.

Sin embargo, esta consideración de la comarca como espacio estratégico para la planificación y la promoción del desarrollo, no ha ido acompañada de la asignación de competencias administrativas ni de recursos económicos, ya que no se pretendía en ningún momento crear una nueva entidad jurídica en el ámbito comarcal. Es decir, las comarcas en Galicia no se convirtieron en “nuevas unidades administrativas ni en entidades jurídico-territoriales con competencias propias” (Ferreira Fernández, A.J., 1999: 260), que pudieran entrar en confrontación directa con los municipios o provincias, sino en “meras unidades estratégicas de referencia para la planificación territorial integrada” (Precedo Ledo, A., 1996: 318). Se renunció así a seguir el modelo catalán de organización comarcal de 1987, el sistema de Cuadrillas de 1989 aplicado en Álava (Galdós Urrutia, R., 2005) y el aragonés de comarcalización de 2006 (Gobierno de Aragón, 2010), que optaron, en los tres casos, por otorgarles personalidad jurídica propia y competencias concretas en diferentes materias, provocando, en el caso de Cataluña, choques competenciales en el ámbito local entre diputaciones, municipios y comarcas, al posibilitar éstas últimas una multiplicación de la burocracia institucional y un aumento de los costes de gestión y coordinación administrativa, tal y como se recoge en diversos informes técnicos

difundidos por la prensa catalana (La Vanguardia, 21-11-1994, 12-12-1994 y 9-4-1996), así como en algunos estudios puntuales, donde se hace una crítica muy dura, al calificar de fracaso e incluso de “lastre y un obstáculo para la consecución de una Administración local más simple y eficaz” el sistema comarcal catalán, por su escasa eficacia y operatividad demostrada a lo largo de los últimos años (Burgueño Rivero, J., 2002: 200). En consecuencia, desde el punto de vista organizativo e institucional, la puesta en funcionamiento del PDC de Galicia, no supuso siquiera una reordenación de las estructuras administrativas y jurídicas existentes. Sin embargo, como bien señala Ferreira Fernández en su trabajo sobre el régimen jurídico de la comarca en el sistema español, las tareas de coordinación, gestión y promoción dirigidas por el PDC dieron lugar a una serie de órganos sin personalidad jurídica y a la creación de un aparato técnico-institucional con forma jurídico-privada, dirigido a gestionar y promover el plan (Ferreira Fernández, A.J., 1999). En efecto, para impulsar el desarrollo desde abajo, el PDC creó formalmente en cada una de las comarcas donde se implantó el plan los siguientes instrumentos operativos: un Consejo Comarcal sin personalidad jurídica, una Fundación Comarcal, un Centro Comarcal y un Plan Estratégico de Desarrollo. Con todos estos instrumentos se quiso potenciar el papel de la comarca como espacio estratégico para alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de Galicia (Jiménez Herrero, L.M., 2000). En la práctica, el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia se materializó, pues, en la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo para cada comarca. De esta manera, cada PDC se convirtió en un plan estratégico integral de coordinación del desarrollo territorial. Los planes de desarrollo que se elaboraron para cada comarca se estructuraron en tres apartados: estudio socioeconómico, estudio del medio físico y programa de objetivos y acciones estratégicas.

Durante los quince años que duró la ejecución territorial del PDC, y como consecuencia de la falta de compromiso político por parte del mismo Gobierno Autónomo que en su día lo puso en marcha y ante las dudas generadas sobre la estrategia seguida y su escasa rentabilidad institucional y política, el PDC sólo llegó a implantarse en treinta y cuatro comarcas de las cincuenta y tres existentes en Galicia. De este modo, tal y como se puede observar en el cuadro 3, el plan se aplicó con todas sus limitaciones al 64 % de las comarcas, en su mayoría consideradas rurales o rururbanas, que abarcan el 64,7 % de la superficie de Galicia y concentran al 42,3 % de su población, llegando a implicar a 191 municipios (lo que supuso prácticamente el 61 % del total de la Comunidad Autónoma). Esto quiere decir que el 58 % de la población y prácticamente el 40 % de los municipios y el 35 % de la superficie de Galicia, no resultó afectada por este plan y por tanto se desarrolló al margen de los instrumentos y mecanismos generados por el PDC. A este respecto, hay que señalar que la incorporación al PDC fue totalmente voluntaria, ya que la iniciativa para la inclusión de una comarca en el Plan de Desarrollo Comarcal correspondía a los municipios integrantes de la misma, siempre que lo solicitaran por lo menos dos tercios de los municipios que integran la Comarca (artículo 12, de la Ley de Galicia 7/1996). Esta es otra de las causas por las que el PDC no se implantó en todas las comarcas de Galicia. Además, conviene recordar que la falta de financiación específica para ejecutar las acciones de desarrollo incluidas en los planes y la no dotación presupuestaria de las mismas fue minando, a corto y largo plazo, la

credibilidad del PDC, convirtiéndolo en un plan de buenas intenciones de desarrollo territorial que no fue asumido, de manera coordinada, por el conjunto de las Consejerías implicadas en su financiación, decayendo a lo largo de las sucesivas legislaturas como acción prioritaria del Gobierno Autonómico.

Cuadro 3		
Implantación territorial del PDC de Galicia durante el período 1990-2008		
Indicadores territoriales	Número	% sobre total de Galicia
Comarcas incorporadas al PDC	34	64,1
Municipios afectados	191	60,6
Superficie (en km ²)	19.152,8	64,7
Población implicada	1.177.920	42,3

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del I.G.E. (2010).*

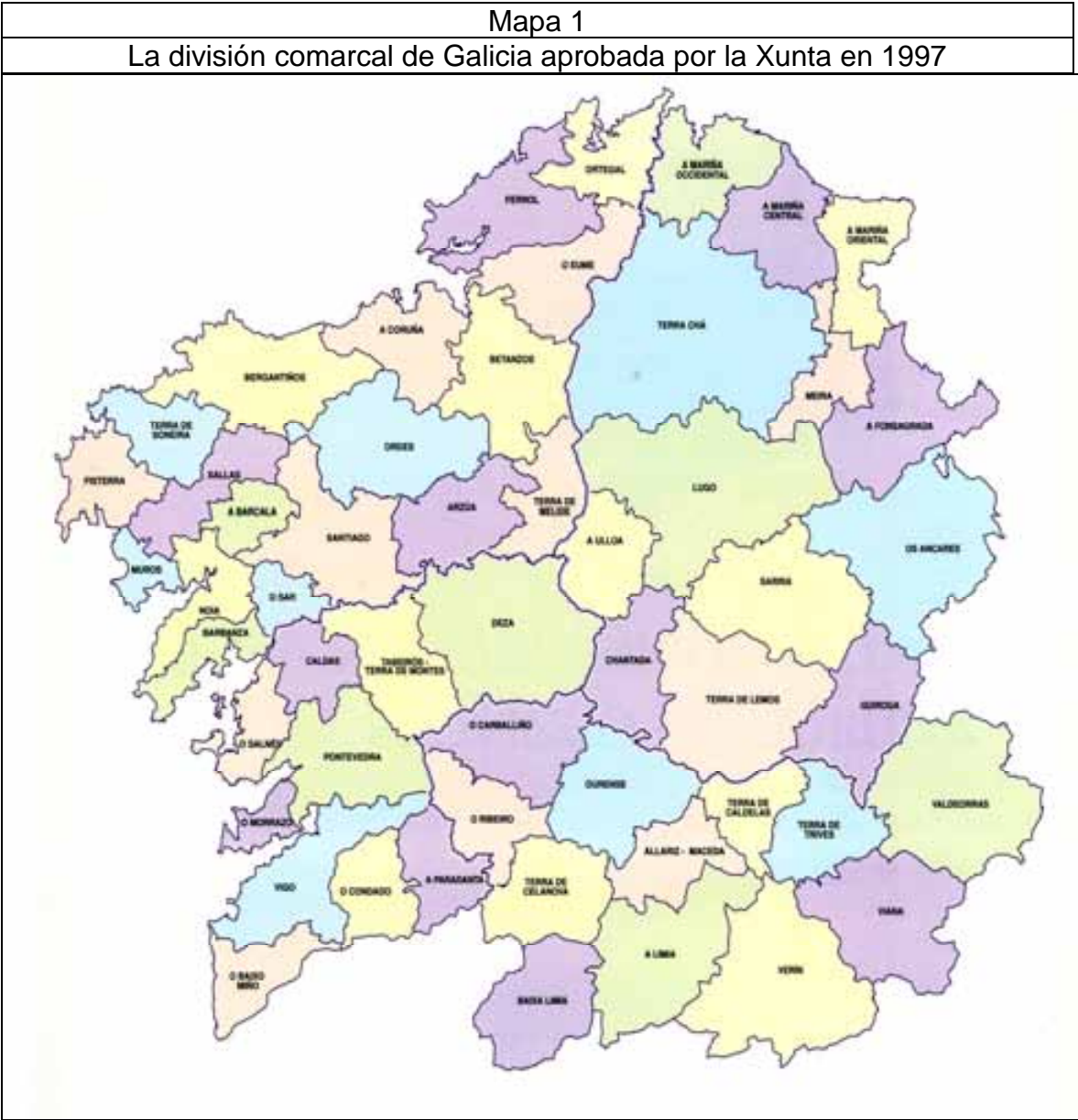
Con el cambio de Gobierno que se materializó en el año 2005, la Xunta de Galicia suprimió de su organigrama la “Dirección Xeral de Planificación e Desenvolvemento Comarcal” y todo el entramado institucional creado por el PDC (la Sociedad para el Desarrollo Comarcal, la red de fundaciones y de centros comarcales, que comentaré en los apartados siguientes) pasó a depender de la Dirección Xeral de Desenvolvemento Rural, con lo que se dio paso a una nueva orientación política en la que el PDC dejó de ser impulsado desde la Administración Autonómica, limitándose ésta a gestionar los proyectos en curso y las entidades y organismos ya creados. De este modo, toda la estructura operativa del PDC se canalizó, durante el período 2005-2008, hacia la realización de acciones comarcales de apoyo al desarrollo integral del territorio rural gallego, iniciándose a finales del año 2008 un progresivo desmantelamiento de los órganos y entidades creadas a través del PDC, cuyo exponente máximo fue la liquidación oficial y definitiva del Plan Comarcal con la aprobación de la Ley 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión comarcal y de desarrollo rural (Diario Oficial de Galicia, 2008). De este modo, a lo largo del año 2010, parte del personal que presta sus servicios en la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia y en las Fundaciones Comarcales se integrará en la Agencia Gallega de Desarrollo Rural (AGADER).

Sin embargo, a pesar de las limitaciones comentadas y del fracaso del plan en su conjunto, el trabajo realizado ha servido básicamente para delimitar oficialmente la extensión territorial de las comarcas existentes en Galicia y crear una red de Fundaciones y de Centros Comarcales que constituyen el efecto más visible del escaso impacto real generado por el PDC en el conjunto del territorio gallego.

2.1. La aprobación del mapa comarcal de 1997

A principios del año 1997, con el Decreto 65/1997 de 20 de febrero, el Gobierno Autonómico gallego, en un intento de iniciar un tímido proceso de reorganización territorial, y siguiendo el procedimiento establecido en el título cuarto de la Ley de Galicia 7/1996, aprobó definitivamente el Mapa Comarcal de

Galicia (Diario Oficial de Galicia, 1997), quedando esta Comunidad Autónoma organizada en 53 Comarcas carentes de competencias administrativas y de personalidad jurídica propia, repartidas del siguiente modo: 18 en la provincia de A Coruña, 13 en la de Lugo, 12 en la de Ourense y 10 en la provincia de Pontevedra, tal y como se puede ver en el mapa 1. Con esta medida se consiguió superar los localismos que han sido, desde siempre, el principal obstáculo a la articulación territorial de Galicia. Se culminó así un largo proceso que, por otra parte, no tiene por que ser definitivo ya que la citada Ley de Galicia 7/1996, concretamente en su artículo 33, contempla la posibilidad de modificar la delimitación comarcal aprobada por el mencionado Decreto Autonómico.



Fuente: *Precedo Ledo 1997 y Xunta de Galicia*

Transcurridos ya algo más trece años desde su aprobación, el Mapa Comarcal no se ha generalizado de manera universal en los diferentes departamentos de la Xunta, como base territorial para la planificación e implementación de infraestructuras y de servicios públicos y privados a la Comunidad. Así, es fácil constatar la existencia de mapas comarcales educativos, sanitarios, forestales, judiciales, tributarios y de otra índole que no se ajustan al mapa comarcal oficial aprobado en su día por la propia Xunta. Su uso se limita al ámbito académico y formativo, así como a la elaboración de estudios y de información estadística que publica de manera periódica el Instituto Galego de Estatística (IGE). Por este conjunto de circunstancias, y teniendo en cuenta los cambios que experimenta el propio territorio y las transformaciones que afectan particularmente a algunas comarcas, y al objeto de subsanar los errores detectados en la actual delimitación comarcal, parece oportuno plantear la necesidad de acometer una nueva división comarcal del territorio gallego que permita la integración de municipios de diferentes provincias en una misma comarca, además de revisar la adscripción comarcal de determinados municipios y los límites territoriales de algunas comarcas.

2.2. La creación de una red de Fundaciones Comarcales

En el mes de diciembre de 1994, la Xunta de Galicia da un nuevo impulso al PDC al crear un total de 20 fundaciones comarcales, una en cada comarca piloto donde se experimentó inicialmente el Plan. Posteriormente, y ya una vez aprobada la mencionada Ley de Desarrollo Comarcal y en sucesivos períodos hasta el año 2002, se crearon otras 14, con lo que a principios del año 2009, el número de fundaciones comarcales constituidas y en funcionamiento ascendía a un total de 34, una en cada comarca donde se implantó el PDC (ver cuadro 4). Esto le permitió a la Xunta disponer de una red regional de desarrollo local y comarcal propia, reforzada con las acciones de dinamización y sensibilización desarrolladas por los propios gerentes de las fundaciones. Estas entidades, convertidas en la práctica en verdaderos grupos de acción comarcal, tienen como fines y objetivos promover el desarrollo integrado y sostenido de cada comarca, sensibilizar y favorecer la participación activa del sector público y privado, así como de la población comarcal en los procesos de desarrollo. Orientar, asesorar e informar sobre programas y ayudas, y especialmente elaborar proyectos y gestionar programas e iniciativas comunitarias que contribuyan e incidan en el desarrollo territorial, económico y social de las comarcas y, finalmente, reforzar la identidad y concienciación comarcal. De ahí que se trate de fundaciones sin ánimo de lucro, calificadas de mixtas y declaradas todas ellas de interés gallego, por lo que, a tenor de lo dispuesto en el capítulo VI del Decreto de la Xunta de Galicia 248/1992, por el se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Fundaciones de Interés Gallego, el protectorado de las mismas es ejercido directamente por la Xunta de Galicia (Ruiz Ojeda, A., 1999). Precisamente esta Administración Pública, preside cada uno de los patronatos de las fundaciones, al objeto de coordinar sus acciones de desarrollo con los objetivos establecidos por el PDC a nivel comarcal y regional. Esta tarea de coordinación, constituye sin duda una de las más difíciles de acometer, ya que cada fundación tiene personalidad jurídica propia y goza de una cierta autonomía

derivada de sus propios Estatutos y de las decisiones que adopte su órgano de gobierno soberano, el Patronato, integrado este último por: los Alcaldes de los municipios que componen la comarca, el Delegado Provincial de la Consejería competente, un representante de la Diputación Provincial, y representantes de los sectores estratégicos productivos de la comarca, siendo presidido por un representante de la Xunta de Galicia.

Cuadro 4			
Red de Fundaciones Comarciales operativas en Galicia a principios de 2010			
Fundación comarcal	Creación	Sede social	Personal
FDC A Fonsagrada	28/11/1994	Fonsagrada	2
FDC Terra Chá	24/11/1994	Vilalba	3
FDC A Ulloa	24/11/1994	Palas de Rei	2
FDC O Baixo Miño	09/12/1994	Tui	2
FDC Ortegá	25/11/1994	Ortigueira	2
FDC Bergantiños	16/11/1994	Malpica	2
FDC Os Ancares	15/12/1994	Becerreá	1
FDC Arzúa	19/12/1994	Arzúa	1
FDC Caldas	02/02/1999	Caldas de R.	1
FDC O Carballiño	14/12/1994	Carballiño	1
FDC Terra de Celanova	30/11/1994	Celanova	1
FDC Deza	02/12/1994	Lalín	1
FDC Terra de Lemos	07/12/1994	Monforte	1
FDC A Mariña Occidental	01/02/1999	Viveiro	1
FDC Terra de Melide	19/12/1994	Melide	1
FDC Muros	03/02/1999	Muros	1
FDC Noia	03/02/1999	Noia	1
FDC Ordes	19/12/1994	Ordes	1
FDC A Paradanta	22/12/1994	A Cañiza	1
FDC O Ribeiro	30/11/1994	Ribadavia	1
FDC O Salnés	09/12/1994	Cambados	3
FDC Tabeirós-Terra de Montes	23/12/1994	A Estrada	1
FDC Terra de Trives	23/12/1994	P. de Trives	1
FDC Valdeorras	07/12/1994	O Barco	1
FDC Verín	09/02/1999	Verín	1
FDC Chantada	05/04/2000	Chantada	1
FDC Betanzos	10/11/2000	Betanzos	2
FDC A Mariña Central	10/11/2000	Mondoñedo	1
FDC Terra de Caldelas	09/02/1999	C. Caldelas	1
FDC O Morrazo	06/11/2000	Cangas	2
FDC O Eume	31/07/2001	Pontedeume	1
FDC Santiago	30/07/2001	Santiago de C.	1
FDC Chantada	05/04/2000	Chantada	1
FDC Terra de Soneira	21/10/2002	Vimianzo	1

FDC: "Fundación para o Desenvolvemento da Comarca de".

Fuente: *Sociedade Para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia, Xunta de Galicia y elaboración propia.*

La creación de esta red de fundaciones, que durante el período 1990-2010 han absorbido prácticamente el 23 % de los fondos totales destinados por la Xunta al conjunto de los instrumentos técnicos y de promoción creados a través del Plan de Desarrollo Comarcal, suscitó un encendido debate sobre la naturaleza y trascendencia de las mismas (Barreiro Rivas, X.L., 1996), al tratarse de "entidades con forma jurídico-privada, promovidas por la Administración Pública" (Ferreira Fernández, A.J., 1999: 265). La polémica generada condujo a delimitar el campo de actuación de dichas fundaciones en la Ley de Desarrollo Comarcal. Así, en el apartado tercero del artículo 25 de dicha ley, se especifica que "en ningún caso será competencia de las fundaciones la ejecución de las inversiones públicas previstas en los planes de desarrollo comarcal". De acuerdo con esto, las fundaciones, que en la mayoría de los casos analizados cuentan con un presupuesto anual muy reducido (alrededor de unos 61.000 euros cada una, destinados básicamente a sufragar los gastos de personal y mantenimiento), se limitan a realizar labores de asesoramiento, dinamización y promoción de iniciativas del desarrollo a nivel comarcal, tratando de implicar a la población local y al sector público y privado en la elaboración y ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo.

Cuadro 5			
Programas e iniciativas comunitarias y autonómicas gestionadas por las fundaciones comarcales durante el período comprendido entre 1996 y 2006			
Fundación	Programa o iniciativa	Período de ejecución	Inversión gestionada (millones de €)
FDC de Terra Cha	Leader II	1996-2000	17,63
	Leader +	2002-2006	9,62
FDC de A Fonsagrada	Leader II	1996-2000	9,10
FDC de A Paradanta	Leader II (1)	1996-2000	4,00
FDC de Bergantiños	Proder I	1996-2000	3,41
FDC de Ortegál	Proder I	1996-2000	3,60
	Agader	2002-2006	8,03
FDC de A Ulloa	Proder I	1996-2000	2,37
	Agader	2002-2006	6,01
FDC de O Baixo Miño	Proder I	1996-2000	2,91
	Proder II	2002-2006	7,89
FDC do Salnés	Proder II	2002-2006	9,52
FDC do Morrazo	Proder II	2002-2006	7,86
FDC de Betanzos	Agader	2002-2006	9,80
TOTAL	14	1996-2006	101,75

FDC: "Fundación para o Desenvolvemento da Comarca". (1): Gestión en colaboración con la Mancomunidad de Paradanta.

Fuente: *Sociedade Para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia, Axencia Galega de Desenvolvemento Rural, Xunta de Galicia y elaboración propia.*

Uno de los campos de actividad donde algunas fundaciones comarcales se han mostrado especialmente activas y muy dinámicas ha sido en la gestión de cuatro iniciativas comunitarias Leader II y Leader + (en las comarcas de Terra Cha, A Fonsagrada y A Paradanta), de siete programas Proder I y Proder II (en las comarcas de O Baixo Miño, A Ulloa, Ortegá, Bergantiños, O Salnés, O Morrazo) y de tres programas autonómicos Agader (en las comarcas de Ortegá, A Ulloa y Betanzos). En efecto, las inversiones gestionadas por las diez fundaciones que se relacionan en el cuadro 5 superaron los 101,75 millones de euros para el período comprendido entre 1996-2006. Con esta cantidad se financiaron proyectos y se crearon puestos de trabajo en las empresas de las comarcas involucradas. La captación de fondos procedentes de programas e iniciativas comunitarias ha sido determinante para desarrollar buena parte de los proyectos de innovación y diversificación productiva en el medio rural, así como para apoyar las iniciativas locales de mayor envergadura que se llevaron a cabo en determinadas comarcas. Además de la gestión de este tipo de programas e iniciativas comunitarias, en las que sólo han participado el 30 % de las entidades creadas, las Fundaciones Comarcales han liderado la organización y puesta en marcha de las denominadas Mesas de Iniciativas, que constituyeron un foro para el encuentro y el debate entre representantes de los diferentes sectores productivos estratégicos existentes en cada comarca. Se trataba de abordar y debatir conjuntamente y en cada comarca los problemas y alternativas al desarrollo, al objeto de extraer unas conclusiones, fijar objetivos y establecer unas líneas prioritarias de trabajo que posteriormente debían incorporarse, o en todo caso tenerse en cuenta, para la elaboración de los planes estratégicos de cada comarca. La realización de este tipo de iniciativas en las comarcas fue de vital importancia para conocer y pulsar *in situ* la problemática socioeconómica que afecta a los distintos sectores implicados en los procesos de desarrollo local.

A pesar de que determinadas fundaciones vienen desarrollando desde su creación un intenso trabajo de dinamización socioeconómica a escala local, mostrándose muy útiles en la gestión de acciones de desarrollo, sobre todo aquellas que están involucradas en la aplicación de programas e iniciativas comunitarias, tal y como hemos tenido ocasión de comprobar, la mayoría se han limitado a realizar un trabajo de mero asesoramiento e información a los agentes locales, con escaso impacto y repercusión en el ámbito comarcal, decayendo notablemente su actividad en los últimos años, lo que ha motivado que la Xunta de Galicia anunciara, a finales del año 2008, con la aprobación de la mencionada Ley 12/2008, su intención de desvincularse financieramente de las Fundaciones Comarcales porque éstas ya no cumplían sus objetivos, dejando a sus propios patronatos la decisión de mantenerse por sí mismas y con los medios a su alcance, gozando así de mayor autonomía y de plena libertad para determinar la composición de sus miembros. Sin embargo, el actual Gobierno de la Xunta de Galicia anunció a principios de 2010 la redacción de una nueva Ley (en proceso de aprobación parlamentaria) para disolver definitivamente esta red de fundaciones comarcales, transfiriendo sus actuales empleados a otros organismos dependientes de la Administración Autonómica.

2.3. La construcción de una red de Centros Comarcales.

Otro de los instrumentos del PDC puestos en marcha en cada comarca para impulsar y favorecer su desarrollo son los Centros Comarcales de Exposición y Promoción de Recursos. Se trata, en palabras de A. Precado, de centros de "desarrollo e innovación" (Precado Ledo, A., 1996: 321) que tienen como objetivo fundamental informar y asesorar a los visitantes, difundir y apoyar las nuevas tecnologías entre las pequeñas empresas, vender productos locales y en definitiva exponer, promocionar y difundir los recursos turísticos de la comarca, así como reafirmar y materializar la identidad diferencial de cada comarca. Para cumplir con su función, estos centros se estructuraron en cuatro áreas: desarrollo local, donde tiene su sede la fundación y el gerente; exposición y promoción, donde se exponen y venden a los visitantes los productos de artesanía local; la unidad de nuevas tecnologías, dotada de internet, correo electrónico, videoconferencia, y finalmente una área temática, que tradicionalmente constituye en todos los centros un espacio monográfico dedicado a la revalorización de los recursos más emblemáticos existentes en cada comarca. En la práctica, estos centros, contruidos y gestionados por la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, se han convertido en escaparates temáticos del conjunto de los recursos de cada comarca, siendo especialmente visitados por turistas, grupos organizados y centros educativos, al recoger en sus instalaciones los aspectos físicos y humanos más relevantes de su entorno geográfico. En ellos se ofrecen también otros servicios que incluyen la posibilidad de disponer de las propias instalaciones en lo referente a la utilización de la sala de juntas, salón de actos y salas de exposición. En consecuencia, la integración de todos los componentes técnicos citados, su organización y trabajo coordinado en red, hace que estos centros se conviertan en elementos útiles para impulsar ciertas acciones de desarrollo a nivel comarcal y regional.

Cuadro 6		
Red de Centros Comarcales operativos a principios del año 2009		
Centro Comarcal	Localización	Empleados
Ulloa	Palas de Rei	1
Ortegal	Ortigueira	1
Bergantiños	Buño (Malpica)	1
Caldas	Caldas de Reis.	1
O Carballiño	Carballiño	1
Terra de Celanova	Vilanova dos Infantes (Celanova)	1
Deza	Lalín	1
Terra de Lemos	Monforte	1
A Mariña Occidental	Viveiro	1
Caldas	Caldas de Reis	1
Ordes	Ordes	1
A Paradanta	A Cañiza	1
O Ribeiro	Ribadavia	1
O Salnés	Cambados	1
Tabeirós-Terra de Montes	Toedo (A Estrada)	1
Terra de Trives	A Pobra de Trives	1
Valdeorras	O Barco de Valdeorras	1
A Mariña Central	Mondoñedo	1

Terra de Caldelas	Castro Caldelas	1
-------------------	-----------------	---

Fuente: *Sociedade Para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia, Xunta de Galicia y elaboración propia.*

En la actualidad, el número de Centros Comarcales construidos y en funcionamiento asciende a diecinueve, tal y como se puede apreciar en el cuadro 6. En sus instalaciones se han organizado y celebrado cursos, conferencias, exposiciones artísticas y reuniones de asociaciones. Esto indica que los centros desarrollan una modesta actividad de promoción de la cultura y la formación local, además de contribuir a reforzar la identidad comarcal de Galicia. No obstante, a principios del año 2009, la Xunta de Galicia anunció que estos centros pasarán a depender directamente de la Axencia Galega de Desenvolvemento Rural (A.G.A.D.E.R.). Esto significa, en la práctica, una reorientación de sus cometidos, centrándose ahora en apoyar técnicamente las acciones de desarrollo del espacio rural impulsadas por la mencionada agencia y, en mayor medida, todas aquellas que sean promovidas por la Consejería de Medio Rural, al estar estos centros localizados predominantemente en comarcas rurales.

3. CONCLUSIONES

El territorio gallego se encuentra en la actualidad inmerso en un proceso de cambio estructural y generacional que viene determinado, en parte, por la adaptación a los nuevos modelos productivos y por una progresiva transformación de su sistema urbano y del tradicional medio rural. Ese cambio exige una adecuada ordenación funcional de su espacio para, de ese modo, reducir en lo posible los fuertes desajustes infraestructurales y socioeconómicos existentes entre el litoral y el interior. Los intentos de ordenación y desarrollo territorial, impulsados hasta el momento por la Administración Autonómica, han dado escasos resultados, cuando no han fracasado. En este sentido, el presente trabajo sirve de base para extraer cuatro conclusiones fundamentales:

1ª. El Plan de Desarrollo Comarcal no llegó a implantarse en todo el territorio gallego, quedando al margen de dicho proceso 19 comarcas. Además de fracasar en el cumplimiento de uno de sus principales objetivos, consistente en promover la coordinación de las Administraciones y de los distintos departamentos de la Xunta de Galicia, para impulsar y ejecutar los planes estratégicos de desarrollo diseñados para cada comarca, sus logros se limitaron a la aprobación de un Mapa Comarcal, mediante el cual Galicia quedó dividida en 53 comarcas sin personalidad jurídica ni competencias administrativas definidas, y a la creación de una sociedad instrumental desde la cual se promovió la articulación de una red de 34 Fundaciones para el Desarrollo de las Comarcas y la construcción de 19 Centros Comarcales de Promoción y Exposición de Recursos. Toda la estructura funcional creada a través de este plan, que en la actualidad proporciona empleo a 170 trabajadores, se mantuvo operativa hasta el año 2005, a partir de ese momento su actividad se centró en apoyar el desarrollo integral del medio rural, renunciando a los objetivos iniciales definidos en el PDC, hasta que a principios del año 2008 el Gobierno Autonómico aprobó una Ley para desvincularse de las Fundaciones Comarcales y dismantelar progresivamente la Sociedad para el Desarrollo Comarcal de Galicia, con la intención de transferir la

mayor parte de sus actuales trabajadores a otras unidades dependientes de la Xunta de Galicia. De este modo, la propia Xunta de Galicia reconoce, en la exposición de motivos de la citada ley 12/2008, que el tiempo transcurrido desde la aprobación del Plan Comarcal muestra escasos resultados, constatándose que los instrumentos de gestión y promoción diseñados en su día apenas contribuyeron a estimular el desarrollo endógeno de la generalidad de las comarcas del país y a dinamizar aquéllas de carácter rural con mayores índices de regresión económica y demográfica.

2ª. La aprobación del mencionado Mapa Comarcal, permitió a la Xunta contar con una división territorial de rango oficial, pero en la práctica diaria, su uso se ha limitado al ámbito académico y a la elaboración y publicación de estudios y estadísticas comarcales por el Instituto Galego de Estatística, siendo muy poco utilizado como marco territorial de referencia para la planificación y la coordinación de acciones conjuntas de desarrollo y para la organización administrativa de diferentes servicios. Así, en la actualidad, las demarcaciones judiciales, tributarias, sanitarias, educativas e incluso las propias Mancomunidades Voluntarias de Municipios existentes en Galicia, como se ha podido constatar (Doval Adán, 2010), no se ajustan a los límites geográficos y territoriales asignados a las comarcas oficiales aprobadas por la Xunta de Galicia. En este sentido, sería deseable un mapa comarcal de uso universal, que sea utilizado de manera sistemática por la Administración Autonómica y Estatal para la provisión y ordenación de los diferentes servicios públicos y unidades administrativas de gestión territorial. Esto exige, probablemente, una modificación del actual mapa, lo que permitiría reajustar la adscripción comarcal de algunos municipios y posibilitar la formación de comarcas funcionales entre municipios de distintas provincias, aspecto este último que la vigente división comarcal no llegó a contemplar.

3ª. La creación de Macomunidades Voluntarias de Municipios, que en Galicia ascienden a cuarenta y una, es la estrategia más utilizada por los principales organismos públicos gallegos, para resolver y gestionar parcialmente aquellos problemas que los municipios y entidades locales no son capaces de afrontar en solitario. Esta modalidad de cooperación territorial se impone muy por encima de los restantes mecanismos legales posibles, tales como son la creación de Consorcios Locales (sólo se mantienen operativos quince en Galicia) y la creación de Comarcas y de Áreas Metropolitanas con personalidad jurídica propia y capacidad de gestión administrativa y territorial. En este sentido, es probable que, de prosperar las iniciativas políticas actualmente en curso, se proceda, en los próximos años, a la aprobación y puesta en funcionamiento de dos Áreas Metropolitanas en Galicia: la de Vigo y la de A Coruña.

4ª. El crecimiento urbano registrado en los espacios metropolitanos y áreas urbanas se extiende más allá de los límites administrativos de los municipios y por otro lado, las áreas funcionales adquieren cada vez un mayor protagonismo como espacios idóneos para la planificación y la gestión territorial integrada. Por todo ello, los organismos públicos, en colaboración con las entidades privadas más representativas de la Comunidad Autónoma, deben impulsar y promover fórmulas eficaces de gestión, coordinación y cooperación territorial, incluida la fusión o anexión de municipios en los casos que sean necesarios, para gestionar racionalmente y de manera sostenible el futuro de los grandes espacios urbanos

y rurales existentes en Galicia. Articular una nueva organización y división del territorio, que supere las limitaciones que presenta el modelo del siglo XIX todavía hoy vigente, acorde con los cambios y transformaciones espaciales acometidas en los últimos doscientos años, constituye una necesidad obvia que debe abordarse. Hasta el momento presente, sólo la Comunidad Autónoma de Cataluña ha dado un paso significativo en este sentido, aprobando, en el mes de febrero de 2010, un Proyecto de Ley para establecer una nueva organización funcional de su territorio que supone, a nivel interno, la eliminación de las actuales cuatro provincias y sus respectivas Diputaciones y la creación en su lugar de siete Veguerías, cada una de ellas formada por un conjunto de comarcas, mientras que las Diputaciones pasarían a convertirse en "Consells de Vegueries" (Recasens, 2010). La aprobación definitiva de este nuevo modelo de ordenación territorial y su traslación y reconocimiento oficial a escala nacional, implicará una modificación de la Constitución española, que permita a cada Comunidad Autónoma reordenar su territorio acorde con sus propias necesidades territoriales y demandas sociales.

4. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

BARREIRO RIVAS, X.L. (1996): "Las agencias comarcales de Galicia: paradojas de una modernización administrativa". Comunicación presentada al *II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Santiago de Compostela, del 18 al 20 de abril.

BURGUEÑO RIVERO, J. (2002). "Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI". En: *Boletín de la A.G.E.*, nº 32. Madrid, pp. 191-207.

DIARIO OFICIAL DE GALICIA (1991): "Resolución del 9 de enero por la que se ordena la publicación del acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de catorce de diciembre de 1990, en el que se establece el Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia". *Diario Oficial de Galicia*, nº 16, 23 de enero de 1991. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia, pp. 472-473.

DIARIO OFICIAL DE GALICIA (1996): "Ley de Galicia 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal". *Diario Oficial de Galicia*, nº 142, 12 de julio de 1996. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia, pp. 7007-7014.

DIARIO OFICIAL DE GALICIA (1997): "Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Mapa Comarcal de Galicia". *Diario Oficial de Galicia*, nº. 63, 3 de abril de 1997. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia, pp. 3005-3011.

DIARIO OFICIAL DE GALICIA (2008): "Ley de Galicia 12/2008, de 3 de diciembre, por la que se modifican la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, la Ley 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo, y se racionalizan los instrumentos de gestión

comarcal y de desarrollo rural". *Diario Oficial de Galicia*, nº 244, miércoles, 17 de septiembre de 2008. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia.

DOVAL ADÁN, A. (2010): "La implantación de estrategias de cooperación territorial". En: *El mundo en la primera década del siglo XXI. De los problemas globales a los conflictos locales*. Lugo. Editorial Axac, pp. 118-122.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (1999): *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*. Cedecs editorial, Barcelona.

GALDÓS URRUTIA, R. (2005). "Las agrupaciones municipales en la Comunidad Autónoma del País Vasco: Mancomunidades y Cuadrillas". Rev. *Lurralde*, nº 28, Instituto Geográfico Vasco, San Sebastián, pp. 31-47

GIZARD, X. (1993): "La comarca, instrumento de desarrollo local en Europa". En: Precedo Ledo, A. y Vázquez Barquero, A. (Coords.): *Desarrollo local y comarcalización*. Xunta de Galicia, Santiago, pp. 55-62.

GOBIERNO DE ARAGÓN (2010). "Comarcalización de Aragón". Departamento de Política territorial, Justicia e Interior. *Gobierno de Aragón*. [Consulta: 13/04/2010]. En: <http://www.comarcas.es/>

INSTITUTO GALEGO DE ESTATÍSTICA (2010). "Información estadística de Galicia: padrón municipal de habitantes". *Instituto Galego de Estatística*. Santiago de Compostela. Xunta de Galicia. [Consulta: 23/06/2010]. En: <http://www.ige.eu/web/>

JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2000): *Desarrollo sostenible. Transición hacia la coevolución global*. Pirámide, Madrid.

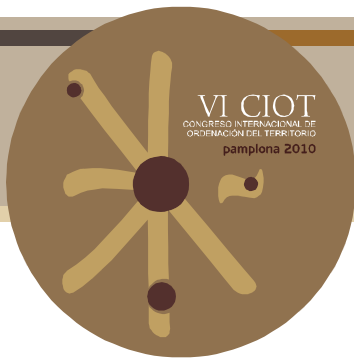
PRECEDO LEDO, A. (1988): *Galicia: estructura del territorio y organización comarcal*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

PRECEDO LEDO, A. (1996): "El plan comarcal de Galicia: un modelo de desarrollo territorial integrado". En: *Papeles de Economía Española, Economía de las Comunidades Autónomas*. Galicia, nº 16, FIES, Madrid, pp. 311-322.

PRECEDO LEDO, A. (Dir.) (1997): *O Mapa Comarcal de Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.

RECASENS, J. (2010). "La nueva ordenación de Catalunya: las limitaciones de la Ley de Veguerías". Barcelona. *El Periódico de Catalunya*, 24 de marzo.

RUIZ OJEDA, A. (Coord.) (1999): *Manual de fundaciones*. Forum Galicia de Estudios Sociales. Civitas, Madrid.



SUGERENCIAS PARA UNA CORRECTA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

*Nagore Dávila Cabanillas**

**(Doctora en Geografía. Profesora Sustituta de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea)*

Esta comunicación se basa en los resultados obtenidos en la tesis doctoral “La planificación territorial como herramienta de gestión sostenible del territorio. Los Planes Territoriales Parciales de Donostialdea-Bajo Bidasoa y Gernika-Markina”. En esta tesis se realiza un análisis del grado de efectividad que pueden llegar a desarrollar los planes de ordenación teniendo en cuenta la adecuación de los mismos respecto a la tendencia que marcan los territorios a gestionar. El análisis se ha realizado sobre los Avances, ya que tanto el plan de Donostialdea-Bajo Bidasoa como el de Gernika-Markina no se han aprobado.

En primer lugar se explica el origen y la motivación de la investigación y la metodología aplicada para mencionado análisis. Posteriormente se expondrán las conclusiones obtenidas para finalmente presentar algunas ideas que puedan orientar a la futura planificación territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

1. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Indudablemente, la CAPV cuenta con un potente marco legislativo para la ordenación del territorio, encabezado por la Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco, así como con varios instrumentos con los que aplicar las determinaciones establecidas en la misma. La Ley de OT señala que su aprobación no es sino la base habilitante para la formulación escalonada de una serie de instrumentos ordenadores que habrán de desarrollarse. Según Ávila Orive (1993, p.67) se trata del “*deseo de implicar que el conjunto de objetivos cuya materialización llevan al bienestar de la población no se logra con la promulgación de la ley, sino con la formulación y ejecución que la misma crea*”. De este modo, en primer lugar se aprobaron las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), mediante Decreto 28/1997, constituyéndose el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial y ordenación urbana. En un segundo escalón quedan los Planes Territoriales Parciales (PTP’s) que se redactan sobre cada una de las Áreas Funcionales (AAFF) delimitadas por las DOT. No obstante, aunque el

procedimiento de iniciación y elaboración es muy similar al establecido para las DOT (avance, aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva) como bien apunta Urkidi (2007), existe un aspecto diferencial en cuanto a quien realiza la iniciativa para la formulación del Plan Territorial Parcial (PTP), es decir, pueden ser desarrollados por el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco o por las Diputaciones Forales (en adelante DDF). Sin embargo, en el caso de que en un Área Funcional (en adelante, AF) queden englobados municipios de provincias diferentes (cabe recordar que las AAFF no son unidades administrativas) la iniciativa corresponde al Gobierno Vasco. El propio mapa de los PTP's aprobados definitivamente es fiel reflejo de la postura proactiva del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco (Urkidi, 2007). De los siete PTP's aprobados definitivamente en el 2009, cuatro se habían desarrollado con una colaboración conjunta entre el Gobierno Vasco y la diputación correspondiente, es decir, por su peculiaridad al abarcar más de un Territorio Histórico, y tal y como preveía la LOTV, han tenido como principal impulsor al propio Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, aunque las Diputaciones Forales también participasen en el mismo (Urkidi, 2007).

Por último, bajo la denominación de Plan Territorial Sectorial (PTS) se regulan las distintas áreas de ordenación sectorial con incidencia territorial. En éstos se puede comprobar la existencia de tres áreas bien definidas: por un lado aquellos que hacen referencia a la ejecución de la política de suelo, por otro aquellos que quedan orientados a las grandes infraestructuras, y por último, los dirigidos a la política medioambiental (Lozano, 2003).

Sin embargo, a pesar de este sistema legislativo e instrumental, son varias las denuncias que nos han hecho cuestionar la efectividad de la política de ordenación del territorio en la CAPV. Por un lado, existen diversas denuncias relacionadas con la poca coordinación entre las administraciones de diferente rango (gobierno estatal, regional, diputación y ayuntamiento) y entre los departamentos (sectoriales) de las diferentes administraciones, basándose en la necesidad de garantizar la coordinación interadministrativa y la participación activa en la OT para asegurar una objetiva ponderación de las necesidades sociales, económicas y ambientales. Efectivamente, son varios los autores que citan la descoordinación como la causa de deficiencia de cualquier política de gestión. Pérez Andrés (1998) añade que para asegurar la ponderación de todos los intereses públicos en presencia y la búsqueda de la solución que los armonice y compagine, es imprescindible la regulación de un procedimiento general de coordinación y armonización de las competencias administrativas de conformación territorial, es decir, un marco dispositivo general para la coordinación o articulación de las competencias administrativas de incidencia sobre el territorio, lo cual podría terminar con una aprobación unitaria. Madurga (2007, p.3) también participa de esta idea, subrayando que la eficacia y la coherencia de la OT exige una coordinación tanto de los diversos sectores de la actividad pública como de las distintas administraciones: *“O los planes son de “todos” los poderes y agentes públicos concernidos en la ordenación territorial (como resultado de un decidido proceso de coordinación) o, y eso en el mejor de*

los casos, me temo que por profundos y rigurosos que sean desde una perspectiva técnica sus análisis, no pasarán de dibujar castillos en el aire". Asimismo Allende (2006) también considera que de ninguna manera debe recogerse la OT como una tarea exclusiva de técnicos o especialistas, sino que debe ser un verdadero proceso social donde los conocimientos técnicos e instrumentales se subordinan en su utilización a la definición y logro de unos objetivos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, previamente definidos a través de un profundo y extensivo proceso participativo. Del mismo modo, Erquicia (2003), insta a las administraciones supramunicipales (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales) que intervengan junto con los ayuntamientos en el gobierno del territorio, nunca desde un ejercicio de tutela sino de colaboración. Más concretamente Urkidi (2007) denuncia la insuficiencia de los instrumentos de coordinación previstos en la LOTV para lograr la coordinación y asegurar tanto las políticas sectoriales horizontales como la deseable integración vertical de las diferentes administraciones. Una de las principales dificultades en la implementación la atribuye al recelo que despierta el carácter transversal y horizontal de la política de OT. *"A veces despierta celos en el resto de políticas sectoriales, despertando cierta "competentitis"-afán por refugiarse cada uno en su competencia y defender su visión sectorial y su parcela competencial- más que adoptar actitudes proactivas a favor de una visión territorial integral. En este sentido, el que esta política transversal se impulse desde un departamento supone una dificultad añadida, pues otros departamentos la valoran como una política sectorial que se les quiere imponer"* (URKIDI, 2007, p.789).

De tal modo, el grupo EKOLURRALDEA¹ destaca el escaso grado de coordinación inter e intradministrativo en las políticas con incidencia en la OT. Según los agentes entrevistados² la descoordinación se debe principalmente a la dificultad de activar procesos de coordinación entre departamentos y diferentes niveles administrativos por el gran volumen de estos mismos, así como por su heterogeneidad, es decir, apuntan al hecho de que los departamentos de las diferentes administraciones implicados en la política territorial tengan diferente estructura y dimensión (por ejemplo, en Álava existe el departamento de Urbanismo y Medio Ambiente, en Bizkaia de Agricultura y Medio Ambiente, en el Gobierno Vasco solo Medio Ambiente, en Gipuzkoa Desarrollo Rural y Medio Ambiente) como obstáculo para fomentar y agilizar los procesos de coordinación. Asimismo, comentan la dificultad de llegar a un consenso en la gestión de un determinado territorio debido a las diferentes percepciones que cada uno de los departamentos y niveles administrativos tiene en torno a los problemas territoriales, y por tanto en la definición de objetivos y estrategias. Las desavenencias pueden explicarse por varios motivos, sin embargo los más destacados en las entrevistas han sido los siguientes: por un lado, las discrepancias entre partidos políticos (especialmente abundantes en gobiernos de coalición) y por otro lado, la diferente formación, sensibilidad, valores o perfiles

¹ Proyecto de investigación Estratégica-ETORTEK (2005-2008): "Ekolurraldea. Gestión Medioambiental y Sostenible del Territorio".

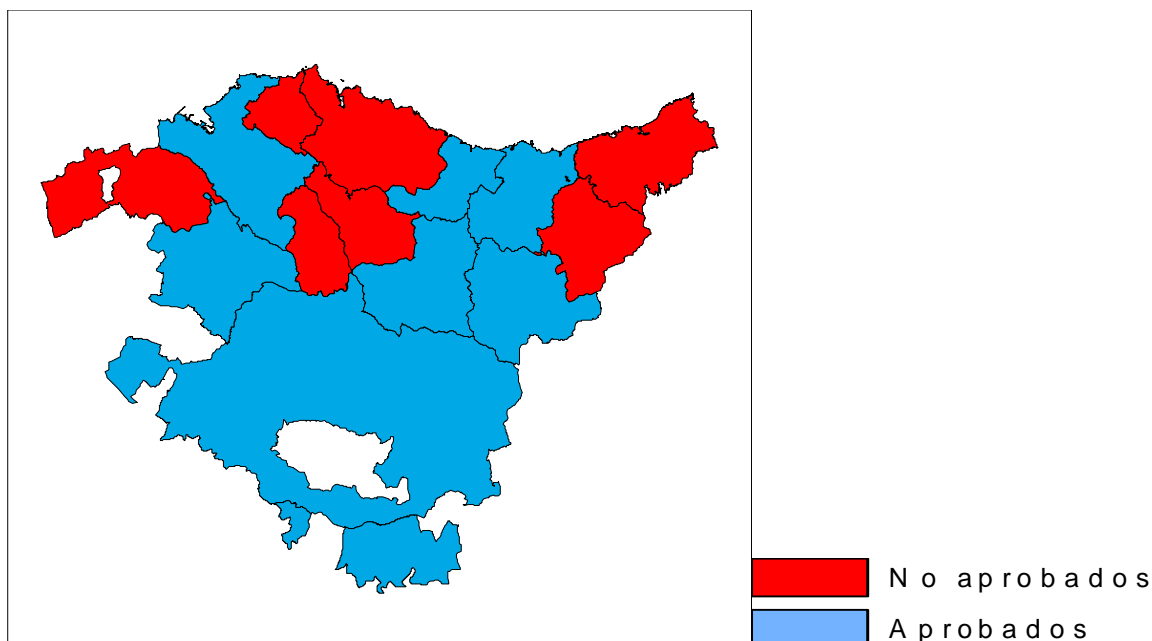
² Entrevistas realizadas por el grupo de Ekolurraldea a personas con responsabilidad en la gestión de políticas territoriales y de sostenibilidad.

profesionales de los equipos directores. Asimismo, se matiza la problemática de la escala como motivo de tales desavenencias, y es que cuando se plantea el problema a nivel interadministrativo, se ha de tener en cuenta que cada administración cubre diferentes ámbitos territoriales con una distinta realidad económica, social y política, por lo tanto los problemas identificados por la entidad municipal, comarcal, o incluso provincial pueden ser muy diferentes.

Por otro lado, otra de las cuestiones que ponen en duda la adecuación de la política de OT, se basa en el largo periodo de elaboración, tramitación y por tanto aplicación de los diferentes planes. El territorio está cambiando a un ritmo que los planes de OT parecen no poder alcanzar. Y es que tal y como señala Ruiz Urrestarazu (2006, p.13), *“son lapsos de tiempo demasiado largos para que los instrumentos resultantes muestren su total eficacia. Muchos procesos territoriales se realizan a una velocidad más alta de lo que a veces se piensa. Y gracias a los avances técnicos estos procesos cada vez se aceleran más, sobre todo en fases de crecimiento económico en los que se dispara la dinámica territorial”*. En la CAPV solo se han aprobado, y recientemente (entre 2004 y 2006), 7 de las 15 AAFF delimitadas por las DOT, a excepción del PTP del Área Funcional de Beasain-Zumarraga que se aprobó en octubre del 2009. Efectivamente, han transcurrido más de dos décadas desde la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, y más de 10 años desde la aprobación de las DOT y aún siguen sin una aprobación inicial 7 de los PTP's que quedan por desarrollarse. El largo proceso de elaboración, tramitación y aprobación de éstos, encargados de desarrollar las DOT en las áreas o zonas supramunicipales, pone en duda la efectividad y la adecuación que éstos pueden tener sobre la dinámica del territorio.

Son varios los autores que apuntan el acusado desfase entre la existencia de un marco legislativo general plenamente censado (Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco y las Directrices de Ordenación del Territorio de 1997) y la escasez de instrumentos de ordenación territorial aprobados y por tanto aplicados. *“Tras dos decenios del ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio, los resultados son relativamente pobres en lo que respecta a la elaboración y definitiva aprobación de los instrumentos de planificación referidos, con carácter integral,...”* (Mata, 2005, p.37). Las DOT no determinan plazos para la elaboración y aprobación ni de los PTP's ni de los PTS's, encontrándose aún varios PTP's de trascendental importancia, sin haberse aprobado aún el documento avance (Allende, 2006).

Mapa 1. Aprobación de los PTP's en la CAPV, junio 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Dpto. de Medio, Planificación Territorial y Agricultura.

Vega (2001), por su parte, es contundente al afirmar que el desarrollo de la política de OT es todavía escaso, acusando la excesiva lentitud de los procesos y la relativa frecuencia de planes elaborados y paralizados que no concluyen su tramitación o no superan la fase de Avance, asimismo poniendo de manifiesto que algo está fallando en la regulación de la OT y en los contenidos de estos planes, el autor concluye con la necesidad de buscar las causas y, en su caso, modificar o completar las formativas para que el desarrollo sea más ágil y efectivo. En síntesis, dado el cambio del ritmo del territorio de los últimos años puede que las estrategias, líneas de acción, actuaciones, etc. planteadas en los planes queden desfasadas y por tanto no tengan cabida en la situación actual del ámbito o sector que se pretende ordenar.

No obstante, aún es pronto para conocer el grado de efectividad de los diferentes planes como instrumentos de OT, ya que no han tenido tiempo en el momento actual de ejercer de forma significativa su influencia real sobre los espacios de su ámbito (Ruiz Urrestarazu, 2006). Sin embargo, sí parece lógico preguntar si los actuales planes pueden ser efectivos como instrumentos de gestión sostenible del territorio, partiendo de estas dos líneas de investigación.

1. Posibles desajustes entre lo propuesto en los planes y las necesidades que actualmente se detectan para el territorio.
2. Posible desfase entre lo propuesto y la situación actual del territorio.

A la luz de lo expuesto, la línea general de investigación ha estado orientada a analizar el grado de adecuación de los PTP's con respecto a la tendencia y dinámica actual del territorio teniendo en cuenta, por un lado, el desajuste entre

las propuestas y las necesidades de las Áreas Funcionales (Donostialdea-Bajo Bidasoa y Gernika-Markina), y por otro lado, el grado de desfase existente como consecuencia del periodo de elaboración, tramitación y aprobación de estos planes. Con ello se ha comprobado la efectividad de la política de ordenación territorial a escala subregional y la adecuación de estos planes en estas etapas preliminares como herramientas o instrumentos óptimos de gestión sostenible del territorio.

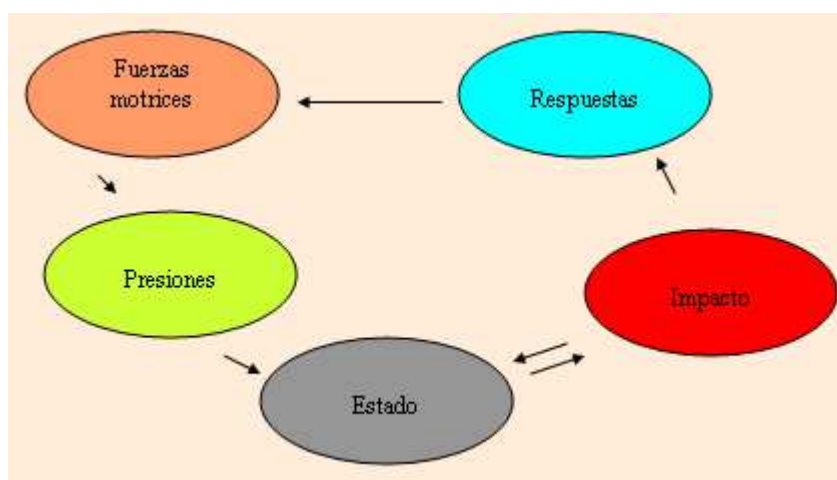
2. METODOLOGIA

Para las valoraciones de ajuste y desfase, lógicamente, es imprescindible previamente obtener un conocimiento de la situación de las dos AAFF, es decir, es necesario realizar un diagnóstico previo del territorio. Para ello, se ha optado por un método relativamente novedoso, ya que a pesar de haberse utilizado en cuantiosos estudios relacionados con temas medioambientales —“*Environmental Indicators*” (Organisation for Economic Co-operation and Development, 1994); “*Europe’s Environment: The Second Assessment*”, (European Environment Agency, 1998); “*Indicators of Sustainable Development. Framework and Methodologies*”, (United Nations, 2001); “*Sostenibilidad en España*”, (Observatorio de Sostenibilidad en España, 2005, 2006 y 2007), “*Estado del Medio Ambiente*”, (Gobierno Vasco, 2004) —, a día de hoy se desconoce la existencia de algún estudio enmarcado dentro de la ordenación del territorio y que haya integrado este modelo. Conocido como FPEIR responde a las iniciales Fuerzas Motrices, Presiones, Estado, Impacto y Respuestas. Estos elementos están relacionados como si de una cadena de conexiones se tratase, es decir, las fuerzas motrices ejercen presiones sobre el territorio alterando el estado del mismo. El estado a su vez, genera impactos y la sociedad toma conciencia y responde a estos cambios adoptando políticas de diversa índole, retroalimentando a cada uno de los anteriores elementos y mostrando que la intervención puede ocurrir en cualquier punto del esquema.

En muchas ocasiones, incluso en términos formales, se ha descrito como un modelo causal, incluso enfocándose desde el concepto de causalidad. Según Castro (2004) es el enfoque más utilizado para analizar las interrelaciones entre la actividad humana y el equilibrio natural, definiéndolo como una matriz de causa-efecto.

De tal modo, en primer lugar se han identificado las fuerzas motrices que ejercen presión, para posteriormente analizar el estado del territorio. Asimismo, se han identificado los impactos que genera el propio estado. La aplicación de todo ello se ha realizado mediante baterías de indicadores (indicadores de presión, indicadores de estado, indicadores de impacto) con los cuales además se ha podido observar la tendencia que presentan las dos AAFF. Finalmente, el elemento respuesta, en este caso, viene establecida en los planes de ordenación territorial a escala subregional, por lo que se ha realizado una lectura detallada y profunda de los dos PTP`s, encargados de gestionar el territorio de las AAFF. Asimismo, todos los resultados obtenidos a través de todos los indicadores territoriales se han presentando con mapas elaborados con un SIG.

Figura 1: Organigrama del modelo FPEIR.



Una vez diagnosticado el territorio de las dos AAFF y analizado posteriormente los PTP's, se han obtenido las correspondientes valoraciones desde el punto de vista de ajuste y desfase.

3. SÍNTESIS DE LAS VALORACIONES Y CONCLUSIONES FINALES

3.1. Deficiencias en la ordenación del medio rural.

Tanto en el PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa como en el de Gernika-Markina se ha observado deficiencias en cuanto a la ordenación del medio rural. En el caso del AF de Donostialdea-Bajo Bidasoa entre los diversos desajustes analizados debe subrayarse el relacionado con uno de los cambios territoriales más destacables en el área: con la pérdida de suelo agroganadero por los fuertes procesos de artificialización. El Avance del 2003, no realiza una ordenación del suelo rural justificando tal falta en que el tratamiento y conservación de éstas ya está suficientemente regulado desde las instancias administrativas sectoriales competentes sobre dichos territorios. Sin embargo, ante tal defensa es injustificable que no aplique ni respete la zonificación que viene determinada en el Avance del PTS Agroforestal y del Medio Natural del País Vasco (actualmente todavía está en estado de Avance) elaborado por el Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco en el 2001.

En el caso del AF de Gernika-Markina, la dinámica territorial viene protagonizada por los cambios sucesivos entre usos agroganaderos y forestales. Esta dinámica territorial queda enmarcada dentro de un proceso de desagrarización en el que el titular de estos espacios opta por la actividad forestal como fuente de ingresos. El PTP ante el abandono y transformación de estos espacios agroganaderos y consciente del alto valor paisajístico y ambiental de éstos, propone proteger y conservarlos recomendando medidas económicas compensatorias por las limitaciones impuestas al titular de las tierras. Sin embargo, estas medidas

pueden no resultar compensatorias para el titular ni pueden llegar a ser aplicadas correctamente si el destinatario de tales ayudas no está de acuerdo con la cuantía o con las imposiciones que desde el PTP se le asignan, es más, puede que el organismo competente en desarrollar y aplicar dichas medidas no lo haga. Por lo tanto, es necesario que en el PTP, debido a las limitaciones establecidas con el objetivo de conservar y proteger las campiñas, se determine, de acuerdo con los diferentes organismos competentes en el sector agrícola y ganadero, un programa de viabilidad económica. De hecho, basándonos en el artículo 12 de la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco (*Los Planes Territoriales Parciales podrán contener también otros documentos que se consideren necesarios y adecuados a sus fines y naturaleza*), dicho programa podría desarrollarse dentro del PTP.

3.2. La poca capacidad de los PTP's de contradecir algunos PTS's influye en el grado de adecuación desde un punto de vista de desajuste.

Este punto es sobre todo observable en el Avance del PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa, ya que la mayoría de las actuaciones propuestas en él vienen ya determinadas en diferentes PTS's, como el de carreteras y el de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales. Éstos se han elaborado desde departamentos que en principio no tienen competencia sobre la gestión del territorio, por lo que tampoco recogen las consecuencias territoriales que se derivan de sus planes. Esto ha provocado, que se hayan programado, incluso ya construido, nuevas zonas para la creación de polígonos industriales sobre suelo catalogado de interés agroganadero. Asimismo, aunque en materia de infraestructuras de transporte, el Avance del PTP ofrece alternativas al diseño impuesto por el Plan Territorial Sectorial (PTS) de carreteras y ferroviario, éstas vienen a su vez determinadas en otro plan, en el Proyecto de Eurociudad Bayonne-San Sebastián, en el cual se diseña la red tanto viaria como ferroviaria sobre el Parque Natural de Peñas de Aia, declarado actualmente Lugar de Interés Comunitaria (Red Natura 2000).

3.3. El desfase existente entre las actuaciones planteadas y el estado del territorio evidencia el desacuerdo entre las administraciones locales y el equipo redactor (administración competente en elaborar el PTP).

Asimismo, los desfases observados entre las actuaciones planteadas y el estado del territorio evidencian el desacuerdo entre las administraciones locales y el equipo redactor. En el caso de Gernika-Markina las viviendas calculadas han quedado totalmente desfasadas. Como se ha podido comprobar, la mayoría de los municipios, en el 2008 ya sobrepasaron el 50% de lo calculado para el año 2016, e incluso varios municipios han superado el 100%. En el AF de Donostialdea-Bajo Bidasoa, al contrario que en Gernika-Markina, se propone una expansión urbanística residencial que ni siquiera los propios ayuntamientos tenían previsto, de tal modo que de lo reservado para residencias, tan solo se ha construido aproximadamente un 7%.

En el caso del AF de Donostialdea-Bajo Bajo Bidasoa incluso se ha identificado una zona, la cual estaba proyectada para uso residencial de alta densidad por el PTP y se ha construido un polígono industrial, promovido por el ayuntamiento de Hernani, dando continuidad al desarrollo en la ribera del Urumea entre Landare y el límite de Ergobia (Astigarraga).

3.4. La falta de un análisis territorial en el desarrollo del PTP también ha influido en la poca adecuación del mismo.

Bien es cierto que la accesibilidad a los datos “territoriales” es complicada, incluso en algunos casos éstos son inexistentes, sin embargo la información exhaustiva y sistemática sobre las transformaciones territoriales es indispensable para facilitar la toma de decisiones en materia de política territorial. Conocer los flujos de cambio en la ocupación del suelo y las causas de éstos, debe ser por lo tanto una tarea que debiera ser abordada por los planes de ordenación territorial. Posteriormente, el análisis de estos cambios debería constituirse como base a la hora de diseñar tanto el modelo territorial como las actuaciones para alcanzar mencionado modelo.

Este aspecto queda reflejado claramente en el caso del PTP guipuzcoano, y es que, tal y como se ha podido analizar con la aplicación del modelo FPEIR, el AF de Donostialdea-Bajo Bidasoa registra un alto índice de artificialización y una dinámica que no indica una disminución de éste, con todo lo que esto supone en materia de fragmentación del territorio, desconexión ecológica, etc. Tales aspectos ni siquiera han sido recogidos en el Avance del PTP y es que, de haberlo analizado y contemplado, resultaría contradictorio con el modelo polinucleado en red propuesto, ya que éste consiste en un aumento del índice de artificialización. Asimismo, de haberse recogido los aspectos relacionados con la movilidad del AF (como por ejemplo la IMD, el número de desplazamientos, etc.) también hubieran contradicho las actuaciones planteadas en materia de infraestructuras de transporte, las cuales se han diseñado para facilitar, y su vez, incentivar nuevos desplazamientos.

3.5. El grado de vinculación de los mismos puede determinar también la adecuación, y a su vez la efectividad en su aplicación.

Asimismo se ha podido comprobar que en ciertos aspectos, dependiendo del grado de vinculación que vaya a establecerse, las actuaciones y estrategias que se proponen pueden convertir al plan en un documento de “buenas prácticas territoriales”, quedando al amparo de la buena voluntad de la administración local o incluso de lo establecido por los PTS’s. Es este el caso por ejemplo del PTP de Gernika-Markina, en el que se establecen una serie de actuaciones con el objetivo de conservar y proteger las campiñas atlánticas, estableciendo ciertos condicionantes para el cambio del uso pratenso al forestal, condiciones que el PTS Agroforestal y del Medio Natural de la CAPV no recoge. De este modo, si estas medidas no se determinan con un carácter vinculante, estas campiñas quedarían bajo la normativa establecida en el PTS que de hecho, en el Avance se determina con un carácter vinculante. De tal modo, si se tiene en cuenta la presión urbanística a la que están sometidos los núcleos rurales (NR), en el

Avance del PTP no se ha desarrollado claramente ninguna actuación directa en torno a éstos, es más, específica que será la administración local la que regule y gestione los NR, por lo que el crecimiento de éstos dependerá totalmente del ayuntamiento. Sin embargo, los NR englobados en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai quedan amparados por la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad en la cual se prohíbe la desclasificación de los NR en zonas declaradas patrimonio natural, al contrario que los NR que no estén bajo esta declaración, ya que según el PTP quedarán gestionados por la administración local, lo cual significa que bajo el amparo de la nueva Ley del Suelo, éstos núcleos pueden clasificarse como urbano.

En definitiva, y tras comprobar que existen desajustes y desfases entre los PTP's y la dinámica territorial de sus respectivas AAFF, se concluye que estos planes presentan un escaso grado adecuación. Por consiguiente, el grado de efectividad de éstos como herramienta de gestión sostenible del territorio es considerado asimismo escaso.

4. RECOMENDACIONES

1- La coordinación entre administraciones es imprescindible, ya que no solo ayudaría a diagnosticar y proponer soluciones para el territorio de un modo íntegro, sino que también evitaría que ante el largo proceso de elaboración y tramitación, las actuaciones no quedaran desfasadas, es decir, favorecería una postura proactiva ante el nuevo modelo consensuado, siendo sobre todo necesaria tal postura por parte de la administración local. Por ello, se recomienda que en los planes de ordenación del territorio se introduzcan mecanismos de coordinación, siendo todas las administraciones partícipes del desarrollo de los PTP's.

2- Considerando "la evolución de los cambios del suelo" como un indicador básico para evaluar los procesos territoriales que ha sufrido una determinada área, se recomienda crear una base de datos territorial a escala subregional (AAFF o comarcas) en la que se recojan los cambios de ocupación del suelo, así como los flujos de cambio (destino-origen), y que ésta a su vez sea accesible para todos los interesados.

3- Buscar el grado de vinculación que debe establecer un PTP con el objetivo de garantizar la aplicación de aquellas actuaciones que detengan las dinámicas menos sostenibles del área, pero que a su vez no restrinjan el margen de maniobra de los ayuntamientos para poder responder ante cualquier cambio no previsto en el PTP.

4- Se apuesta asimismo, por agilizar los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de los PTP's ante la impotencia de frenar los cambios insostenibles que presenta el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (1998): *Europe's Environment: The Second Assessment*, AEMA.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (2004): "Singularidades del régimen urbanístico y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco". *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, nº1, pp.121-164.
- AINZ, M.J. (2002): "La ordenación del medio rural: el Avance del PTS Agroforestal y del Medio Natural". *Eusnonews&Media*, nº153. Documento electrónico.
- ALBERDI COLLANTES, J. (2001): "Urbanización de la sociedad agraria vasca: el caserío del periurbano de San Sebastián". *Geographicalia*, nº40, pp.101-122.
- ALBERDI COLLANTES, J. (2002): "La ciudad elimina la función agraria en su proximidad: el ejemplo de San Sebastián". *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº31, pp.189-217.
- ALLENDE LANDA, J. (2002): *Ordenación del territorio y las políticas sectoriales. Referencias del caso vasco*, Universidad del País Vasco.
- ALLENDE LANDA, J. (2006): "La ordenación del territorio en la CAPV. Directrices de Ordenación Territorial. Análisis crítico y nuevas propuestas". *Informes- diagnósticos DOT*. Gobierno Vasco.
- AVILA ORIVE, J. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Civitas, Madrid.
- BENAVENT FERNÁNDEZ, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía, Colección Kora, Sevilla.
- BIELZA DE ORY, V. (2003): "Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas". *Despoblación y ordenación del territorio*. Colección Actas Geografía. Institución Fernando el Católico, pp.15-26.
- BILBAO URIBARRI, A. (2007): "Los núcleos rurales en el País Vasco como precursores de la dispersión urbana: la reserva de la Biosfera de Urdaibai". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, nº157, pp.83-101.
- CASTRO BOLOÑA, J. (2004): *Indicadores de desarrollo sostenible urbano. Una aplicación para Andalucía*, Universidad de Málaga.

- DOISTUA, J. (2004): *El Plan Sectorial como instrumento para la ordenación, planificación y gestión del espacio y los recursos*, Instituto Vasco de Administración Pública.
- EKOLURRALDEA (2007): “Análisis de herramientas de coordinación, participación y mecanismos de compensación”. Entregable II. Documento inédito.
- ERQUICIA OLACIREGUI, (2003): *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Vitoria-Gasteiz.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M. (2004): “Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Gernika-Markina. La Gestión Prudente de un Territorio Valioso”. Euskonews & Media. Documento electrónico.
- FRIEND, A. y RAPPORT. D. (1979): “Towards a comprehensive framework for environmental statistics: a stress-response Approach”. Statistics Canada Catalogue, pp.11-510.
- GOBIERNO VASCO (2004): *Estado del Medio Ambiente*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Vitoria-Gasteiz.
- GÓMEZ OREA, D. (2008): *Ordenación Territorial*, Mundi Prensa. Madrid.
- GROOME, H. (1987): “Situación actual y perspectivas futuras del sector forestal de la Comunidad Autónoma Vasca”. Lurralde, nº10. pp.185-204
- GURRUTXAGA SAN VICENTE, M. (2007): *La conectividad de redes de conservación en la planificación territorial con base ecológica. Fundamentos y aplicaciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Universidad del País Vasco.
- HALL, P. (2002): *Urban and Regional Planning*, Routledge, London.
- HILDEBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes. Colección Kora.
- HOYOS, D. (2004): “Costes Externos del Transporte en la CAPV”. Unidad de Economía Ambiental, Universidad del País Vasco.
- HOYOS, D. (2009): “Movilidad sostenible, el transporte a dieta”. Unidad de Economía Ambiental. Universidad del País Vasco. Documento inédito.

- KRISTENSEN, P. (2004). "The DPSIR Framework". UNEP Headquarters, Nairobi, Kenya.
- LASAGABASTER HERRATE, I., et al. (1999): *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*, Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate.
- LOZANO VALENCIA, P. (2003): "La ordenación territorial en el País Vasco: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia". *Investigaciones Geográficas*, nº32, pp.157-176. Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante.
- MADURGA, A. (2007): "La coordinación en la planificación, elemento esencial de la ordenación territorial". Seminario Replan-POT. Criterios de ordenación territorial: De la Estrategia Territorial Europea a la aplicación de los POT. Nasursa, Pamplona.
- MATA OLMO, R. (2005): "Integración de los espacios naturales en la ordenación del territorio". Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español, Serie monografías EUROPARC-España, nº1.
- MURUA MUGICA, J.R, et al., (2006): *Costes de la no agricultura en el País Vasco*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco/Departamento de Agricultura y Pesca. Vitoria-Gasteiz.
- NACIONES UNIDAS (2001): *Indicators of sustainable development: framework and methodologies*, Department of Economic and Social Affairs: Division for Sustainable Development. New York.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2005): *Sostenibilidad en España*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006b): *Sostenibilidad en España*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2007): *Sostenibilidad en España*, Mundi-Prensa Libros, Madrid.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO (1994): *Environmental Indicators: OECD Core Set*, OCDE, Paris.
- PÉREZ ANDRÉS, A. (1998): *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, Marcial Pons, Madrid.

- PORTUGAL ORTEGA, J. (1998): "La organización espacial de la Comunidad Autónoma del País Vasco: evolución de sus diferentes modelos territoriales que culminan con los D.O.T". Lurralde, nº20, pp.345-361.
- PRECEDO LEDO, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Síntesis. Madrid.
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*, Síntesis, Madrid.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (2006): "Informe sobre la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco". Informes- diagnósticos DOT. Gobierno Vasco.
- SAEZ PEREZ, L. et al., (2001): "Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda". Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, nº1, pp.211-232.
- SANSINENEA ICHASO, G. (2001): "La Eurociudad Bayone-San Sebastián". Lurralde, nº24, pp. 45-76.
- TORRES ELIZBURU, R. (2005): "El proceso de la contraurbanización en la CAPV. Indicadores demográficos, residenciales y socio-económicos reveladores del fenómeno en el periodo intercensal 1991-2001". Proyecto de suficiencia investigadora. Documento inédito.
- TORRES RIESCO, J.C (1982): "Propuestas para una política de Ordenación del Territorio en España". Estudios Territoriales, nº8, pp.47-96. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Servicio de Publicaciones.
- URKIDI ELORRIETA, P. (2007): *Análisis del tratamiento del medio físico en el Planeamiento Territorial de la CAPV (1940-2006)*, Universidad del País Vasco.
- VEGA GONZALES, G. (2001): "Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de ordenación del territorio en España". Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo, III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fundicot, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio. Gijón.

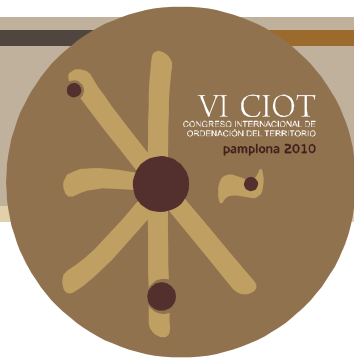
Documentos de planeamiento

- Avance del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa (2003). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y Dpto. de Obras Hidráulicas y Urbanismo de la Diputación de Gipuzkoa. IKAUR, Arquitectos e Ingenieros.

- Avance del Plan Territorial Parcial del Área Funcional Gernika-Markina (2002). Departamento de Urbanismo de la Diputación de Bizkaia. Ezkiaga Arquitectura Sociedad y Territorio, S.L.
- Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal de la CAPV (2001). Dpto. de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación de Araba, Dpto. de Agricultura de Bizkaia y Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de Gipuzkoa. Equipo redactor IKT. Vitoria-Gasteiz.
- Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV. Análisis y Diagnóstico (1997). Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones el Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Libro Blanco Eurociudad Bayonne-San Sebastián (1999). Departamento de Deportes y Acción Exterior de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Plan de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (1998). Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Plan Rector y Uso de Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (1993). Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales de la CAPV (2005). Dpto. de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco Dpto. de Industria y Comercio del Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Equipo redactor IKAUR.
- Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la CAPV (2000). Dpto. de Transporte y Obras Públicas del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

Legislación

- Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (B.O.P.V nº145, de 29 de julio de 1989) y modificada por la Ley 15/1997 de 31 de octubre (B.O.P.V nº220 de 17 de noviembre de 1997).



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)

Joseba Koldobika Arbaiza Alvarez

Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: NECESIDAD DE UNA PERSPECTIVA INTEGRADORA QUE SUPERE LA SECTORIAL: DESARROLLO DE LAS FIGURAS PLANIFICATORIAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

La ordenación territorial adopta un enfoque global y sistémico, que incorpora en un modelo conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físicos. Así, busca el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de los sectores y de las diferentes unidades territoriales. Este enfoque integral, al margen de los sectoriales, resulta difícil de gestionar (Gómez Orea, 2002). Así, la política de ordenación del territorio afecta a la práctica totalidad de la acción pública (y privada) puesto que la generalidad de las decisiones procedentes de los diferentes niveles administrativos tienen una incidencia directa, en mayor o menor grado, sobre el territorio (Allende, 2000).

La propia Carta Europea ¹ (1983) señala las siguientes características que deben vertebrar la filosofía y el enfoque de los trabajos llevados a cabo en el ámbito de la ordenación del territorio:

- Democrática: para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos.
- Global: para certificar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque territorial.
- Funcional: debe tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y éstos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países.

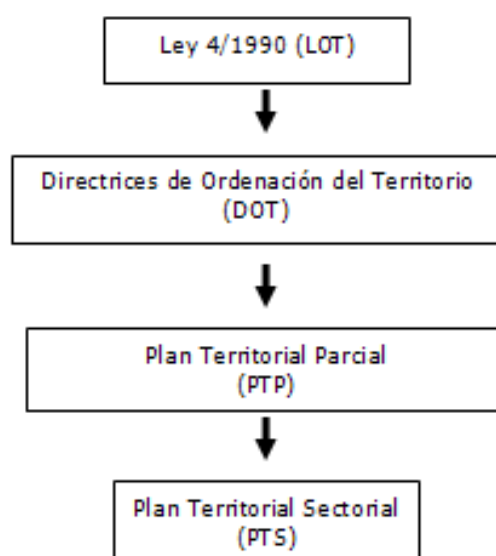
¹ Carta aprobada durante la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) en 1983. Fuente: http://www.mma.es/portal/secciones/desarrollo_territorial/ambito_europeo_dt/ceamat/

- Prospectiva: debe analizar las tendencias y desarrollos a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medio ambientales para su posterior aplicación.
- Sostenible: la relación entre las necesidades de una sociedad y la capacidad de acogida que muestran el territorio en donde habita.

Según Gómez Orea (2002), la ordenación del territorio se debe fundamentar, entre otras prioridades y necesidades, por la preferencia del enfoque planificador frente a la evolución espontánea basada en las leyes del mercado y el juego de los grupos de interés del sistema territorial. Y es que, a falta de planificación, es el mercado quien determina y regula las acciones con incidencia territorial.

Aprobado el Estatuto de Autonomía del País Vasco como ley orgánica 3/1979, se produce el traspaso en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral y Urbanismo en noviembre de 1980. Diez años después se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT).

Esta ley aprobada el 31 de mayo de 1990 define el concepto de Ordenación del Territorio señalando que en ella se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales. La LOT tiene por objeto la definición y regulación de los instrumentos de ordenación territorial, así como el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones Públicas en ejercicio de sus respectivas competencias. Según la citada Ley, la ordenación territorial en el País Vasco se realizará, entre otros, a través de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), Planes Territoriales Parciales (PTP) y Planes Territoriales Sectoriales (PTS).



Las DOT (actualmente en fase de revisión) son el marco general de referencia que debe respetarse para la formulación de los demás instrumentos de ordenación, sean dictados por la Administración autonómica, la foral o la local. Son funciones de las Directrices de Ordenación Territorial, por un lado, formular con carácter global el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales, a fin de garantizar el necesario equilibrio territorial de interés general. Por otro lado, su función también es construir un marco de referencia en cuanto a la ordenación y al uso de los espacios y del territorio para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas que hayan de actuar sobre el territorio de la Comunidad Autónoma, así como para la actividad urbanística de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos, a fin de garantizar una adecuada coordinación de todas ellas.

La implantación de estrategias de equilibrio territorial propuestas en las DOT ha conllevado como tarea previa, la delimitación de la escala territorial adecuada para el desarrollo de los planes que den operatividad a las orientaciones generales aportadas para la escala del conjunto de la CAPV. De acuerdo con la LOT, los PTP desarrollarán las DOT en las Áreas Funcionales o zonas supramunicipales que éstas delimiten (un total de 15 Áreas Funcionales en el País Vasco), concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan.

Los PTS por su parte, son los instrumentos de ordenación sectorial con incidencia en el territorio y están elaborados por los diferentes Departamentos correspondientes al Gobierno Vasco. Los PTP deben estar conformes con las DOT. La relación entre las DOT, PTP y PTPs es de jerarquía, de tal modo que ninguna prescripción de los últimos puede ir en contra de los anteriores. Asimismo, la legislación vigente en la CAPV exige la adaptación de los planes locales de urbanismo a las previsiones de los planes de ordenación territorial.

2. 15 ÁREAS FUNCIONALES: LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Siguiendo a Gómez Orea (2002), la delimitación del ámbito de los diferentes planes puede obedecer a criterios de homogeneidad, de funcionalidad, o a una combinación de ambos. En este sentido, resulta imprescindible contemplar el sentido de pertenencia de la población de un espacio. Por todo ello, la escala intermedia se adapta muy bien al enfoque integral que debe desarrollar la ordenación del territorio, porque constituye una síntesis de funcionalidad polarizada hacia la cabecera comarcal y jerarquizada en varios niveles.

En la CAPV también, la escala territorial intermedia correspondiente a las Áreas Funcionales del Territorio identificadas en las DOT, se plantea como un tamaño físico y funcional adecuado para el análisis de problemas y para la implantación de programas de ordenación territorial. Las DOT definen quince Áreas Funcionales, en virtud de criterios geográficos, económicos y sociales. La

delimitación que se propone se ha establecido con el criterio de configurar un marco territorial intermedio entre el de la Comunidad Autónoma y el del municipio que permita concretar las determinaciones globales de las DOT y superar las limitaciones del planeamiento estrictamente municipal.

Por otro lado, los PTP deben contener las siguientes determinaciones establecidas (Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco):

- La definición de los objetivos de la ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio, de la situación socioeconómica y de sus posibilidades de evolución.
- El señalamiento de los espacios aptos para servir de soporte a las grandes infraestructuras, según sus características.
- La definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área o zona objeto del Plan.
- Los criterios, principios y normas generales a los que habrá de atenerse la ordenación urbanística.
- La definición de los espacios que deban ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente, distintos, así como de los programas a desarrollar y las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización.
- La cuantificación de las superficies de suelo que deban reservarse con destino a alguna de las siguientes finalidades:
 - construcción de viviendas de protección oficial, de promoción pública o privada, u otras que el futuro pudieran ser limitadas en su precio final mediante regulación específica.
 - promoción pública de suelo industrial para posibilitar la formación de polígonos urbanizados.
- Los criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las determinaciones que contienen las Directrices.

La formulación de dichas determinaciones tiene incidencia en el ámbito competencial de las entidades locales. Pero los PTP tampoco deben ser la suma de una serie de planes urbanísticos, deben tener personalidad propia y no configurarse como un mero sumatorio de distintas planificaciones municipales (Lozano, 2003).



Figura 1: Áreas funcionales (15), escala intermedia, que establecen las DOT para la CAPV. Fuente: Gobierno Vasco.

3. MOMENTOS PUNTUALES CONSULTIVOS ESTABLECIDOS POR LA LEGISLACIÓN DURANTE LA TRAMITACIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES: ANTES Y DESPUÉS DE LA APROBACIÓN INICIAL...APERTURA DEL PERIODO DE INFORMACIÓN Y AUDIENCIA PÚBLICA

A continuación se recogen las líneas generales de la citada ley 4/1990, en la que se hace referencia a los procedimientos legales que permiten la participación pública de diferentes Administraciones y agentes territoriales dentro de la formulación y tramitación de los Planes Territoriales Parciales. Según la normativa, la formulación y aprobación de los PTP se debe ajustar al procedimiento que se marca, que ha sido cumplido por todas las tramitaciones realizadas hasta la fecha.

La iniciativa para la formulación de los PTP corresponde indistintamente al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco (antes Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, y actual Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca) y a las Diputaciones Forales, salvo que el Plan afecte a municipios de diferentes Territorios Históricos en cuyo caso la iniciativa será ejercitada siempre por el citado Departamento.

Antes de proceder a la aprobación inicial se elabora un Avance que es remitido a todas las Administraciones Públicas territoriales interesadas, para que en el plazo de dos meses puedan formular sus observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas.

Posteriormente, el Plan inicialmente aprobado es sometido a un periodo de información pública, plazo de dos meses, contado a partir de la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV). Asimismo el acuerdo se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE), en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente, y al menos, en dos periódicos de gran circulación en la Comunidad Autónoma (reglas de información). Normalmente este plazo suele ampliarse, ya que el periodo establecido se considera insuficiente. Esta ampliación, en el caso de estos planes que se rigen por la Ley 4/1990, es de un mes más como máximo, con un periodo total de exposición pública de tres meses². Simultáneamente al periodo de información pública, se abre audiencia a todas las Administraciones Públicas territoriales interesadas, para que en el plazo de un mes puedan formular sus observaciones y sugerencias al Plan.

La fase de tramitación culmina con la aprobación definitiva del PTP, que se realiza mediante Decreto del Gobierno Vasco y se publica en los Boletines Oficiales correspondientes.

De forma resumida, la Ley establece las siguientes pautas que permiten la participación de cuantas entidades como personas lo deseen durante las diferentes fases del proceso de tramitación y redacción de los Planes:

- Con el Documento de Avance sin aprobar se decreta la apertura por un plazo de dos meses de audiencia pública para las entidades territoriales.
- Después de la aprobación inicial del Plan, se somete por un plazo de dos meses también a información pública y uno a audiencia pública.

4. PARTICIPACIÓN EN LA TRAMITACIÓN Y REDACCIÓN DE LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES

Los plazos generales que se marcan para la tramitación de los PTP y que permiten realizar el seguimiento del nivel operacional mediante el análisis de los expedientes administrativos son los siguientes (reglas de borde correspondientes al procedimiento tradicional de tramitación y elaboración de los planes):

² Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común 30/1992. Modificación, Ley 4/1999, Capítulo II: Términos y plazos, Artículo 49: Ampliación. Artículo 49. Ampliación.

1. La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados.

2. La ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, tramitándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

3. Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recursos.

Iturria: Ministerio de Política Territorial:

http://www.mpt.es/documentacion/legislacion/procedimiento_administrativo.html

- Convenio entre el Gobierno Vasco y algunas de las Diputaciones Forales para la redacción del PTP concreto, de mutuo acuerdo (en el caso de que se den las condiciones para que resulte necesario firmarlo).
- Documento de Preavance (en ocasiones, durante la redacción del mismo se han celebrado reuniones de trabajo con diferentes Administraciones para conocer sus impresiones).
- Documento de Avance.
- Comunicación de la apertura del plazo de Sugerencias y envío del Avance a las Administraciones Públicas Territoriales interesadas.
- Informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco previo a la Aprobación Inicial.
- Orden de Aprobación Inicial y Publicación en BOE, BOPV, BO del Territorio Histórico correspondiente y prensa.
- Apertura del plazo de Audiencia e Información Pública.
- Alegaciones a la Aprobación Inicial.
- Orden de Aprobación Provisional y Anexo de modificaciones que se introducen en el texto.
- Envío de contestación a Alegaciones formuladas durante el periodo de audiencia y exposición pública.
- Informe de la COTPV previo a la Aprobación Definitiva.
- Informe de la Comisión Ambiental del País Vasco previo a la Aprobación Definitiva.
- Informe de Legalidad previo a la Aprobación Definitiva.
- Informe de la Oficina de Control Económico previo a la Aprobación Definitiva.
- Remisión para elevación a Consejo de Gobierno.
- Decreto de Aprobación Definitiva y publicación en BOE, BOPV, BOTHA, BOB y prensa.

El Decreto 28/1997, por el que se aprueban definitivamente las DOT, asegura que la participación constituye un elemento consustancial a la formulación y elaboración de los distintos planes de ordenación del territorio y urbanismo. Así, todos los procedimientos relacionados con estas materias prevén cauces de participación a modo de sugerencias o alegaciones. Del mismo modo apunta que se debe fomentar la participación para *“poder dotarnos de planes y proyectos ampliamente aceptados, máxime cuando se trata de dilucidar a qué usos vamos a destinar el territorio, soporte en el que necesariamente deben asentarse todas nuestras actividades”*.

Después de analizar las diferentes tramitaciones referidas a los PTP aprobados hasta el día de hoy en la CAPV (salvo el PTP del Área Funcional de Zarautz-

Azpeitia ³), se comprueba que en las tramitaciones de los PTP de Gipuzkoa se sucedieron periodos de consulta con las Administraciones Públicas territoriales interesadas y otras asociaciones y entidades, con el fin de iniciar el proceso de fijación de criterios para la elaboración de los documentos. En este sentido, se dieron un buen número de reuniones básicamente con los ayuntamientos del Área Funcional para fijar los grandes rasgos a cumplir por parte del Documento de Avance antes de su aprobación: “(...) *reuniones de trabajo para analizar las discrepancias que pueden existir en relación con las propuestas existentes y mejorar las mismas, todo ello con la finalidad de que, corregido el documento, sirva ya de base para la redacción del PTP definitivo. El objetivo básico de estas propuestas ha sido propiciar el debate y la participación en el contexto de los Etor Elkarteak, de los Ayuntamientos, Instituciones, expertos y grupos de la sociedad organizados*” (Expediente Administrativo del PTP de Eibar, Documento 8 ⁴).

Los Etor Elkarteak surgieron en Gipuzkoa como foros para la discusión de cara a establecer criterios y objetivos para la redacción de los Planes. Además de las Administraciones Públicas afectadas directamente, se pretendía involucrar al mayor número de colectivos ciudadanos, pero esta participación se limitó a conversaciones de carácter individualizado y a jornadas de trabajo entre el equipo redactor del Plan y los responsables de cada uno de los ayuntamientos del Área Funcional. Tan solo se ha recogido constancia oficial de esta metodología en el PTP de Eibar, pero no en su expediente.

5. EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS DE LOS PTP: REFERENCIAS A LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN ENCONTRADAS EN LAS ALEGACIONES

Los Pliegos de adjudicación de los trabajos relativos a la redacción de los Planes, adjuntan la obligación de realizar un Documento en el que se responda a las alegaciones planteadas. Los escritos y la documentación aportada son analizados por el equipo redactor del Plan, Gobierno Vasco y Diputaciones, dándose respuesta a las alegaciones de forma individualizada en función de los temas expuestos y planteados. Analizadas las alegaciones y elaborada su contestación, se aprueba provisionalmente el PTP de referencia introduciendo algunas modificaciones al texto inicialmente aprobado, en función de si las alegaciones se estiman, se estiman parcialmente o por el contrario se desestiman.

Dentro del expediente administrativo referente al PTP de Álava Central, en su “*Informe relativo a las alegaciones al Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central*”, se recogen las contestaciones individualizadas y razonadas a cada alegación presentada al Plan. El informe hace una valoración positiva de la participación en el proceso de elaboración del Plan y reconoce que las aportaciones más interesantes al Documento llegaron de los Organismos y

³ La consulta del expediente administrativo correspondiente al Plan Territorial Parcial de Zarautz-Azpeitia no ha sido posible debido a no encontrarse diligenciado por parte del Departamento del Gobierno Vasco correspondiente, cuestión que prohíbe su consulta.

⁴ Documento 8: Periodo de consultas con las Administraciones Públicas territoriales interesadas y otras asociaciones y entidades, con el fin de iniciar el proceso de fijación de criterios para la elaboración del documento definitivo. Folios 336 al 473 (septiembre-octubre de 2000).

Administraciones Públicas. Los particulares que intervinieron directamente, según el informe, *“son pocos y lo hacen, salvo contadísimas excepciones en las que se realiza una valoración más global, bajo el entendimiento de ver afectados intereses propios”*. El equipo redactor se sorprende de la escasa participación de los Ayuntamientos del ámbito y de su excesiva actitud localista. El mismo documento asegura que a nivel sectorial, las actitudes negativas más fuertes provienen de los organismos con competencias medioambientales y/o agropecuarias. También existieron alegaciones presentadas a través de organizaciones, colectivos y particulares que constituyeron una *“enmienda a la totalidad”*, que incluían desde el desacuerdo con el modelo territorial del Plan a la pretensión de que el mismo tratase cuestiones fuera del alcance competencial del mismo.

En el documento que da respuesta a las alegaciones realizadas al Documento de Avance del PTP correspondiente a la Rioja Alavesa (Área Funcional de Laguardia), se subraya que durante la tramitación de los mismos *“la representación de la ciudadanía se garantiza por una doble vía: la directa aportando a la redacción del PTP tantas sugerencias y alegaciones como se desee, y a través de las instituciones y organismos que nos representan, que también hacen lo propio”* (Expediente Administrativo PTP de Laguardia, Rioja Alavesa, Documento 22 ⁵).

La valoración global preliminar que realiza el equipo redactor sobre las alegaciones al Documento de Avance del PTP de Llodio, recoge que la participación en los procesos de audiencia y exposición pública fue importante. Asimismo, hace referencia a la significativa participación por parte de las Administraciones sectoriales, asociaciones, grupos políticos, sindicatos, Cámara de Comercio, promotora y particular. Con todo ello, asegura que, en general, no se dio un cuestionamiento fundamental del modelo territorial propuesto por el Plan, observándose que las alegaciones se refirieron mayoritariamente a cuestiones puntuales o específicas. Estas observaciones no excluyen la existencia de algún escrito que sí muestra una oposición clara al planteamiento de fondo del Documento. Valora como *“excesivamente localistas un número importante de las alegaciones recibidas. En este sentido, las preocupaciones por cuestiones de escala local se manifiestan claramente por encima de las consideraciones de carácter e incidencia territorial, objeto, en definitiva, del PTP”* (Expediente Administrativo del PTP de Llodio, Documento 21 ⁶).

Otro de los informes que da cuenta de los trámites de audiencia y exposición pública es el referido al PTP de Eibar. El informe apunta que en una primera aproximación a los escritos presentados, se observa una importante participación en los procesos de audiencia y exposición por parte de las diferentes Administraciones, diversas organizaciones y particulares. También se señala que no se advierte, en general, un cuestionamiento fundamental del modelo territorial

⁵ Documento 22: Informe de contestación a las Alegaciones formuladas durante el periodo de información pública. Folios 3798 al 3981 (febrero de 2004).

⁶ Documento 21: Informe de contestación a las Alegaciones realizadas durante el trámite de audiencia y exposición pública. Folios 1412-1535 (octubre de 2003).

propuesto por el Plan, aunque si confiesa que existe algún escrito que critica el modelo propuesto en materia de vivienda (Expediente Administrativo del PTP de Eibar, Documento 24).

En el caso del Bilbao Metropolitano, el trámite de exposición pública y audiencia a instituciones se consideró intensamente participativo por parte del equipo técnico encargado de la elaboración. No obstante, es apreciable que el número de alegaciones se vio incrementado por la reiteración de escritos sobre temas concretos, como son la estación de ferrocarril de la Ola, actuaciones en Lezama (valle de Txorierrri) y el futuro urbanístico del barrio bilbaíno de Olabeaga.

Dentro de la tramitación del PTP de Arrasate-Bergara, la valoración global preliminar del trámite de audiencia y exposición pública recoge que el proceso de trámite y discusión tuvo un alto grado de participación y debate. En esta valoración, el equipo redactor destaca el sesgo negativo de las voces atendidas. De todas formas y a pesar de la masiva intervención opositora a los aspectos de ordenación territorial contenido en el Plan, se considera que los argumentos reseñados aportaron *“un excelente marco de contraste para la elaboración de propuestas más matizadas y precisas”*. También se hace mención a la *“reticente postura localista, municipal, de muchas de las alegaciones”*. Asimismo, se resalta una falta total de pronunciamiento por parte de los Ayuntamientos respecto del modelo territorial comarcal que se propone y que, en definitiva, constituye el objeto fundamental del Plan. Los escritos suscritos por organizaciones, colectivos y particulares se centraron en muchos casos en su rechazo a la propuesta del hábitat alternativo de eco-ciudad proyectada en los alrededores del embalse de Urkulu. Según el equipo redactor, el enorme interés se suscitó por la difusión y participación que existió a través de reuniones y la socialización del tema a través de los medios de comunicación comarcales. *“Se ha producido, asimismo, una participación importante de las Administraciones Sectoriales, tanto del Gobierno Vasco y de la Diputación, como de sus Organismos Autónomos o Sociedades Públicas, que ha dado lugar a un importante número de escritos de notable interés en el debate territorial que con su aceptación enriquecen el modelo territorial propuesto”*(Expediente administrativo PTP de Arrasate-Bergara, Documento 25 ⁷).

6. DE LA ESCALA LOCAL A LA ESCALA INTERMEDIA: LAS METODOLOGÍAS TRADICIONALES DE TRAMITACIÓN NO GENERAN CULTURA TERRITORIAL

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) subraya la necesidad de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de ordenación correspondientes al señalar que, todos los ciudadanos europeos deben tener la oportunidad de participar dentro de un marco institucional adecuado en la adopción y en la aplicación de cualquier medida de ordenación del territorio, y que toda política de ordenación del territorio debe basarse en una participación activa

⁷ Documento 25: Informe relativo a las alegaciones presentadas al: Plan Territorial Parcial del Área Funcional Mondragón-Bergara (Alto Deba-Deba Goiena). Folios 2029 al 2193 (julio de 2003).

del ciudadano. La real participación de la población resulta un elemento fundamental para la credibilidad, confianza y legitimidad del plan. La legislación prevé un proceso de participación pública que precede a su aprobación, pero más allá de esta previsión, la participación pública se debe referir a la consideración de las preferencias, aspiraciones y experiencias de la población en el propio proceso de elaboración del plan (junto con la capacidad de acogida y límites del propio territorio). Por ello, los agentes territoriales deben participar en todo el proceso de elaboración del plan (Gómez Orea, 2002).

En el caso de la CAPV, la Ley 4/1990 solo contempla periodos de consulta (públicos) mediante la exposición y audiencia pública posterior a la aprobación inicial del Avance. Los parámetros que establece la legislación resultan insuficientes para garantizar una participación amplia, agudizando las limitaciones y sobre todo las escasas posibilidades reales. Aunque las metodologías empleadas en algunas tramitaciones exceden lo planteado por la legislación (aunque no exista ninguna obligación legal en la actualidad), la ampliación de plazos y la posibilidad de realizar sugerencias en fases anteriores a la aprobación inicial del documento de Avance, también resultan escasos.

En cuanto a las tareas anteriores al Avance del Plan, entre ellas el Diagnóstico de situación de las Áreas Funcionales, la metodología para realizarlos resultó cerrada y privilegiada para algunos agentes. Básicamente es un diagnóstico técnico que pasa el filtro de las Diputaciones y finalmente es aprobado por los responsables políticos.

Los procesos de participación ciudadana que se plantean dentro de la tramitación y redacción de los planes, han seguido los cauces legales establecidos en la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco y han posibilitado alguna fórmula más que queda dentro de la voluntariedad de las instituciones (intentos de socialización, exposición pública en periodos vacacionales, reuniones,...). Muchas de las alegaciones recogidas advierten que en el proceso de elaboración y participación del Plan no se ha fomentado la participación ciudadana y consideran deficiente el proceso de información pública de los PTP, previo y posterior a su aprobación.

Y es que, a la hora de planificar el territorio es fundamental tener en cuenta a las personas que lo habitan, ya que son quienes mejor lo conocen. Por ello, resulta básico que los procesos resulten multi-direccionales (Melucci, 2001; Marchioni, 2006), facilitando la participación de agentes estructurados (Giddens, 1984; Zunino, 2000) con diferentes conocimientos. Resulta fundamental recurrir al conocimiento de la población local que dispone de información empírica obtenida mediante las vivencias y la experiencia a lo largo de mucho tiempo. Así, la población local proporciona un tipo de información insustituible para complementar el conocimiento técnico y elaborar un diagnóstico y unas propuestas adecuadas al territorio en que se centran los planes. En este sentido, los métodos para llegar a la ciudadanía han sido prácticamente idénticos en la mayoría de las tramitaciones de los Planes Territoriales Parciales en el País Vasco.

Se debe cuidar los procesos de comunicación y divulgación de la información y para ello, resulta fundamental adaptar las jergas. El documento que contiene el plan ha de ser capaz de transmitir fácilmente las propuestas planteadas, por lo que su redacción y presentación han de atender a este objetivo. Un reto a contemplar, es la posibilidad de cambiar los medios y metodologías de consulta pública para llevar a cabo políticas de ordenación del territorio. Existen países (es el caso de Canadá, Suiza o Países Bajos) donde las grandes líneas de ordenación, el modelo de desarrollo de políticas públicas con incidencia territorial (la red de infraestructuras que se requiere para un cantón o región, el tratamiento de los residuos que se quiere para un municipio o mancomunidad,...) se deciden por medio de procedimientos participativos (en algunos casos, por medio de democracia directa). Según Lozano (2003), esto supone una toma clara e inequívoca de la responsabilidad de definir el modelo territorial y, por tanto, la ordenación y gestión del propio territorio. Para ello, resulta fundamental avanzar hacia una nueva cultura territorial, desde las posibilidades, recortando limitaciones, incluyendo agentes territoriales al procedimiento (reglas de posición y de borde) y acentuando las voluntades político-técnicas y de la sociedad civil.

Es imprescindible facilitar el libre acceso a la información relativa a la ordenación del territorio (reglas de información) y lograr los cauces adecuados para una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones (reglas de alcance y agregación). Estos dos aspectos, se repiten en varias ocasiones en los diferentes Planes aprobados, y también, en muchas de las alegaciones presentadas a los PTP.

Los procedimientos administrativos estudiados informan que la participación dentro de los PTP se queda en el plano formal y legal (trámite administrativo), simplemente se va más allá, se modifican levemente las posibilidades en cuanto a ampliación de plazos, mayor accesibilidad a los Documentos debido y/o posibilidad de realizar aportaciones/alegaciones antes de la exposición pública estipulada en la normativa. Los Planes quedan muy lejos a la gente, no llegan, y desde las instituciones tampoco se pone remedio a esto. En muy pocos procesos de los consultados se han dado mínimos pasos para socializar los complicados documentos.

En general, se han realizado reuniones específicas entre el equipo redactor del Plan y los representantes de los ayuntamientos (muchas veces se han quedado en una reunión informal simplemente con el alcalde). Las cuestiones tratadas en estas reuniones quedan fuera del expediente administrativo, por lo que es muy difícil valorar la verdadera incidencia que pueden llegar a tener estas entrevistas.

Aunque en todos los procedimientos administrativos existen los periodos de exposición pública, la participación no se puede circunscribir solamente a realizar alegaciones a un documento aprobado de forma inicial. Desde los diferentes gestores del territorio se advierte que los cauces abiertos no se utilizan en la realidad, bien por falta de motivación o de tiempo. Además, se aduce que en la mayoría de las ocasiones sólo participan en el proceso las personas directamente

afectadas por alguna actuación y esta participación se canaliza en muchas ocasiones por vías informales (entrevistas con los afectados directos por ejemplo), y personas especialmente sensibilizadas con la materia. Se quejan de que existe una generalizada falta de implicación de la ciudadanía.

Asimismo, estos procedimientos planificatorios coinciden con otros procesos con incidencia territorial, que en algunos casos pueden llegar a solaparse. La tramitación de alegaciones al Plan coincidió con la implantación de los procesos de Agenda 21 Local en muchos de los pueblos. El carácter local de las Agendas imposibilitó el debate del PTP exigido por algunos de los participantes, lo que conllevó el descenso de vecinos que se implicaron en el proceso de algunos en los municipios.

El Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, que engloba alrededor de 900.000 habitantes y a 35 ayuntamientos, suscitó el mayor movimiento en contra de un Plan de estas características que se conoce en la CAPV. Asociaciones, grupos de vecinos organizados, grupos ecologistas, ayuntamientos, plataformas e incluso grupos políticos han planteado la inadecuación del PTP aprobado al espacio que nos referimos. El PTP impulsó, sobre todo durante el procedimiento administrativo, la participación de muchos agentes implicados (propietarios de tierras afectados en su mayoría), incluso de vecinos que hasta ahora no habían mostrado voluntad clara de participación e implicación en otro tipo de movimientos o procesos surgidos. También se reconoce el enfriamiento del proceso a raíz de su aprobación, algo generalizado en todos los Planes consultados.

Existe también un desconocimiento importante a la hora de realizar sugerencias y alegaciones, sobre las diferentes escalas territoriales y competencias con las que cuenta cada Administración. Esto conlleva no identificar proyectos y promotores de modo diferenciado, complicando aún más la capacidad de la ciudadanía a la hora de participar tanto en planificaciones locales como supralocales.

Asimismo, no existe una visión global en la ordenación del territorio. Es palpable el juego de presiones en los que la mayoría de los departamentos de las administraciones se ubican. Como compartimentos diferenciados se ha evolucionado en todas las materias pero no se ha conseguido la horizontabilidad o coherencia de la política. Falta comunicación para evitar que cada departamento ejerza sus competencias y su capacidad de poder de forma individual y propiciar una visión de conjunto.

El número y la variedad crecientes de los actores implicados y la mayor fragmentación de los recursos necesarios para implementar políticas territoriales (económicos, legales, políticos,...) dibuja un nuevo escenario en el cual los actores públicos y privados tradicionales (políticos, técnicos de la Administración, agentes económicos, grupos de interés y lobbies) dejan de ser los actores exclusivos y predominantes en la definición y gestión de las políticas territoriales (Martí y González, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

ALLENDE LANDA, J. (2000): *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Centro de publicaciones de la UPV/EHU. Economía y empresa. Bilbao, 273 pp.

EUSKO JAURLARITZA/GOBIERNO VASCO: Decreto 28/1997, de 11 de febrero de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV.

EUSKO JAURLARITZA/GOBIERNO VASCO: Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

GIDDENS, A. (1984): *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Polity press, Cambridge, 402 pp.

GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa.

LASAGABASTER HERRARTE, I. (2008): *La ordenación del territorio: qué es y algunas ideas sobre lo que debería ser*. Manu Robles Arangiz Institutua.

LOZANO, P. (2003): "La ordenación territorial en el País Vasco. Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la escala intermedia". Investigaciones Geográficas nº 32, Instituto Universitario de Geografía. Universidad de Alicante.

MARCHIONI, M. (2006): "Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios". Cuadernos de Trabajo Social nº 19, 213-224.

MARTÍ, M. y GONZÁLEZ, R. (2007): "¿Hacia un movimiento en defensa del territorio en Catalunya?". Seminarios sobre las perspectivas sociales de las políticas de sostenibilidad. Departamento de Sociología I de la Universidad del País Vasco y proyecto Eko-Lurralde, Bilbao.

MELUCCI, A. (2001): *Vivencia y convivencia: teoría social para una era de la información*. Trotta.

ROMERO GONZÁLEZ, J. (2008): "Territorio con discurso, territorio con cultura". Paisajes: Revista de Pensamiento Contemporáneo nº 26, 13-24.

RUIZ URRESTARAZU, E. y GALDOS URRUTIA, R. (2007): "Revisión crítica de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco". Congreso AGE (Asociación Geógrafos Españoles) 2007. Universidad Pablo Olavide, Sevilla.

SUBIRATS i HUMET, J.; PARÉS i FRANZI, M.; BLANCO, I. (2009): "Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas"; PARÉS, M. (coord): *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, 367-418. Ariel, Barcelona.

TARROJA, A. (2006): "Hacia una <<Nueva Cultura Territorial>>: por una visión socio-ambiental del territorio", TARROJA, A. y CAMAGNI, R. (coord.): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y en el gobierno del territorio. Conclusiones*. Diputació de Barcelona, Xarxa de municipis.

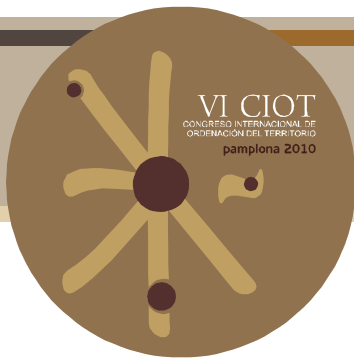
ZUNINO, H. M. (2000). "Globalización y construcción social del territorio. Reflexiones sobre la gobernabilidad y la planificación de las ciudades". Revista Geografía Norte Grande nº 27, 133-137. Santiago de Chile.

Área Temática 1

Experiencias y Buen Gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis.

VI CIOT

Ponencias



EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA TERRITORIAL COMO REFLEJO DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL ANTE EL RIESGO DE INUNDACIONES. EL CASO DE PUERTO LUMBRERAS, SURESTE DE ESPAÑA

ALFREDO PÉREZ MORALES

Becario de Investigación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Resumen

El núcleo urbano de Puerto Lumbreras es tristemente conocido por haber sufrido la riada más caudalosa y letal que una rambla ha originado en la península Ibérica. Esta catástrofe puso de manifiesto la necesidad de construir medidas defensivas de carácter estructural para evitar la repetición de un suceso de estas dimensiones. Sin embargo, nuevas inundaciones han evidenciado la necesidad de mejorar la ordenación espacial del municipio. En este sentido, resulta especialmente interesante el análisis de su plan general de ordenación urbana. Como se verá en el trabajo que se presenta, la falta de adecuación de su normativa para evitar los efectos perniciosos que comportan las riadas en un ámbito espacial donde los procesos de ocupación se han acentuado en estas últimas décadas, resulta un aspecto verdaderamente preocupante que merece ser analizado con detenimiento para lograr una solución eficaz que reduzca la vulnerabilidad demostrada en este sentido

Palabras clave: riesgo, inundación, ordenación del territorio, vulnerabilidad, social

1. INTRODUCCIÓN

La rambla de Nogalte, con una superficie drenada e 137 Km² originó una gran riada el 19 de Octubre de 1973 que arrasó dos calles edificadas en su cauce, con un balance final de 86 víctimas. Lo realmente sorprendente de lo acontecido en dicho cauce fue la velocidad con que la onda de crecida alcanzó el núcleo urbano lumbrerense. Según el Catálogo Nacional de Inundaciones (CTEI, Secretaría General de Protección Civil, 1995) a las 16.00 el cauce de la misma apenas llevaba medio metro de agua, cantidad que en tan solo 5 minutos, se elevó hasta una altura superior a la del puente que lo cruza por donde circula la antigua carretera Murcia-Almería. La Confederación Hidrográfica del Segura

elaboró un informe donde figuran las dimensiones del mencionado puente; su altura es de 7,7 m contando con los quitamiedos y la anchura de los 6 vanos de 84 m. Los técnicos emplearon estas medidas para aforar la cantidad de agua que circuló por la rambla en el momento de máxima crecida, aproximadamente unos 1.974 m³/s, de los que 813 eran material sólido, aumentando de esta manera la capacidad destructiva de las aguas a su paso por Puerto Lumbreras. Como dato a reseñar, destaca el hecho de que en tan sólo 2 horas, 12 Hm³ de agua y 8000 m³ de material sólido pasaron por esta población arrasando todo lo que encontraban a su paso con un coeficiente de escorrentía de 0,62 (NAVARRO HERVÁS, F. 1988). El hidrograma resultante dio una pauta de 1161 m³/s en apenas 5 horas. El volumen total que circuló en menos de dos días fue estimado en 12,2 Hm³, con un coeficiente de escorrentía de 0,62.



Fig. 1 Contextualización territorial del área de estudio. Fuente: Elaboración propia.

Según los cálculos realizados desde el Ayuntamiento de Puerto Lumbreras el desbordamiento de la rambla de Nogalte a su paso por la villa, arrasó unas cien viviendas y varios edificios municipales que se situaban cerca del cauce fueron también destruidos.

El hecho de encontrarse ubicadas la mayoría de esas construcciones en las márgenes de la rambla, dio lugar a que desapareciesen hasta los solares de situación, pues el lecho de aquella volvió a retomar sus dimensiones naturales e incluso lo ahondó en torno a 1,8 m de profundidad, por lo que a la hora de la reconstrucción se encontraron que no existía espacio físico donde asentar los vitales servicios municipales desaparecidos.

Esta catástrofe puso de manifiesto la necesidad de construir medidas defensivas de carácter estructural para evitar la repetición de un suceso de estas dimensiones sobre dicha población, por lo que las actuaciones que a continuación

se catalogan fueron proyectadas en el plan contra inundaciones en la cuenca del Segura redactado en 1977 por el Ingeniero José Bautista Martín:

Aunque posteriormente un intenso chubasco acontecido el 7 de septiembre de 1989 demostró la funcionalidad de las infraestructuras anteriormente comentadas, hay que señalar que los valores precipitados y la posterior onda de crecida generada quedaron lejos de los máximos registrados en 1973. Teóricamente, el núcleo urbano de Puerto Lumbreras quedaría salvaguardado de un posible episodio como ese, sin embargo, el abanico aluvial que conforma la rambla fue ocupado de forma paulatina, lo que motivó un aumento del riesgo de inundación al estar completamente desprotegido frente a las inundaciones. El umbral teórico de defensa establecido por las medidas señaladas, no protege dicho espacio de naturaleza aluvial, con lo que la vulnerabilidad de esa población es evidente.

Estudios recientes confirman lo anteriormente comentado. De acuerdo al mapa de peligrosidad por inundaciones de la rambla de Nogalte y su abanico elaborado por J.A. ORTEGA BECERRIL, M.G. GARZÓN HEYDT, J.C. GARCÍA LÓPEZ DAVALILLO, A. y RODRIGUEZ FRANCO (2009), las citadas áreas son susceptibles de sufrir avenidas que podrían anegar el espacio que ocupa el principal frente de crecimiento de la ciudad.

En estas circunstancias, resulta interesante profundizar en la evolución urbana de Puerto Lumbreras a lo largo de estos últimos cuarenta años a fin de evidenciar el grado de adaptación de dicha población a los condicionantes ambientales de espacio físico que ocupa. Con ello, se pretende poner de manifiesto, el aumento del riesgo de inundación motivado por una mal interpretación del funcionamiento de la naturaleza.

2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PUERTO LUMBRERAS EN EL PERIODO 1960-2009.

El municipio de Puerto Lumbreras ha experimentado a lo largo del s.XX un movimiento demográfico disimétrico, distinguiéndose en su evolución dos períodos bien diferenciados:

El periodo entre 1960 y 1980 van a ser años de crecimiento socioeconómico débil aunque constante. Esta dinámica va permitir generar una base sólida sobre la que se sustenta el gran despegue demográfico que se produce en la siguiente etapa. En consonancia con esta tendencia de tenue crecimiento, los responsables del sistema de defensa redactado en 1977, no contemplaron en estos años ningún tipo de actuación más allá del núcleo urbano de Puerto Lumbreras, con lo cual, como se ha mencionado con anterioridad, a medida que pasaba el tiempo, el sistema de defensa se iba quedando obsoleto por el aumento de la ocupación de espacios en riesgo.

Como se puede comprobar en la figura nº3, la población aún no había dado muestras de crecer tal y como lo haría una década después. Este hecho, unido, posiblemente, a la escasa ponderación de los datos hidrológicos y la exigüidad de recursos para construir grandes obras, provocó que la proyección del nuevo Plan General de Defensa para avenidas en la cuenca del Segura (BAUTISTA MARTÍN, J. 1989) no estimase con precisión las medidas necesarias para establecer un umbral de crecidas máximas con visión de futuro.

1980-2009. *La gran explosión demográfica y ocupacional.* El crecimiento demográfico que se registra a partir de la década de los ochenta es, posiblemente, el más sustancioso y rápido de todos los que han vivido este municipio a lo largo de su historia:

Puerto Lumbreras se va a beneficiar en estos años finales del siglo XX y principios del XXI de dinámicas socioeconómicas que se van a generar por varias razones:

1º) Ambas cabezas municipales se asientan sobre el gran eje vertebrador de todo el territorio mediterráneo español, la N-340, por donde exiguamente empiezan a llegar las primeras oleadas de turistas.

2º) Las aportaciones hídricas del trasvase Tajo-Segura permiten que el fondo de la depresión se vea afectado, a lo largo de la década de los 80, por la ampliación de los espacios regados y la horticultura de ciclo manipulado.

3º) La dinámica socioeconómica motiva las mejoras en las industrias ya existentes y instalación de nuevas que se establecen en áreas ordenadas para su ubicación. Destaca el crecimiento de las actividades agroalimentarias, sobre todo derivada del porcino, las de la curtición de las pieles y las dedicadas a la madera y la confección. Demográficamente este hecho se traduce en aumento lógico de demanda de mano de obra foránea al tiempo que se rompe con la sangría que había significado la emigración del periodo anterior.

4º) Llegada de turistas centroeuropeos atraídos por las condiciones climáticas del sureste español y, sobre todo, los bajos tipos de interés que desde 2004 invitaban a invertir en segundas residencias en municipios como el de Puerto Lumbreras.

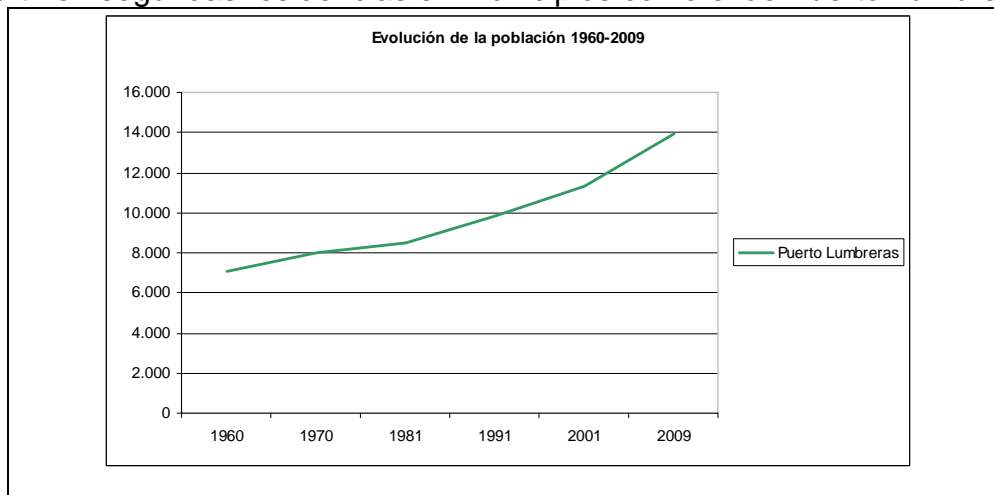


Fig.3. Evolución de la población entre 1960 y 2009 de los municipios de Águilas, Lorca, Mazarrón y Puerto Lumbreras. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

En consecuencia, el número de viviendas se dispara en dicho periodo, y la población analizada experimenta un proceso urbanizador de terrenos agrícolas y baldíos sin precedentes. El análisis detallado de las cifras demuestra que Puerto Lumbreras ha visto duplicar la cifra de su caserío.

En estos cuarenta últimos años, la población sigue concentrándose en la cabecera municipal de Puerto Lumbreras (291,1%), pero se inicia un proceso de crecimiento también en demarcaciones intramunicipales (pedanías) hasta el momento casi deshabitadas, es el caso de Esparragal (155,2), cuya ubicación geográfica coincide con el abanico aluvial que configura la rambla de Nogalte.

La falta absoluta de previsión del crecimiento señalado en el nuevo Plan de defensa, redactado en 1977, y desarrollado a partir del R.D.L 4/1987 de 14 de octubre, ha provocado que el espacio en riesgo en dicha población, haya aumentado de forma alarmante. Finalizadas las obras en 1999, los chubascos de 23 de octubre de 2000 y 3 de mayo de 2006, no precisamente de los más importantes registrados en este territorio, pusieron en evidencia esta situación. La consumación de nuevos desastres pese al gran desembolso realizado (el presupuesto global de estas obras para el conjunto de la cuenca del Guadalentín ascendía a 15.592 millones de pesetas) lleva a pensar si resulta lógico seguir manteniendo esta lucha, que dura ya más de un siglo, entre el hombre, a través de las medidas de defensa estructurales y el medio, con sus chubascos de gran intensidad horaria capaces de producir potentes avenidas e inundaciones. Si la ocupación se viene realizando de forma desorganizada e ignorando el riesgo, apostar por esas actuaciones como única solución tiene poco sentido y escasa viabilidad económica. En este sentido, la ordenación del territorio se configura como la medida de prevención de riesgos naturales más económica, eficaz, y sostenible de actuación. Así empieza a ser entendido en Europa y España, merced a la aprobación de directrices, legislación del suelo y ordenación del territorio (de escala estatal y autonómica) que contemplan la obligación de incorporar análisis y cartografía de riesgos a la hora de plantear nuevos usos del suelo en un espacio geográfico (OLCINA CANTOS, J.; 2008). Sin embargo, la transcripción de dichas disposiciones en la planificación urbana municipal, es decir, el instrumento de ordenación a dicha escala, está resultando muy complicada.

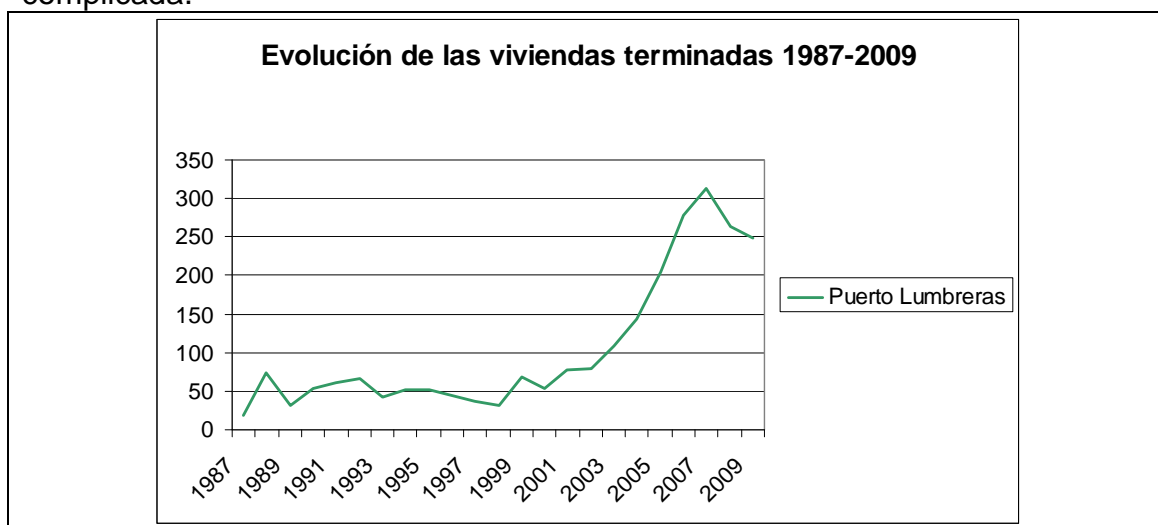


Fig.4. Evolución de las viviendas terminadas entre 1987 y 2005 en los municipios de Águilas, Lorca, Mazarrón y Puerto Lumbreras. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Evolución del número de viviendas y su ratio de ocupación 1960-2009

Municipio	Población	Nº Viviendas	Ratio	Población	Nº Viviendas	Ratio
Puerto Lumbreras	7.080	1.842	3,8	13.947	6.937	2,0

Tabla 1. Evolución del número de viviendas y su ratio de ocupación entre 1960 y 2001. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

3. LA CONSIDERACIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN EN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL DE ORDENACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE PUERTO LUMBRERAS

Los planes generales de ordenación urbana son el instrumento clave empleado por los municipios para la plasmación de políticas del territorio dentro de sus límites geográficos. Bien entendida la redacción de un documento de este carácter, la actuación se convierte en una herramienta eficaz para la prevención de la peligrosidad natural.

Entre todas las figuras de ordenación y planificación de escala local, el Plan General Municipal de Ordenación (PGMO de ahora en adelante) y las Normas Subsidiarias son las principales herramientas que tiene el administrador municipal para ordenar usos en el territorio y, en relación con ello, para incorporar medidas que puedan contribuir a mitigar los riesgos inherentes a una localidad (OLCINA CANTOS, J. 2004).

La clasificación del suelo municipal ha sufrido variaciones desde su primera introducción por la Ley del Suelo estatal de 1956. En líneas generales el espacio municipal se regula en función de tres tipos:

- *Suelo urbano*: ya es ciudad, ya forma parte de la trama urbana. Se regula exhaustivamente su uso (residencial, industrial, equipamientos públicos, etc) al detalle: que se puede edificar, la forma concreta de hacerlo, que actividades se pueden desempeñar, conforme a que normativa, régimen de licencias, etc.

- *Suelo urbanizable*: no es ciudad todavía, pero forma parte del futuro desarrollo de la misma. Son las bolsas de suelo a urbanizar. En este sentido es por donde se dirige el futuro de la ciudad. Es una parte fundamental del Plan. A través del desarrollo de este suelo el ayuntamiento consigue fuertes sumas de suelo y dinero: equipamientos públicos, cesión del aprovechamiento urbanístico, licencias.

- *Suelo no urbanizable*: más allá de ser un resto de serie, se trata de zonas de especial protección amparadas por la legislación sectorial. La ordenación de los espacios afectados por riesgos de cualquier índole se incluyen en esta categoría. Para su regulación, los planes municipales analizados transcriben lo dispuesto en los artículos 9.1ª de la ley estatal de 1998 y art.65.1 de la Ley regional 1/2001. En consecuencia el planeamiento sectorial es el responsable de delimitar el espacio afectado por las inundaciones aunque los municipios y los gobiernos regionales por medio de sus instrumentos de ordenación territorial. En la Región de Murcia, el principal documento de referencia en la actualidad para este cometido, es el Plan Especial de Protección Civil ante Inundaciones (INUNMUR) elaborado por el organismo de Protección Civil regional y homologado en 2007 por el estatal.

Por ello, resulta interesante el análisis pormenorizado de estos documentos a fin de evidenciar el grado de percepción del riesgo natural de los mismos y, por ende, la vulnerabilidad social de las poblaciones que se organizan a partir de ellos. De acuerdo a esta línea de trabajo, vamos a centrar el estudio en el caso del instrumento de ordenación de Puerto Lumbreras.

3.1 Plan General de Ordenación Urbana de Puerto Lumbreras

Puerto Lumbreras es el municipio con la menor superficie ordenable de los que se incluyen en el área de estudio. Pese a ello, el análisis pormenorizado de su correspondiente documento de planificación resulta verdaderamente

interesante pues, dentro de sus límites, se incluye casi íntegramente, la cuenca de la rambla de Nogalte, tristemente famosa por ser la responsable del mayor desastre en número de víctimas del siglo XX en la Región de Murcia.

El Plan General Municipal de Ordenación de Puerto Lumbreras aprobado en septiembre de 2007, se redacta con arreglo a las determinaciones establecidas en la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. Entre los criterios que el plan establece para ejecutar las tareas de gestión urbanística y ordenación, destacan por su interés con respecto a los riesgos de inundación los de preservación del territorio y de protección medioambiental. Según el apartado a) del punto 7.1 de la Ley, *La protección medioambiental es uno de los pilares básicos de la política territorial, que tiene, entre otros, los objetivos de hacer compatibles y complementarios el desarrollo y la conservación de los recursos vivos, en este caso dentro del término de Puerto Lumbreras*. Con esta premisa el plan realiza la delimitación de los espacios que configuran el territorio en función de su valor natural o productivo asignando a cada uno un tipo de uso. Por lo que se sobreentiende, que los riesgos de inundación debería tener un papel primordial dentro de dicho proceso.

La clasificación y división en categorías del suelo no urbanizable se ha realizado según las determinaciones de la Ley 1/2001 regional, diferenciando:

- Suelo no urbanizable de protección específica.
- Suelo no urbanizable de protección por el planeamiento.
- Suelo no urbanizable inadecuado.

En lo que se refiere al *suelo urbanizable de protección específica* (que es el que incluye los espacios en riesgo) el PGMO de Puerto Lumbreras transcribe lo dispuesto en los artículos 9 de la ley estatal, y el 65 de la regional, es decir, para que un espacio susceptible de ser inundado por las aguas de avenida sea considerado como no urbanizable, el planeamiento sectorial ha de incluirlo en su delimitación, en este caso, propuesta en el plan especial de Proyección Civil contra inundaciones en la Región de Murcia (INUNMUR).

Como puede observarse en el mapa de delimitación de zonas inundables de Puerto Lumbreras presentado por Protección Civil, una parte importante del núcleo urbano aparece incluida en la zona A1. De acuerdo a los criterios establecidos en el citado Plan de prevención, se trata de un área en la que la avenida de cincuenta años de periodo de retorno alcanza o supera los 30 cm de altura de lámina de agua que en el caso de Puerto Lumbreras, afectaría a una población potencial de 1500 habitantes.

Esta delimitación es aprovechada por el legislador municipal que delega cualquier responsabilidad en lo referente a la zonificación de espacios sensibles de ser afectados por las avenidas e inundaciones. Sobre todo si tenemos en cuenta, que por parte del organismo de cuenca, figura una alegación de carácter positivo hacia el plan. La Confederación Hidrográfica del Segura comunica al Ayuntamiento de Puerto Lumbreras, que aunque no existe una delimitación del dominio público hidráulico ni de las líneas de avenida de 100 y 500 años en dicho documento, que es básicamente la misma que propone Protección Civil, no pone impedimento para la aprobación del citado documento siempre y cuando los instrumentos de urbanización urbanísticos que lo desarrollen, se sometan a informe de esta Confederación Hidrográfica y que el Plan General explicita que dichos instrumentos se ajustarán a las limitaciones y condiciones que expresen

dicho informe, resultantes de la protección del Dominio Público Hidráulico y del régimen de corrientes.

El planificador municipal asume estas recomendaciones y completa la protección de la legislación sectorial mediante la exclusión del proceso urbanizador de ciertos espacios que designa como protegidos por el planeamiento. Según el texto del PGMO:

En ausencia de determinaciones de actuación específicas para estos ámbitos serán de aplicación las asignadas para el suelo no urbanizable protegido por el planeamiento, con grado de protección muy alta, mediante la aplicación de la Ordenanza «A». Excepcionalmente, a los cauces y vías pecuarias se les aplicarán las Ordenanzas «C» y «D», respectivamente. Y en caso de que existieran, las más restrictivas y las que supongan mayor protección del territorio.

La ordenanza que afecta a los cauces es similar al procedimiento que incluye el PGMO de Lorca, sin embargo, en el caso de Puerto Lumbreras es más restrictiva y emplea la delimitación del Dominio Público Hidráulico y líneas de avenidas extraordinarias para excluir completamente estos territorios del proceso urbanizador.

Según el documento analizado, la delimitación que haya sido efectuada por la Confederación Hidrográfica del Segura, prevalecerá sobre cualquiera, con lo cual, se evitan las posibles situaciones de discrecionalidad. En los demás casos los instrumentos de desarrollo urbanístico del presente PGMO, previamente a cualquier actuación, deberán formular la correspondiente propuesta de delimitación del dominio público hidráulico ante la Confederación Hidrográfica del Segura. Esta propuesta de delimitación, o línea de probable deslinde, debe ser razonada y ajustada en lo previsto en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, la cual se plasma en los planos del instrumento urbanístico junto con la delimitación de las correspondientes zonas de servidumbre y policía. Incluso, si se estima necesario, la propuesta de delimitación se sometería a información pública. Por lo tanto, el planeamiento hace extensible la delimitación propuesta por Protección Civil a cualquier ámbito que sea incluido en algún instrumento de ordenación y que interceda con zonas supuestamente inundables.

En definitiva, se trata de realizar las tareas de deslinde de las zonas del Dominio Público Hidráulico y de la zona inundable de los 100 y 500 años. El procedimiento a seguir es aproximadamente el mismo que viene recogido en los artículos 240, 241 y 242 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (según la nueva redacción en la reforma del Reglamento aprobada por Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo). De esta manera, el Ministerio de Medio Ambiente a través del organismo de Cuenca, delega dicha tarea sobre el agente municipal que solicite esa posible transformación y tan solo será la Confederación la responsable de la aprobación de cualquier propuesta de deslinde del *demanio*.

Por otro lado, el PGMO del municipio de Puerto Lumbreras, considera este espacio como parte activa en el proceso de ordenación y establece al efecto normas adicionales para la protección de los cauces y terrenos aledaños en aras de evitar la concurrencia de riesgos naturales. Se trata básicamente de prohibiciones y limitaciones que el documento resume en dos epígrafes:

a: En las franjas de las márgenes delimitadas por la “vía de intenso desagüe” (simplificadamente y del lado de la seguridad, el cauce de avenidas extraordinarias correspondiente a la de 100 años de periodo de retorno”, se

prohíben los usos residenciales, siendo los únicos usos permitidos aquellos que no obstruyan el flujo de avenidas y no requieran estructuras, terraplenes o almacenamiento permanente de bienes y equipos, y que no afecten desfavorablemente la capacidad de dicha vía de intenso desagüe.

b: En la zona inundable (su límite se establece reglamentariamente por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas de 500 años de periodo de retorno) que se caracterice como “zona de inundación peligrosa” (velocidad >1 m/seg, calado >1 m, o velocidad por calado >0,5), también se prohíben los usos residenciales.

c: En el resto de la zona inundable que no tenga consideración de zona de inundación peligrosa, los usos quedarán condicionados, en cada caso, a los daños potenciales que se pudieran producir.

Sin perjuicio del contenido concreto de la Ordenanza, los usos permitidos en los suelos no urbanizables protegido por el planeamiento e inadecuado para el desarrollo urbano, son por lo general de escaso impacto sobre el territorio, por lo que se deduce, que no representarían un obstáculo a la libre circulación de las aguas de escorrentía en aquellos casos que fueran situados sobre espacios inundables. Sin embargo, hay que señalar que entre ellos, existen tres calificados como compatibles, sujetos a autorización de uso excepcional como interés público que serían: Usos turísticos, deportivos o de acampada; edificaciones y usos provisionales los cuales generan cierta preocupación desde el punto de vista de los riesgos de inundación, pues podrían aumentar la exposición al peligro. Aunque de acuerdo a la citada ordenanza tan solo podrían instalarse fuera del espacio delimitado por el límite establecido por la avenida de los 500 años de periodo de retorno. Con lo cual, dichas actuaciones, supuestamente, no frenarán el paso del agua cuando se produzca un chubasco de fuerte intensidad horaria que haga funcionar los cauces del municipio.

De acuerdo a lo todo lo anterior, la consideración del peligro de inundación y avenida desde el PGMO de Puerto Lumbreras es un condicionante que adquiere suma importancia en dicho planeamiento, y trata de abordarse de forma específica, distanciando cualquier uso del suelo diferente al no urbanizable lejos de los espacios inundables.

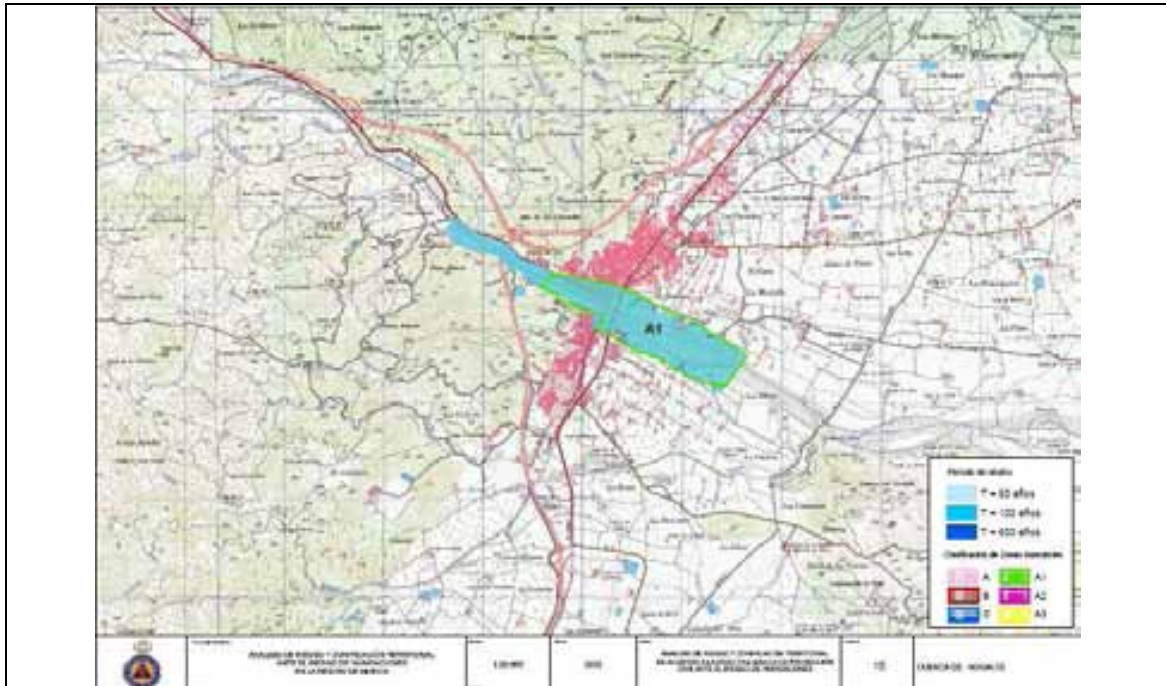


Fig.7 Delimitación de zonas inundables en el municipio de Puerto Lumbreras. Fuente: Plan INUNMUR.

4. CONCLUSIÓN

Los episodios de lluvias torrenciales con inundaciones se han cebado con especial violencia en este municipio, en especial la riada de 1973. Las medidas estructurales ejecutadas tras la tragedia han demostrado ser ineficaces para laminar la violencia de las aguas en crecida, pues apenas se realizó una canalización de la rambla a su paso por la población. El sentimiento de desprotección está latente, no obstante, las actuaciones comentadas han generado en la población una sensación de seguridad que está siendo malinterpretada provocando la expansión de los espacios afectados por el riesgo natural de inundación.

En estas circunstancias no es viable, e incluso a veces no recomendable, intentar eliminar los peligros por completo mediante el uso masivo de la obra pública, sobre todo, por su costo económico. Según CALVO, 1984; HERATH, 2005; OLCINA CANTOS 2008 habrá siempre un acontecimiento peligroso que irá más allá de los niveles de contención ensayados, creando complicaciones imprevistas. La citada sensación de falsa seguridad (KATES, 1967) podría dar lugar a un mayor daño. El énfasis, por tanto, según dicho enfoque debe estar puesto en reducir la vulnerabilidad y, sobre todo, mejorar la capacidad de hacer frente al desastre.

En este sentido, la planificación territorial, es clave para la mitigación, ya que puede evitar la exposición y la necesidad de aplicar las consiguientes políticas de reducción de la vulnerabilidad, de emergencia y de relocalización de las actividades y población. Este punto de vista facilita el diseño de políticas integradas que interrelacionan las políticas sectoriales, de modo que aumenta la eficiencia en la implantación de los planes y proyectos. La ordenación del territorio se presenta como la mejor estrategia disponible para la gestión de los recursos naturales –incluyendo el suelo–, de garantizar un modo de vida sostenible, mitigar

el riesgo derivado de los peligros naturales y de adaptarse a los cambios ambientales globales en marcha. La consideración de los escenarios multirriesgo, donde se combinan varios peligros y vulnerabilidades, se suma a la necesidad de planificar de forma distinta para cada peligro, adaptándose a las dimensiones del mismo y las interacciones con los componentes de la vulnerabilidad.

En España, la planificación a escala local es competencia de los municipios de acuerdo a la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985. Los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana, son los documentos por los que se rige la plasmación de políticas del territorio dentro de sus límites geográficos. De forma generalizada la valoración que se hace del riesgo de inundación en aquellos resulta superficial y poco eficaz para la mitigación del riesgo. El estudio del caso de Puerto Lumbreras resulta especialmente interesante debido a que, la falta de adecuación de su normativa para evitar los efectos perniciosos que comportan las riadas en un ámbito espacial donde los procesos de ocupación se han acentuado en estas últimas décadas, resulta un aspecto verdaderamente preocupante que pone de manifiesto la vulnerabilidad demostrada en este sentido. Es evidente que, cuanto mejor se conozca la capacidad para responder de un grupo social ante la presencia de un riesgo, en este caso, analizando su marco jurídico y político, en mejores condiciones se estará para evitarlos.

BIBLIOGRAFÍA

BAUTISTA MARTÍN, J. (1989). "Las avenidas en la cuenca del Segura y los planes de defensa. Avenidas fluviales e Inundaciones en la Cuenca del Mediterráneo (A. Gil Olcina y A. Morales, Eds.). Alicante, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante y Caja de Ahorros, pp. 469-500

CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (1984). "La Geografía de los riesgos". *Geocrítica*, 54. pp. 23-34.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA REGIÓN DE MURCIA (2007). Plan Especial de Protección Civil ante el riesgos de inundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Plan INUNMUR). Murcia, soporte digital.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS. MINISTERIO DEL INTERIOR (2006). *Catálogo Nacional de Inundaciones Históricas, CNIH*. Fascículo 1. Madrid, editado en soporte digital.

DQ TINH, S HERATH (2005) - World Conference on Disaster, Kobe, - unisdr.org
Ilmo. Ayuntamiento de Puerto Lumbreras (2006). *Plan General Municipal de Ordenación de Puerto Lumbreras*.

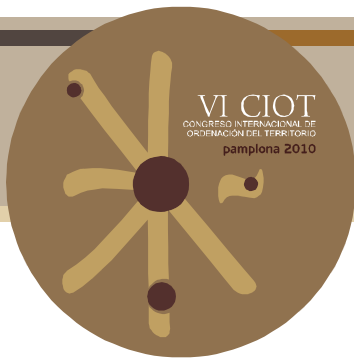
KATES, R.W., (1967). *The perception of storm hazard on the shores of megalopolis*. In Lowenthal, D., ed., *Environmental Perception and Behaviour*, Research Paper no. 109, Department of Geography, University of Chicago.

La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. BORM nº 113, de 17 de mayo de 2001.

OLCINA CANTOS, J. (2008). "Cambios en la consideración territorial, conceptual y de método de los riesgos naturales. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, Universidad de Barcelona, vol. XII, núm. 270 (24).

ORTEGA BECERRIL, J.A.; GARZÓN HEYDT, M.G.; GARCÍA LÓPEZ J.C.; DAVALILLO, A. y RODRIGUEZ FRANCO (2009). Funcionamiento de la rambla de Nogalte (Murcia) durante avenidas. Implicaciones para la cartografía de peligrosidad por riesgo de avenidas, en *Avances en estudios sobre desertificación*, Eds. Romero Díaz; Belmonte Serrato; Alonso Sarriá y López Bermúdez. Universidad de Murcia, 732 pp.

NAVARRO HERVÁS, F. (1988). Morfoestructura, clima y drenaje de la cuenca del Río Guadalentín. Tesis doctoral. Murcia, 390 pp.



PROPUESTAS Y FIGURAS PARA LA ORDENACIÓN DE LAS SIERRAS TUROLENSES ORIENTALES: PROTECCIÓN Y DESARROLLO

*Vicente Bielza de Ory, catedrático ; Antonio J. Gorriá Ipas, prof. asociado.
Departamento de Geografía y O. Territorio. Universidad de Zaragoza*

1. PRESENTACIÓN

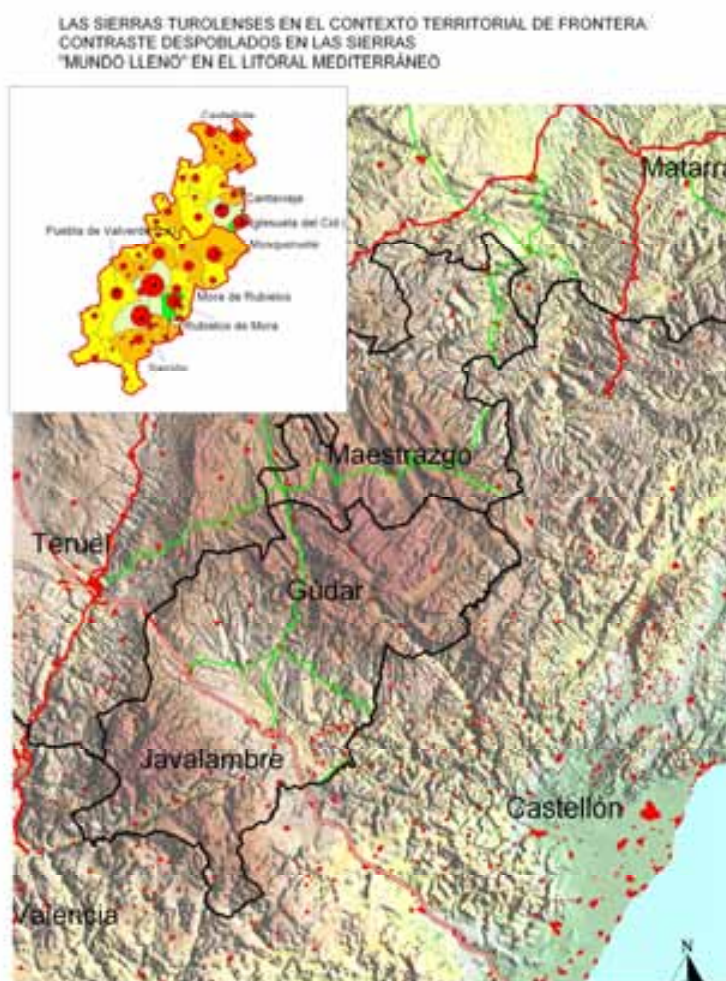
La comunicación que presentamos es consecuencia de las reflexiones y experiencias sobre ordenación, desarrollo y protección derivadas de la experiencia de los autores en distintos trabajos de ordenación del territorio, en general, y de estas sierras en particular, de entre los que resaltamos:

- 1º La elaboración de unas Directrices Comarcales de Ordenación Territorial en el marco de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón.
- 2º Estudio de los impactos territoriales de la Autovía Somport-Sagunto
- 3º Estudios de impacto ambiental y territorial como consecuencia de la instalación y ampliación de las pistas de esquí de Valdelinares y Javalambre.
- 4º Elaboración de un Programa LEADER PLUS para las Sierras de Gúdar-Javalambre y Maestrazgo a aplicar durante el período 2000-2006.
- 5º Estudio de los potenciales de la nieve en Aragón. Aramon
- 6º Proyecto de Ley de Parques Culturales de Aragón, aprobada en 1997, que creó, entre otros el del Maestrazgo y que podría aplicarse a Gúdar-Javalambre¹.

2. ÁMBITO DEL TRABAJO: un espacio frontera

¹ V. Bielza, «Desarrollo sostenible, turismo rural, y parques culturales», *Cuadernos de Investigación Geográfica*, Universidad de La Rioja, t. xxv, 1999, pp. 125-137.

Las Sierras turolenses de Gúdar-Javalambre y del Maestrazgo se localizan en las estribaciones del sistema Ibérico en los límites con las provincias de Castellón y Valencia. Se trata, pues, de un espacio de contrastes: montaña frente al litoral próximo, espacios vacíos en las sierras junto a áreas densamente pobladas y distintas administraciones interviniendo en espacios limítrofes. Todo ello atribuye a este territorio un carácter que podemos denominarlo como **espacio frontera**, donde entran en colisión los intereses de los montañeses con los de la costa, los de los aragoneses con los de los turistas levantinos, además de los que se producen entre residentes con ecologistas.



3. CARACTERES DEL ÁREA DE ANÁLISIS: contrastes y conflictos

Los principales rasgos que caracterizan este territorio con vistas a su ordenación se pueden resumir en:

1. Una debilidad demográfica y consecuentemente de su sistema urbano que está agravada –desde el punto de vista funcional -por la dispersión de asentamientos en forma de masías. Ello genera problemas de ordenación urbanística aunque dicho poblamiento puede considerarse un potencial o atractivo para el desarrollo turístico.
2. El acusado envejecimiento de la población que hipoteca cualquier iniciativa de desarrollo además de suponer una seria amenaza para el propio sistema, no solo económico sino también ambiental. Superar este problema requiere políticas demográficas, de inmigración, bien diseñadas puesto que las experiencias recientes no han tenido los resultados deseables.
3. Un rico patrimonio natural. Más del 50% del territorio está declarado como LIC con la propuesta de que buena parte de este territorio se declare Parque Natural, para lo cual se han redactado (y todavía no aprobado) dos

Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), lo que ha generado posturas enfrentadas. Por una parte, la mayor parte de los habitantes (y sus Ayuntamientos) se oponen al considerarlos una restricción en el aprovechamiento de los recursos, por otra, los colectivos proteccionistas luchan por la creación del Parque Natural. Además, estas propuestas de protección se enfrentan con las expectativas de desarrollo que se esperan de la ampliación de las pistas de esquí de Valdelinares y Javalambre. Lógicamente, este es un aspecto clave que debe ser abordado en todo proceso de ordenación y planificación.

4. Un más que interesante patrimonio antropizado que se caracteriza por el poblamiento disperso en masías, el sistema de «aterrazamientos», las construcciones en «piedra seca» y algunos cascos históricos. Un paisaje que se ha conservado bien mientras ha existido una explotación agroganadera (los agricultores desempeñaban las funciones de «jardineros»), pero se está degradando rápidamente, y de forma especial los aterrazamientos. Algunos de estos se han declarado Bienes de Interés Cultural y el conjunto de ellos requiere programas de conservación pues constituyen, además de sus valores culturales, un recurso paisajístico muy válido para el desarrollo del turismo.
5. El potencial de su situación geográfica. Son sierras turolenses pero abiertas y muy relacionadas con el litoral mediterráneo. Estos municipios han tenido históricamente mayores relaciones con Castellón y Valencia que con Aragón (transhumancia, economía lanera). La población de estas sierras se trasladaba (y todavía lo sigue haciendo) a Villafranca del Cid, Segorbe o a las capitales provinciales tanto para abastecimiento comercial como para el trabajo cotidiano, además de tener ahí sus centros educativos y sanitarios. Desde el punto de vista de su desarrollo este territorio mira más hacia el Mediterráneo que hacia Aragón, de hecho, la mayor parte de los usuarios de los balnearios y de las estaciones de esquí proceden de la comunidad valenciana y apenas de ciudades aragonesas. Existe un interesante complemento entre estas sierras, un espacio vacío, y el litoral, un mundo lleno. Además la complementariedad de ofertas de estas sierras: balnearios, nieve, naturaleza, patrimonio singular... es esencial para la diversificación del producto turístico del litoral mediterráneo.
6. De acuerdo con lo anterior nos encontramos ante dos territorios que se necesitan en todos los sentidos. El Estado de las Autonomías ha obligado al desarrollo de convenios de colaboración entre las Administraciones regionales para poder seguir prestando los servicios públicos básicos (educación y sanidad) a ciertos municipios turolenses desde la Comunidad valenciana y planificar políticas homogéneas en recursos hídricos (Confederación del Júcar), acondicionamiento de carreteras y otras infraestructuras, o la protección ambiental (conservación, protección frente al riesgo de incendios...). Este es otro reto en la ordenación y planificación de recursos y servicios desde una perspectiva suprarregional.
7. Un déficit en el sistema de infraestructuras, principal responsable del tradicional aislamiento de las sierras turolenses. Comarcas como el Maestrazgo y el alto Gúdar han registrado los peores índices de

accesibilidad del conjunto de Aragón y del Estado. Recientemente, la construcción de la autovía mudéjar que atraviesa la comarca de Gúdar-Javalambre por el centro constituye un buen instrumento para vertebrar el territorio, aunque todavía no se ven sus efectos positivos. No obstante, hay que reconocer que este problema histórico de falta de accesibilidad ha mejorado mucho en las últimas décadas, sobre todo en aquellas vías que sirven de acceso a las estaciones de esquí, lo que ha beneficiado al resto.

8. El turismo como esperanza. Hoy esta actividad aparece como la única capaz de actuar como motor de arrastre para la economía y la fijación de la población en el territorio, pero es necesario definir varios modelos turísticos. Si bien el de nieve es el que genera una mayor atracción y expectativas, la ordenación de esta actividad exige diversificar ofertas como el turismo de balneario, el cultural, el agroturismo o turismo rural con objeto de desestacionalizar el recurso nieve y diversificar por todo el territorio las sinergias del turismo.
9. Debilidad o ausencia del sistema de equipamientos. Son necesarios tanto para cubrir las necesidades de la población autóctona y garantizar un mínimo de calidad de vida como para apoyar y desarrollar las actividades económicas. En este apartado cobra especial importancia la organización de un sistema urbano capaz de centralizar servicios que estén a disposición del conjunto del territorio en condiciones óptimas de ratios de espacio-tiempo. Otro tipo de equipamientos son relacionados con el desarrollo económico y aquí destacan fundamentalmente dos tipologías.
 - a) Aquellas relacionadas con la acogida de visitantes y, en este sentido, el debate se centra entre potenciar espacios nuevos de segunda residencia o, por el contrario, apostar por equipamientos de acogida públicos aprovechando el patrimonio cultural (masías) y urbanístico, en forma de equipamientos hoteleros. Posiblemente la solución será mixta.
 - b) Las «grandes superficies de ocio». En los trabajos de campo aparecieron como elementos necesarios el impulso de estas superficies —tipo campos de golf— necesarias para el desarrollo del turismo. Su ubicación debería ser estratégica para que se beneficie no solo al municipio donde se instala, sino que genere sinergias positivas en el conjunto del territorio.

Para que los caracteres analizados y diagnosticados del territorio se puedan ordenar equilibrada y sosteniblemente deben contemplarse en el marco de unas Directrices Comarcales de Ordenación del Territorio, previstas de manera genérica en la ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 1992 y de una manera más específica, tras el proceso de comarcalización, en el título 2.º de la Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio de Aragón.

4. ESTRATEGIAS PARA UN DESARROLLO EQUILIBRADO Y SOSTENIBLE.

La ordenación territorial que se propone para conciliar protección y desarrollo debe dar lugar a la definición de un **modelo territorial** deseable que

responda a los conceptos de cohesión territorial y sostenibilidad². Dicho modelo queda reflejado en el mapa adjunto y debe tener como estrategias:

4.1. Integrar la agricultura y la ganadería en el paisaje.

Para la ordenación de las actividades primarias se diferencian dos zonas:

- a) Una agricultura competitiva en las riberas del Mijares, el espacio con mayores potenciales y susceptible de ampliación con regadíos sociales en torno al embalse de Mora de Rubielos y que puede ascender hasta la cota de 1.100 metros.
- b) Una agricultura extensiva más orientada a la mejora paisajística y ambiental. Ocuparía las zonas más altas, por encima de los 1.400 metros puede ascender en algunas zonas hasta los 1.600 metros y funcionaría de forma integrada con la ganadería. La productividad agrícola de estas zonas es baja, Se trata de terrenos con una mayor aptitud como complemento ganadero y conservando el paisaje antropizado de aterrazamientos y masías.

4.2. Minimizar los impactos del porcino integrando la actividad en el paisaje y el medio ambiente.

El porcino es el subsector agroganadero con mayor rentabilidad económica de la estas sierras pero también el que genera mayores impactos ambientales y conflictos con otras actividades económicas, concretamente con el turismo. Interesa potenciarlo por los recursos que genera y porque puede favorecer la agroindustria o agroalimentación de la zona con productos de charcutería y embutidos que ya han adquirido un buen reconocimiento de productos de calidad.

El principal problema a solucionar es la gestión de los residuos orgánicos, purines. Desde el punto de vista tecnológico se ha avanzado mucho en los últimos años desarrollando una línea de investigación (dentro de la Iniciativa comunitaria LIFE) pero nos encontramos ante las dificultades de la gestión. Y este es un asunto directamente ligado con la ordenación del territorio que exige acuerdos entre dos colectivos: los productores de porcino (ganaderos) y los agricultores que pueden acoger los residuos orgánicos del porcino como sistema de abono en sus campos.

El traslado de los purines a las explotaciones agrarias genera costes que deben ser asumidos por ambos colectivos, pues ambos se benefician. Las dificultades están en los costes económicos para el agricultor que, según los primeros estudios, son superiores a los abonos convencionales. Una vez más nos encontramos ante dos opciones que se contraponen: rentabilidad económica frente a medioambiental. En zonas frágiles de montaña deben primar las medioambientales aunque para ello sea necesario definir compensaciones por parte de las Administraciones públicas.

4.3. Plantear una nueva orientación de la explotación forestal.

Los recursos forestales han constituido históricamente una fuente de ingresos y ocupación para la población de estas sierras. No hace más de 15 años

² Sobre estos conceptos ver el libro de V. Bielza de *Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008, 274 p.

funcionaban 13 serrerías que ocupaban directamente a más del 30% de la población activa y en torno al 12% indirectamente. La importación de madera de otros países ha contribuido a la crisis de este sector en las sierras turolenses a lo que se debe añadir las políticas de protección medioambiental como un obstáculo para seguir manteniendo la actividad.

Si bien es difícil mantener los ritmos de explotación del pasado -tanto por razones de mercado como medioambientales- en estos momentos se abren nuevas expectativas relacionadas con la biomasa, tanto para producir *peletes* para calefacción como biogas. Son líneas de producción que se están investigando en otras áreas forestales como el Pirineo, que también pueden aplicarse en las sierras turolenses y quizá en mejores condiciones que en el Pirineo puesto que las sierras turolenses gozan de una accesibilidad mejor para extraer los recursos forestales procedentes de las limpiezas del monte. Por otra parte, la limpieza del monte es más urgente en las sierras turolenses al ser mayores los riesgos de incendios, por su clima más seco.

4.4. Valorizar nuevos recursos del monte.

Junto a la biomasa existen otros recursos como las setas, caza y, sobre todo, las trufas que constituyen otra línea de generación de actividad con un recorrido y potenciales mayores de los que se desarrollan en la actualidad. Casi el 70% del territorio es susceptible de producción trufera en distintos grados. Las poblaciones comarcanas de Sarrión y Mora de Rábielos organizan los mercados de la trufa más importantes de Europa. Así, trufas, caza y micología constituyen factores a ordenar de cara a un desarrollo sostenible y económicamente rentable.

4.5. Diversificar el turismo y controlar la instalación estratégica de grandes superficies.

Hemos planteado anteriormente además del balneario tradicional dos modalidades para el desarrollo del turismo: el ecoturismo o turismo rural y el turismo de nieve o deportivo que demanda mayores superficies. El turismo de nieve cuenta ya con sus planes de desarrollo elaborados por Aramon³ y los estudios de impacto ambiental necesarios para sus expectativas de ampliación. No obstante, si que interesa abordar otras que pueden ser interesantes para el desarrollo del turismo y su diversificación, tanto respecto a la desestacionalidad como a la creación de nuevos productos.

Los campos del golf y otras «grandes superficies deportivas» han sido propuestos en las Directrices Comarcales de ordenación territorial estratégicamente situados, con objeto de que ejerciesen un efecto de desconcentración territorial de la actividad turística –hoy muy concentrada en torno a las estaciones de esquí- e impulsar el equilibrio comarcal mediante la aparición de nuevos centros generadores de sinergias.

Algunas de estas iniciativas ya se están impulsando, si bien, a nuestro entender, no responden a esos criterios de equilibrio territorial a que hacíamos

³ Empresa pública participada por la Diputación General de Aragón, Ibercaja y otras instituciones aragonesas.

referencia. Uno de estos proyectos se impulsa en el poblado *Mas de Pastores*⁴ en el municipio de San Agustín, de muy buena accesibilidad desde el levante pero con escasa capacidad centralizadora para el conjunto de la comarca. Para diseñar un equilibrio territorial, se requieren trabajos previos de planificación con carácter comarcal o supramunicipal y evitar que sean las «fuerzas del mercado», que no necesariamente tienen en cuenta los criterios de ordenación y equilibrio regional, las que localicen una determinada actividad al margen de dichos criterios.

4.6. Delimitar nuevas zonas residenciales desde la sostenibilidad.

En línea con el punto anterior parecen necesarias nuevas zonas residenciales ligadas al ocio. Pero en ambos casos deben responder a criterios de ordenación territorial y, lógicamente, el marco más adecuado para su planificación son las Directrices Comarcales de ordenación territorial, donde debe priorizarse la utilización de masías y patrimonio inmobiliario urbano abandonados.

4.7. Articular un eje o triángulo urbano industrial

Como se ha avanzado, la comarca de Gúdar-Javalambre está articulada por un eje de comunicaciones que lo conforman la autovía mudéjar y la línea férrea Teruel-Sagunto. En torno a este eje de comunicaciones, cada día más activo, se están organizando las infraestructuras industriales con repercusión en el conjunto de la comarca. Son infraestructuras que han dado lugar al impulso de polígonos industriales en Sarrión, Mora de Rubielos, Rubielos de Mora o La Puebla de Valverde. Funcionan como centros difusores de esta actividad para el resto de la comarca y a modo de nexo de unión industrial entre la capital turolense y Sagunto. En el **modelo territorial** que definen las Directrices Comarcales se define este ámbito como **el triángulo industrial**, ya que su influencia supera el concepto de eje y llega hasta Mora de Rábielos, más al interior de la comarca.

Dentro del desarrollo de infraestructuras, las estaciones ferroviarias de este eje pueden desempeñar un papel más decisivo del que ahora desempeñan. Y no solamente favoreciendo el transporte de mercancías sino como un sistema de transporte sostenible para los usuarios de las estaciones de esquí, si se logra unos buenos enlaces mediante autobuses entre las estaciones ferroviarias y las de esquí

4.8. Fortalecer el sistema urbano como factor de vertebración territorial.

Las Directrices Comarcales definen, de acuerdo con la ETE, un sistema urbano que se apoya en las cabeceras comarcales y otros núcleos con capacidad centralizadora dispersos por el territorio. El objetivo que se persigue al impulsar como núcleos urbanos a poblaciones de un tamaño demográfico en torno a los 600 habitantes (e incluso menores) responde al hecho de poder acercar al resto de poblaciones los servicios básicos: sanitarios, educativos, comerciales... En este sentido el factor localización territorial de una población es tan importante

⁴ Interesa señalar que el concepto de masías a que hacíamos referencia en apartados anteriores responde a casas dispersas. No obstante, en la ribera del Mijares, un espacio más llano, estas masías se agrupan formando núcleos de población como es el caso de los municipios de San Agustín y Olva.

como su tamaño demográfico, puesto que se trata de potenciar núcleos con una mínima función centralizadora que favorezcan el acceso a servicios básicos a las pequeñas poblaciones del entorno.

5. EL MODELO TERRITORIAL.

Con la definición de un modelo territorial deseable se pretende plantear una zonificación del territorio de tal manera que se puedan desarrollar en cada área aquellas actividades para las que cuenta con mayores capacidades. Dicho modelo se refleja en los dos mapas adjuntos (en anexo) y en ellos destacamos aquellas «vocaciones o capacidades» del territorio que hemos presentado en apartados anteriores y que destacan como elementos articuladores, ya sea como espacios económicos a impulsar o como áreas naturales a proteger. Dichas zonificaciones o subáreas son:

1. Una zonificación de capacidades agroganaderas diferenciando las zonas capaces de desarrollar una agricultura competitiva o intensiva de aquellas otras menos productivas, fundamentalmente por condicionantes de altitud.
2. Los grandes espacios de vocación forestal, donde aplicar proyectos de reforestación y mejora de especies especialmente autóctonas. Espacios con orientación productiva.
3. Dentro de estas masas forestales del área anterior se identifican aquellos espacios donde se deben aplicar políticas proteccionistas. Es decir, los territorios contemplados como posible Parque Natural. En estos espacios, frente a los anteriores, la protección de especies prima respecto a la explotación.
4. La distribución del sistema urbano, clasificando las distintas poblaciones de acuerdo a las funciones de organización territorial que desempeñan: núcleos cabecera, intermedios o dependientes.
5. La localización de los grandes equipamientos para el desarrollo económico industrial en torno al corredor del Turia-Mijares (autovía mudéjar y vía férrea) mediante la localización de polígonos industriales.
6. Piezas o focos centralizadores e impulsores de la actividad turística y económica en general. Son aquellos enclaves como las estaciones de esquí, termalismo de Manzanera que generan atracción de visitantes y desde ellos se producen efectos sinérgicos por el resto del territorio.

6. PROPUESTAS Y FIGURAS DE ORDENACIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

6.1. El marco de la política territorial comunitaria

«La Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea» (ETE en adelante), aprobada en 1999 en Potsdam reconoció como principios políticos fundamentales la cohesión económica y social (respondiendo a la equidad), la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, (sostenibilidad) y una competitividad más equilibrada del territorio europeo. Un intento de unir los tres objetivos de la ETE se planteó en el 2008 por la Comisión de la CE con el *Libro verde sobre la cohesión territorial*.

*Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*⁵. El *Tratado de Lisboa*, de 2009, por primera vez incluyó entre los objetivos de la UE el principio de cohesión territorial, reforzando el papel de las regiones y el nivel local.

Las tres directrices de la política de desarrollo territorial de la UE, que la ETE apoya en los tres subsistemas definidos en la SDEC de Leipzig, 1994 son:

- el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación campo-ciudad,
- la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento,
- el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Las estrategias 6, 7, y 8 planteadas para las sierras turolenses en el apartado cuarto de esta ponencia se integran en la primera y segunda directriz de la ETE, en cuanto que fortalecer el sistema urbano como factor de vertebración territorial, articular un eje urbano industrial y delimitar nuevas zonas residenciales implica contribuir a desarrollar un sistema más equilibrado de ciudades y asentamientos, propiciar las nuevas relaciones campo-ciudad y mejorar la accesibilidad.

Las cinco primeras estrategias de integrar la actividad agropecuaria en el paisaje, y el medio ambiente, buscar una nueva orientación de la explotación forestal y diversificar el turismo, ubicándolo estratégicamente, corresponden a la tercera directriz referente al desarrollo sostenible y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Coordinar e integrar los tres objetivos de la ordenación del territorio señalados en la Estrategia Territorial Europea de 1999 y recogidos en los documentos posteriores: equilibrio interterritorial (cohesión territorial), sostenibilidad y competitividad significa conciliar los intereses de los vecinos, residentes todo el año, y los del turista. Los primeros son conocedores de las sierras y de su agrosistema tradicional y capaces de proteger la naturaleza al actuar sobre el medio para sus actividades económicas primarias. Los segundos son visitantes o residentes vacacionales de culturas urbanas que agreden con frecuencia el paisaje natural o antrópico por ignorancia. Luego hay un tercer grupo que son los ecologistas sin una verdadera formación ecológica que aspiran a que los montañeses les conserven su «jardín de fin de semana» sin entender que hacen falta actividades económicas rentables, como el turismo sostenible, que deben desarrollarse en la sierra para generar puestos de trabajo que ocupen a tiempo parcial los montañeses para completar sus ingresos y quedarse a defender el paisaje.

¿Cuáles son las actividades en que se enfrentan los tres grupos y cuáles las propuestas superadoras del enfrentamiento entre protección y desarrollo, así como los instrumentos de planificación adecuados?.

⁵ Comunicación de la Comisión de la UE al consejo, al parlamento europeo, al comité de las regiones y al comité económico y social europeo, Bruselas, 6.10.2008, com(2008) 616 final{sec(2008) 2550}

6.2. Propuestas conciliadoras del conflicto protección versus desarrollo. Figuras autonómicas de planificación.

1º *Creación y ampliación de pistas de esquí*: estudios de impacto ambiental y territorial

- Instalación pistas de Javalambre. Los ecologistas defienden plantas relictas en los prados de la sierra de Javalambre, frente a los campesinos que aspiran a los puestos de trabajo generados por el esquí. También nos encontrábamos con esquiadores espontáneos de Castellón y Valencia con poca sensibilidad ambiental, que si no hay pistas controladas agreden la montaña (dejando frecuentemente bolsas de basura, restos dispersos...).
- Una situación semejante aparece en Valdelinares. Aquí son las masas de pino moro (*uncinata*) la especie forestal que está en el centro del conflicto.
- En ambas estaciones, la disponibilidad de agua para alimentar los cañones de nieve se convierte en uno de los principales problemas no denunciados, en cambio, por los ecologistas. Su escasez y la demanda para otros usos de interés turístico como el termalismo (Camarena, Manzanera) supone un problema básico que obliga a administrar el agua, ayudándose del karst .
- Lo anterior exige no solo estudios de impacto ambiental, sino de impacto territorial.
- La ley de Ordenación del Territorio de Aragón de 1992 en el art. 37.3 consideraba el análisis de impacto territorial que se aplicó para la 1ª instalación de las pistas de Javalambre El título 5.º de la Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio de Aragón recoge entre los instrumentos complementarios para la ordenación del territorio *el informe territorial sobre planes, programas y proyectos*. En el artículo 51 se incorpora la intervención del órgano de OT en los procedimientos de evaluación ambiental y en el artículo 54 los planes sectoriales con incidencia territorial y los proyectos de mayor impacto como son las pistas de esquí.

2º *Instalación de granjas porcinas*: estudios de impacto ambiental y paisajístico.

- Si bien no es la especie ganadera mejor integrada en el territorio, es la de mayor rentabilidad económica y, además, la que tiene mejores condiciones para el desarrollo de la agroindustria cárnica. La denominación de origen «jamón de Teruel» y las buenas condiciones de estas sierras como secaderos convierten a estas especie ganadera en un buen potencial de futuro, avalado por la existencia de grupos de inversores que trabajan en el crecimiento de los secaderos
- Los problemas para los vecinos y turistas son los olores y la posible contaminación de suelos y freáticos, si no se controla la ubicación de las granjas.
- También es exigible el estudio de impacto territorial para la ubicación de las granjas que siguiendo los criterios de la ETE y de la normativa comunitaria que se ha generado a partir de ella ha de tener en cuenta:
 - Evitar problemas ambientales sin generar contaminación de los acuíferos. En este sentido priorizar la localización en suelos impermeables y próximas a campos de cultivo para poder utilizarlos como abono.

- Integración paisajística. Aplicando la Directiva del paisaje es necesario respetar una distancia mínima de poblaciones y monumentos singulares además de, como norma, obligar a la construcción de pantallas forestales alrededor de las naves.

3º *La demanda de espacios para campos de gol:* estudios de impacto territorial y Directrices Comarcales

Es una demanda manifestada por algunos ayuntamientos a instancias de promotores. Si bien estos equipamientos tienen muchos detractores —por el consumo de agua, por ir unida su promoción a urbanizaciones...— no se pueden rechazar «por sistema». Mas bien es necesario planificar su ubicación y para ello nada mejor que las Directrices Comarcales —por su orientación supramunicipal— y de nuevo siguiendo los criterios de la ETE en el sentido de apoyar la creación de nuevas centralidades, sin olvidar que deben jugar un papel complementario con otros equipamientos turísticos ya sean las estaciones de esquí o las termales.

4º *Diversificar y ordenar los recursos no maderables del monte:* Ley de desarrollo rural sostenible y Directrices comarcales

Los recursos poco aprovechados y ordenados como la caza, la micología y, sobre todo, la trufa, requieren planes de ordenación. La Ley 45/2007 de desarrollo rural sostenible, además de las Directrices comarcales, constituyen el marco de ordenación:

En estas comarcas estamos asistiendo a un proceso de expansión de la cabra pyrenaica que se extiende a partir de Reserva Nacional de Caza de los Puertos de Beceite en la vecina comarca del Matarraña. La ley de caza es el instrumento a tener en cuenta para su planificación,

En cambio, la recolección de setas y hongos apenas está regulada dando lugar a frecuentes abusos y agresiones al medio ambiente. La cada vez mayor presencia de recolectores procedentes del litoral y su falta de preparación llega a generar conflictos con los lugareños. Es necesario, pues, ordenar esta actividad mediante el acotado de montes, su vigilancia, sensibilización y formación de los recolectores y, sobre todo, planificando la comercialización de estos recursos por la población autóctona.

Finalmente, la trufa puede constituir una buena línea de negocio y constituirse en una alternativa para muchos de los campos de cultivo que, por cuestiones de altimetría, no son competitivos como cultivos agrícolas. Esta comarca cuenta con el principal mercado de España para este producto y una demanda internacional cada vez mayor. Las condiciones naturales son muy positivas lo que contribuye a considerar este cultivo como un potencial a tener en cuenta.

5º *La necesaria explotación forestal racional:* plan de ordenación forestal y Directrices comarcales.

A pesar de la crisis económica de los recursos forestales como la madera, en estas sierras sus posibilidades son mayores que en otras zonas de montaña española, como por ejemplo los Pirineos. Esto es así porque las masas forestales están bien conservadas y, además, los sistemas de extracción presentan menos dificultades que en el Pirineo al tratarse de sierras con menores pendientes y con mejores niveles de accesibilidad, por pistas, hasta los lugares de extracción de los recursos. No obstante, se deben elaborar planes de ordenación forestal que tengan en cuenta:

-La conservación del pino negro (*uncinata*) puesto que la singularidad ecológica puede aportar mayores beneficios, incluso económicos, que la propia explotación.

-La ordenación del sistema de talas por entresaca.

-Un mayor énfasis en la limpieza del sotobosque y lucha contra incendios. Estas limpiezas pueden impulsar nuevas actividades de generación de actividad como la obtención de biomasa.

-Las actuaciones incontroladas de turistas e incluso de ecologistas inconscientes (que se convierten en incendiarios potenciales al fumar o hacer paellas en el monte).

6º *El sistema de aterrazamientos (bancales)*: Directiva Comunitaria del Paisaje, PORN y Declaración de BIC

Constituye uno de los principales recursos paisajísticos de estas sierras. Los bancales contruidos con «piedra seca» reflejan cómo el hombre se fue integrando en el territorio con respeto a la naturaleza. Mediante este sistema se logró alcanzar un interesante equilibrio y una singularidad de estas sierras que se prolongan en los territorios limítrofes de Castellón y Valencia.

La Directiva Comunitaria del Paisaje es el instrumento más adecuado para la protección de estos espacios donde confluyen al menos dos orientaciones:

La necesidad de proteger por razones ambientales. La elaboración del PORN (en estos momentos en proceso de discusión con los habitantes) responde a criterios ambientales.

La declaración de algunas de estas zonas como BIC, Bien de Interés Cultural (La Iglesuela del Cid) apoyada en criterios culturales, tiene en cuenta la construcción en «piedra seca».

7º *Las nuevas zonas residenciales y la protección y valorización del patrimonio cultural*: Declaración de BIC y creación de Parques culturales

La demanda por parte de constructoras para crear nuevas zonas residenciales sólo debe aceptarse en la medida en que se mantenga y recupere el rico patrimonio urbanístico y cultural de estas sierras, generado en el pasado a partir de la riqueza lanera.

Las licencias deben concederse anteponiendo la recuperación de edificios BIC para equipamientos, uso hotelero, residencial, etc. Porque la mejor manera de conservar es planificar su uso y darle un valor de cara al turismo cultural como preconiza la ETE. Así se ha hecho en Iglesuela del Cid, en Rubielos, en Mora, pero quedan otros retos como valorizar el casco histórico y el plano ortogonal de Mosqueruela de 1263, dentro de una ruta cultural de villas nuevas ortogonales bajomedievales, que conduciría a Villarreal(1273) a otras villas castellonenses o a las bastidas francesas(Monpazier, 1284).

Otra posibilidad, dentro de las figuras aragonesas de ordenación, es crear en las sierras de Gudar y Javalambre, como en Albarracín o Maestrazgo, parques culturales, donde se conjugan protección del patrimonio y paisaje, valorización de los mismos y desarrollo económico a partir del turismo cultural. La Ley 12/1997 de Parques Culturales, aprobada por unanimidad por las Cortes aragonesas, reconoce en su preámbulo que los parques culturales «han demostrado ser un medio eficaz para el desarrollo sostenible en el ámbito rural aragonés»..

La figura de parque cultural, iniciada una docena de años antes de la ley por prehistoriadores en territorios de Aragón donde había pinturas rupestres fue ampliada y articulada en proyecto de ley por geógrafos —conocedores de los

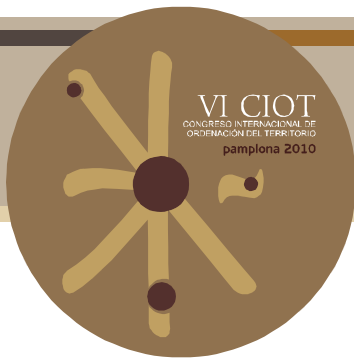
parques regionales franceses— y juristas,⁶ a todo territorio aragonés que cuente con cualquier tipo de patrimonio cultural y con paisaje de cierto valor ecológico y estético. En el artículo 1 se define su concepto.⁷ La de parques culturales es una normativa de ordenación del territorio, articulada en torno al patrimonio cultural-natural que pretende un desarrollo sostenible, apoyándose básicamente en el turismo cultural y rural.⁸ Para ello en su artículo 2.º-3 expresa que: «en el parque cultural deberán coordinarse las políticas territoriales con las sectoriales, especialmente las de patrimonio cultural y natural, fomento de la actividad económica, turismo rural, infraestructuras y equipamientos».

7. ANEXO CARTOGRÁFICO de las dos comarcas reflejando las áreas naturales de mayor interés a catalogar como suelo no urbanizable.

⁶ Los geógrafos fueron V. Bielza y R. de Miguel; y los juristas, los del equipo del catedrático de Administrativo López Ramón.

⁷ Un Parque cultural está constituido por un territorio que contiene elementos relevantes del patrimonio cultural, integrados en un marco físico de valor paisajístico y/o ecológico singular, que gozará de promoción y protección global en su conjunto, con especiales medidas de protección para dichos elementos relevantes.

⁸ Bielza, «Patrimonio y turismo sostenible desde la ordenación del territorio: el caso del Pirineo aragonés», *Rev. Estudios Geográficos*, LXII, 245, 2001, pp. 583-604.



Estrategias Territoriales para el Municipio Maneiro. Estado Nueva Esparta. Venezuela.

María Gabriela Camargo Mora*

**(Doctor, Geógrafo y Profesor Universitario de la Universidad de Los Andes)*

Beatriz Ávila Guerra*

**(Ingeniero Civil y Director Municipal de la Alcaldía de Maneiro)*

INTRODUCCIÓN

La presente ponencia desarrolla las estrategias del Plan de Ordenación y Desarrollo del Municipio Maneiro del Estado Nueva Esparta-Venezuela, diseñado como instrumento de planificación y gestión pública, que permite el conocimiento de las realidades físico-naturales, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas y políticas. Generar un conjunto de propuestas para orientar la ocupación y uso de su territorio en función de un desarrollo integral y sostenible. Procurar salvaguardar la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la orientación de esfuerzos a la solución de los problemas y al aprovechamiento de los recursos y potencialidades existentes en su territorio, así como la previsión de su crecimiento ordenado, todo ello en el contexto de las necesidades actuales y futuras de la población, la cohesión económica y social y la protección ambiental.

El proceso de elaboración del Plan se inició con la creación de compromisos con los actores locales, entre ellos las comunidades y, con las instituciones públicas y privadas, la consideración de la normativa legal existente, los trabajos y esfuerzos realizados anteriormente en el Municipio y otros ámbitos territoriales. Mediante talleres de trabajo se generó el conocimiento de las características físicas naturales, socioeconómicas y político – institucionales del Municipio, identificando los problemas, oportunidades y potencialidades y se creó una visión de futuro compartida.

Se concluyó que el Municipio posee grandes oportunidades de desarrollo por su variedad de recursos físico naturales y potencialidades concentradas y por una dinámica de crecimiento socio económico acelerado, convirtiéndolo en un territorio atractivo y singular. Para orientar la ocupación y uso de su territorio, expresa un conjunto de propuestas, programas y acciones como la asignación de usos de la tierra, el manejo de recursos naturales y de localización de amenazas naturales; programas sobre estímulos, consolidación y fortalecimiento de un

Trabajo desarrollado por Geog. Elías Méndez V.; Arq. Wilver Contreras; Geog. Omar Guerrero; Geóg. Barbara Zoltan

sistema urbano poli-céntrico; pautas sobre la promoción, consolidación y fortalecimiento rural y de áreas de desarrollo rural integral (ARDI); infraestructuras de equipamiento y de servicios básicos; programa para la creación de la infraestructura como campus de ciencia, innovación tecnológica; sistemas de Parques Municipales y Urbanos; Seguridad Ciudadana, Urbana y Municipal; espacios públicos humanizados y de estímulos a la creación de bienes inmateriales. Propuestas que buscan orientar el proceso de urbanización, señalando al sector público los compromisos prioritarios y de inversiones requeridas, y estimulando y orientando, mediante reglas claras y seguras, la participación de todos los actores locales en dicho desarrollo.

El Plan de Ordenación y Desarrollo del Territorio del Municipio Maneiro es un instrumento cuya aplicación facilitará la gestión para dar solución a problemas y conflictos en su territorio y garantizar un desarrollo con mayores niveles de calidad de vida para la población.

VISIÓN REALÍSTICA Y PROSPECTIVA

1. LOCALIZACIÓN ESTRATÉGICA

En el contexto político territorial del estado Nueva Esparta de la República Bolivariana de Venezuela, una de sus entidades emblemáticas es el *Municipio Maneiro*, localizado al este de la Isla de Margarita, con una superficie de 35,9 km², asiento de 44.071 habitantes para el año 2010; siendo su capital la ciudad de *Pampatar*.

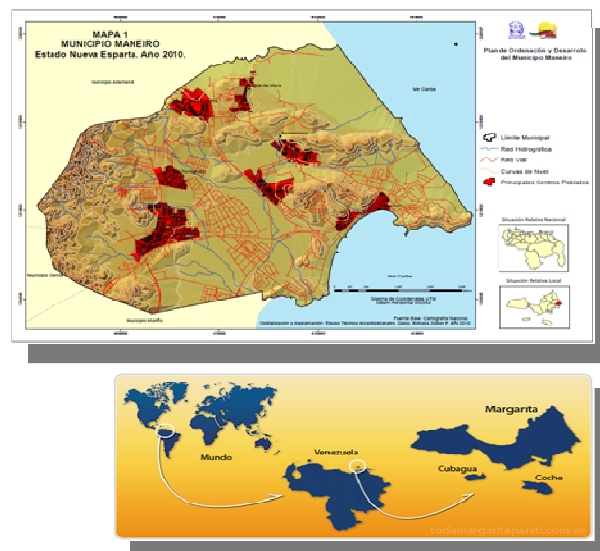


Figura 1. Localización del Municipio Maneiro. Estado Nueva Esparta. Venezuela.

2. ATRACTIVO ANFITEATRO NATURAL: CONDICIONES GEOGRÁFICAS

El Municipio Maneiro posee una estratégica localización insular, está constituido en su mayor parte por unidades geomórficas de sistemas costeros – litorales, fondo de valle fluviales-aluviales y glacis en contacto con colinas dispersas. Las

altitudes obtenidas en este paisaje litoral y costero van desde los 0 msnm a 180 msnm. Una gran porción del territorio del Municipio comprende áreas planas o relativamente planas (<15% de pendiente), producto de los depósitos y acumulaciones fluviales y coluvio–aluviales distribuidas en posiciones de glacis, fondos de valles y depósitos marino – costeros a lo largo de las zonas litorales.

El análisis de las condiciones y elementos del medio físico-natural (geológicos, geomorfológicos, hidrológicos, climáticos, suelos, vegetación y fauna), tiene por finalidad conocer el patrimonio natural o activo fijo del Municipio, de gran importancia en el desenvolvimiento de las actividades humanas fundamentales y en la producción de bienes y servicios, incluidos los servicios ambientales. Su análisis se traduce en la identificación y explicación de las características esenciales, restricciones, limitantes y posibilidades, en relación con procesos territoriales claves. Asimismo, la ubicación y caracterización de las áreas de amenazas naturales y los sistemas ecológicos estratégicos.

3. DINÁMICA DE POBLAMIENTO CON AIRES DE CAMBIOS ACELERADOS

En las últimas décadas el Municipio Maneiro se ha caracterizado por una dinámica de crecimiento de la población acelerada que ha generado cambios en el uso y ocupación de su territorio, convirtiéndolo en un espacio atractivo para el desarrollo de la función residencial y de las actividades comercial y turística; la construcción de urbanizaciones con estándares de calidad elevados y centro comerciales estilo *mall*, cuya estructura de gran tamaño, disponen de grandes almacenes de productos de consumo masivo hasta tiendas de productos exclusivos, con feria de comida, salas de diversión y agencias bancarias. Conviviendo con estos usos y actividades económicas, expresión de una economía acelerada, continúan presentes los barrios residenciales tradicionales, nuevas barriadas que muestran múltiples carencias, asentamientos de pescadores que tienden a ser desplazados y actividades propias del pequeño comercio y de tipo artesanal.

4. TRAMA Y DRAMA DEL CARÁCTER ARTICULADOR E INTEGRADOR DEL MUNICIPIO Y DEL URBANISMO

El municipio Maneiro se caracteriza por un proceso de urbanización acelerado, difuso y continuo, que se extiende desde la conurbación Pampatar – Los Robles hacia Apostadero, Agua de Vaca y Los Cerritos, promoviendo la difusión de los procesos de cambio a todo el territorio; proceso que fomenta acumulación en la conurbación Porlamar - Pampatar, a nivel regional, reforzando la concentración espacial del bienestar y, en consecuencia, el incremento de las desigualdades sociales y territoriales. En consecuencia, el patrón está definido por una trama continua de urbanización alrededor de los nodos Pampatar y Los Robles, que forman una conurbación urbana, densa, y desde allí, se extiende hacia Apostadero, Agua de Vaca y Los Cerritos, cada uno con un nivel específico de

especialización en cuanto a servicios, vivienda y empleo, para la satisfacción de las necesidades de la población local y áreas adyacentes.



Figura 12. Configuración espacial del crecimiento del Municipio Maneiro

Las condiciones del relieve en el Municipio, la configuración espacial ramificada y la presencia de una topografía plana entre la Bahía de Pampatar y la unidad de paisaje acolinado, permite identificar, a grandes rasgos, una tendencia a una configuración que semeja un patrón radio concéntrico, cuyo núcleo es el casco histórico de Pampatar anclado a la Bahía de Pampatar.

En consecuencia, el patrón está definido por una trama continua de urbanización alrededor de los nodos Pampatar y Los Robles, que forman una conurbación urbana, densa, y desde allí, se extiende hacia Apostadero, Agua de Vaca y Los Cerritos, cada uno con un nivel específico de especialización en cuanto a servicios, vivienda y empleo, para la satisfacción de las necesidades de la población local y áreas adyacentes. Destaca la alta concentración de población y de equipamiento de servicios básicos en la conurbación *Porlamar - Pampatar* y la tendencia a la integración con centros poblados menores, ubicados dentro de sus áreas de influencia. Se concluyó que el Municipio posee grandes oportunidades de desarrollo por su variedad de recursos físico naturales y potencialidades concentradas y por una dinámica de crecimiento socio económico acelerado, convirtiéndolo en un territorio atractivo y singular.

5. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Dueños de la visión a futuro y de estar seguros de interpretar una visión realística, unida al sentimiento de quienes habitan en Maneiro, guiados por la opinión y conocimiento de diversos actores sociales que hacen vida activa en Maneiro y en instituciones locales, regionales y nacionales junto con el contenido que emana del Plan de Ordenación del Territorio y Desarrollo, instrumento de compromiso con y para la gente, se plantea los **objetivos y líneas maestras** que orientan los logros a alcanzar en el marco de visiones y realizaciones posibles.

El diseño del Plan, y por tanto sus propósitos y lineamientos, están priorizados por **el acento en lo social y en la calidad de vida**, que se inscribe en una

irrenunciable conducta de solidaridad con los más débiles, con las comunidades de los pescadores, con los barrios populares más pobres y vulnerables. Su acento se coloca en la satisfacción de las necesidades fundamentales de las comunidades, en el marco de la renovación urbana, arquitectónica y paisajística, en una cultura mental de progreso y cambio social, respetando el entorno vital sin perder en la mira las realizaciones de buen estilo y espacios públicos humanizados.

Organizar el cuerpo territorial de manera deliberada para que la sociedad se desenvuelva con calidad y armonía encuentra sus fundamentos en la **asignación de los usos del territorio**, que se focaliza en la preservación y renovación del Centro Histórico Patrimonial de Pampatar y el Centro Tradicional Los Robles; en lo residencial con todas sus expresiones constructivas, arquitectónicas y paisajísticas; en lo turístico – residencial; en el paisaje costero y su expresión turística – recreacional y de productos del mar; en la promoción de la actividad pesquera; en la actividad comercial; en procesos de innovación tecnológico y localización de un Campus Universitario y Parque de la Tecno Economía; en el complejo deportivo - recreacional; en la Red de Parques Municipales y Urbanas; en el Área Rural de Desarrollo Integral (ARDI); en la contextualización de la seguridad urbana y del Municipio, y como desiderátum, la protección ambiental, recuperación de áreas degradadas y prevención de amenazas naturales.

La asignación de usos del territorio forman parte sustantiva de la columna vertebral para sentar sólidas bases de un desarrollo armónico y amigable con la continuidad del potencial natural.

Una respuesta a las necesidades de las comunidades es el **equipamiento de servicios y la dotación de infraestructuras** donde la educación, la salud y la vivienda es lo primero; el agua potable, cloacas y drenajes, energía eléctrica, telecomunicaciones y vialidad y transporte crean el entretejido para la funcionalidad urbana y la movilidad de bienes y personas; el aseo urbano para mostrar la significación de un Municipio con ciudades y pueblos con rostro limpio y los servicios a la producción comercialización e innovación para adentrarse en la esfera de las transacciones locales e internacionales.

No se obvia la organización de la Red de Centros Urbanos ni el carácter poli-céntrico, competitivo e integrado del Municipio para crear una estructura que entreteje complementariedades y nuevas relaciones con el paisaje costero, cerros y valles, pero también en el contexto de la tendencia que marca la conurbación Pampatar - Los Robles y la conformación del Área Metropolitana Pampatar – Los Robles - La Asunción – El Valle del Espíritu Santo – Porlamar.

Al ser la ciudad un espacio de convivencia y residencia de la más alta estima de los ciudadanos, es necesario preservar los hitos e iconos, valores y manifestaciones del arte, los centros históricos; renovar barrios populares, repensar los nuevos urbanismos, prever los espacios como lugares de encuentro para la expansión urbana y hacer del conjunto de las ciudades la casa grande de todos.

No se soslaya la atención a fortalecer las actividades económicas y la creación de riquezas para hacer de Maneiro una entidad ganadora sobre la base del relanzamiento de la actividad pesquera, del estímulo del comercio y del turismo, de la promoción de los servicios especializadas, de la consolidación de la actividad artesanal y de una nueva visión ante lo que significa la tecno economía.. Es expresión, visión y compromiso con un desarrollo endógeno pero con miradas lejanas, pero también de un desarrollo competitivo pero apuntalado en procesos y productos de preferencia locales y regionales para de esa manera lograr la producción de bienes y servicios que satisfagan los requerimientos de la población local pero también que se incorpore en la transacción de los mercados nacionales e internacionales.

Se focaliza la trascendencia hacia el futuro en el fortalecimiento de la identidad cultural, de manera de crear los bienes inmateriales que permitan elevar el espíritu y que encuentran en la gran escultura urbana del Cristo Total el símbolo del turismo y la devoción de referencia nacional e internacional; en el Cristo del Buen Viaje el fervor y fe de los fieles, en el Castillo de San Carlos de Borromeo memoria y conciencia histórica y; en museos y manifestaciones artísticas, añoranzas de un pasado con lustre.

En el umbral del siglo XXI, tiempo de **la innovación tecnológica y del desarrollo científico con tintes de humanización**, se apuesta por el desarrollo de tecnologías amigables y del conocimiento pertinente para crear las bases de la entrega de saberes, que faciliten incorporar la tecno economía como una acción válida para el desarrollo de actividades productivas estratégicas, que al tiempo de consolidar las oportunidades locales den paso a la apertura de nuevas opciones en el mercado regional, nacional e internacional.

La innovación tecnológica y el quehacer científico encuentran su expresión real en el **Campus de la futura Universidad Politécnica y en el Parque de la Innovación Tecno Económica y de Servicios Especializados**, su asiento, sustento y aliento.

La sociedad del Municipio Maneiro no puede avanzar hacia el progreso sino preserva y mejora el escenario donde inexorablemente tiene que vivir y actuar. **Se reafirma por tanto, el compromiso con el presente y la generaciones futuras en la protección, defensa y mejoramiento del ambiente**, del paisaje costero de la Bahía de Pampatar, de la riqueza y biodiversidad que contienen las aguas del mar y la franja de tierra insular, lo cual exige crear manchas de verdes que se traducen en parques municipales y urbanos, en la restitución de paisajes, en la prevención de amenazas naturales y en proporcionar las condiciones de un ambiente sano, seguro y confortable que es en esencia **mejorar la calidad ambiental**.

El conjunto de propósitos y directrices maestras enunciadas encuentran en el principio intransable de la libertad y de la pluralidad del pensamiento y en el **sistema de la gobernabilidad democrática e institucionalizada**, faro

vanguardista que orienta tareas, acontecimientos y quehaceres en la construcción de futuro.

La modernización de las estructuras administrativas del poder público, la orientación del gasto público bajo las propuestas contenidas en el Plan de Ordenación y Desarrollo del Territorio y en otros planes maestros, los acuerdos de compromiso entre actores sociales que hacen vida activa en el Municipio y la participación de las comunidades en el diseño de su propio destino, siempre con la ayuda que significa la solidaridad y el bien común, son pilares de un enfoque de desarrollo con sentido humano.

La desiderata de estos postulados es el ***Gran Pacto Social, la modernización de las instituciones públicas, la creación del Instituto Autónomo de Prospectiva y Gestión Financiera del Municipio.***

6. LA HORA DE LA ACCIÓN: PROPUESTAS ESTRATEGICAS Y ACCIONES

Para orientar la ocupación y uso de su territorio, expresa un conjunto de propuestas, programas y acciones que buscan orientar el proceso de urbanización, señalando al sector público los compromisos prioritarios y de inversiones requeridas y estimulando y orientando, mediante reglas claras y seguras, la participación de todos los actores locales en dicho desarrollo.

6.1. Asignación de usos de la tierra

La dinámica del poblamiento del Municipio Maneiro, a una tasa de crecimiento de tipo exponencial y la expansión del urbanismo junto con la localización de actividades productivas de carácter comercial y turístico, presiona sobre la disponibilidad de terrenos, el acceso real al equipamiento de servicios esenciales, la ubicación de viviendas en condiciones de vulnerabilidad social y afectación de ecosistemas estratégicos de un paisaje frágil marino costero que tienen como expresión espacial dominante la media luna de la Bahía de Pampatar. Es una trama “variopinta” cuya dinámica y funcionalidad exige establecer la asignación de los usos del territorio para responder a la concepción del desarrollo humano, armónico y sostenible; más aún cuando los usos y sus actividades compatibles expresan el interés colectivo en la construcción de futuro. Son razones y argumentos que inducen a establecer las siguientes asignaciones en un territorio organizado deliberadamente para que la sociedad se desenvuelva con calidad de vida en un ambiente sano seguro y confortable.

6.2. Consolidación de un Sistema Urbano Policéntrico

Concebir una estructura urbana descentralizada, con una serie escalonada de ciudades que abarque todo el territorio del Municipio, que funjan como nodos organizadores de sus áreas adyacentes mediante el suministro de vivienda, servicios y empleo, constituye una condición indispensable para conseguir el desarrollo armónico y sostenible. Las inversiones y decisiones políticas con efecto territorial deberán dirigirse hacia un modelo de desarrollo *poli – céntrico, integrado*

y *articulado* conformado: Pampatar - Los Robles, Apostadero, Agua de Vaca y Los Cerritos, articulado por redes de equipamiento de vialidad, transporte, electricidad y telecomunicaciones.

Las ciudades presentan múltiples interacciones funcionales con su entorno, que se potencian mutuamente, superan los límites administrativos y exigen la colaboración voluntaria y decidida de las autoridades locales para fomentar la cooperación del conjunto del municipio en beneficio de todas las partes:

- 6.2.1 Definición de un Parque Científico, Tecnológico y Humanístico que por razones estratégicas se propone su ubicación, en las adyacencias al sector Los Cerritos al lado izquierdo de la Av. Luisa Cáceres de Arismendi, ya que serviría para los tres municipios vecinos como Arismendi, García y Maneiro.
- 6.2.2 Definición de zonas residenciales comunes entre Agua de Vaca y Los Cerritos, paralela a los linderos entre los municipios Maneiro y Arismendi, de usos con bajas densidades, de manera de garantizar la actividad turística, pesquera y artesanal, sin deteriorar los recursos y potencialidades.
- 6.2.3 Implementación de una campaña efectiva de sensibilización, capacitación y gestión de los residuos sólidos no peligrosos y peligrosos, bajo la Mancomunidad de Aseo de las Alcaldías del estado Nueva Esparta (Manpresa), donde debe prevé la cooperación, coordinación y confianza para dar respuestas oportunas y acertadas con mínimos impactos ambientales y sociales en su proceso de instrumentación.
- 6.2.4 Las centros poblados como Apostadero (uso dominante residencial), Agua de Vaca y Los Cerritos (usos dominantes agro turísticos y residencial), a los que se une el sector Los Chacos (zona de transición entre Los Cerritos y Mundo Nuevo).
- 6.2.5 La renovación de los centros cívicos, con todo el circuito de servicios comunales que debe ofrecer la municipalidad en cada ámbito urbano que conforma el municipio Maneiro, es una acción fundamental para lograr el éxito de una conurbación poli-céntrica, integrada y abierta hacia la sostenibilidad.

7.1. Integración del territorio mediante la consolidación del sistema vial y de transporte

La accesibilidad y conectividad de las ciudades y áreas de influencia es notoria sobre la calidad de vida, el medio ambiente, el potencial económico y el entretendido territorial. Para ello es necesaria una mejor accesibilidad en las ciudades y la integración entre ellas, mediante una política de planificación del uso del suelo urbano, que favorezcan la mezcla de funciones y la utilización de los transportes públicos, sobre la base de las acciones de movilidad y articulación, contenidas en un plan especial de vialidad y transporte.



Figura 19. Integración del territorio mediante la consolidación del sistema vial

- 7.3.1. Se reafirma la construcción de la Avenida Los Robles enlazando desde La Auyama del Municipio Mariño, con la Avenida Jóvito Villalba, indicada en el último plan de vialidad del estado Nueva Esparta, que se encuentra actualmente en trazado y construcción.
- 7.3.2. Construcción de la avenida Perimetral para descongestionar el tránsito en Pampatar – Los Robles, la cual va desde La Caranta pasando por Campeare - Los Cerritos hasta interceptarla con la Avenida Los Robles, de esta forma se interconectan dos nuevas vías que permiten mayor movilidad y fluidez al tránsito, sin perturbar, el casco urbano de Pampatar.
- 7.3.3. Mejorar el trazado de la Avenida de Los Robles de manera de integrarla con la Avenida Perimetral sin entrar al casco de la ciudad.
- 7.3.4. Para una mayor integración del territorio del Municipio y el descongestionamiento de Los Robles, se propone además, integrar la Urbanización Jóvito Villalba con la Avenida Los Robles a la altura de la Urbanización La Fundación.
- 7.3.5. Tranvía del Municipio Maneiro, etapa inicial de un sistema de transporte masivo metropolitano. La movilidad de la ciudadanía al interior del Municipio, requiere de un circuito de tranvía con frecuencia de 10 minutos de circulación entre monorrieles, el cual brindaría, daría valor agregado como atracción turística y calidad del paisaje urbano con sus tratamientos paisajísticos.
- 7.3.6. Circuito de canales de bicicleta y peatonalización del municipio Maneiro.

Al tiempo que se fortalece y adecua la red vial, es necesaria una política de localización de las actividades económicas en armonía con la planificación del uso del suelo urbano, de los transportes y de renovación urbana, con lo cual mejora la movilidad de los sistemas multi-modales de transporte y circulación.

- 7.3.7. Integrar el Parque Costero Metropolitano con diferentes modos de transporte, mediante estaciones de transbordo que faciliten la movilidad entre el transporte privado, público, bicicleta y peatonal.

- 7.3.8. Mejorar el sistema de transporte intra-urbano, con la incorporación de un modo de transporte masivo, que permita el traslado del mayor número de pasajeros y descongestionar la conurbación Pampatar – Los Robles.
- 7.3.10 Realizar un estudio del sistema de transporte público urbano para identificar su eficiencia y capacidad, junto con las causas de los congestionamientos, con la idea de establecer un sistema que permita a los usuarios la mayor accesibilidad al servicio, tomar el mínimo de rutas posibles, la menor distancia y que sea económicamente viable.
- 7.3.11 Implementar rutas de bicicletas, integradas al Parque Metropolitano, con estaciones que forman una red por la ciudad y posibilitan así recorridos unidireccionales (*one way*) para llegar al centro de trabajo, de abastecimiento o administrativos, además de promover el turismo, brindando mecanismos de seguridad como es la identificación electrónica.
- 7.3.12 Mejorar la señalética vial y de transporte mediante la colocación de carteles en las paradas donde se indique las rutas, la frecuencia y tiempo aproximado de los viajes en su origen y destino.

8. PRESERVACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO Y RENOVACIÓN URBANA DE PAMPATAR

Proyectar la visión de Pampatar y su centro tradicional, representa un reto nada fácil de alcanzar sin perturbar sentimientos de identidad histórica, social, arquitectónica y cultural. De ahí que no se pueden dejar de lado la concentración y movilidad de grandes contingentes de personas nativos y foráneos que vacacionan en periodos festivos y en menor grado de fluctuación, en cualquier fecha del año. Abarrotan sus angostas calles y escasas plazas para celebrar la fiesta patronal en homenaje a su Santo Patrón “*Santísimo Cristo de Buen Viaje*” el 3 y 10 de mayo, y luego los velorios de Cruz, mostrando las aceras cubiertas de mesas que dan frente a restaurantes; el paso de hombres y bellas mujeres dorados de sol provenientes de las playas de la isla, festivos y alegres, bien a pie o en carros, que irrumpen y congestionan cada espacio de lo que es el centro tradicional del Pampatar actual.

9. PROPUESTA DE INFRAESTRUCTURA DE EQUIPAMIENTO DE SERVICIOS EN RED

El Municipio Maneiro es una entidad reconocida en equipamiento de servicios por cuanto la dinámica de su crecimiento urbano ha inducido políticas y planes de acondicionamiento territorial. Sin embargo, su cobertura y calidad generan continuas incomodidades por cuanto existen ámbitos residenciales y de actividades conexas donde se presentan carencias manifiestas que afectan a las comunidades.

La Salud. Se propone la construcción de un Hospital Tipo II, el cual tendría disponibilidad para cubrir la atención primaria y secundaria en el Municipio, la adición a la cobertura de un área metropolitana de aproximadamente 100 nuevas camas de hospitalización, junto con la prestación de servicios especializados y de carácter comunitario en cardiología, psiquiatría, dermatovenereología,

demonología, cirugía, traumatología, ORL, ginecología, obstetricia, pediatría, laboratorios, rayos X, enfermería, trabajo social, nutrición, fisioterapia, oftalmología, hemoterapia, emergencia, farmacia y anestesia. Desde el punto de vista de la identidad el Hospital Tipo II daría respuesta a un hecho de por sí significativo: el Municipio Maneiro comenzará a acunar los nacimientos de sus hijos en su maternidad pública. Complementa la salud, aumentar la utilización de la capacidad de los centros asistenciales existentes, así como iniciar programas de saneamiento ambiental, de nutrición y de educación para la protección familiar por cuanto la dignificación de la familia comienza por la calidad de su salud física mental y socio económica.

La Educación. Está demostrado que sin un sistema educativo humanístico científico y tecnológico el desarrollo social y la creación de civilidad no se produce. En una visión futurística se busca la expansión de las cualidades y capacidades de las personas para superar los desafíos que impone los cambios con acciones creativas e innovadoras conformación y capacitación y con educación ciudadana y educación ambiental. A ello se suma la ampliación de la cobertura de bibliotecas, laboratorios virtuales y los servicios a la comunidad.

El nivel pre-escolar es lo primero y en el Municipio ampliar y mejorar este servicio es crear futuro. Si se atiende bien al niño, al maestro. A la escuela y a la comunidad se sientan los cimientos de los nuevos ciudadanos y líderes emergentes para potenciar capacidades y potencialidades. El Centro Integral de Atención al Niño es una propuesta para incorporar a los niños desatendidos ofreciéndoles escuelas dignas, procesos afectivos y formativos, asistencia médico –odontológica, alimentación balanceada, recreación dirigida y desarrollo pleno de la personalidad. La ciudad de Pampatar en su ámbito histórico tradicional sería referencia de un centro para la atención y desarrollo de los niños que fluiría desde los barrios vecinos y desde barriadas en proceso de consolidación.

9.3. El Campus Universitario y el Parque de Innovación Tecno – Económica y Servicios Especializados

Para el Municipio Maneiro, la aglomeración urbana y el conjunto de actividades estratégicas que se vienen localizando como consecuencias de ventajas estratégicas, será bueno el apoyo que se le brinde a la conformación de un campus científico, tecnológico y urbanístico, para la creación de conocimiento y la innovación en procesos y productos, bajo la direccionalidad que ofrece una Universidad y un Parque de Innovación Tecno – Económica y de Servicios Especializados. Son portadores de futuro para consolidar el eje Pampatar – Los Robles como centro polarizante del desarrollo margariteño en el umbral del siglo XXI; son estandartes vanguardistas para la transformación social a través de la entrega de saberes. La Universidad sería una institución de educación superior ubicada en las adyacencias de la Avenida Luisa Cáceres de Arismendi, para el despertar científico, tecnológico y humanista de jóvenes comprometidos con la creación de nuevas oportunidades, la entrega de conocimientos y el servicio a la comunidad y al entorno vital. El Parque de Innovación Tecno – Económica y Servicios Especiales, se plantea como palanca fundamental de la innovación y

constituye en sí mismo, una extensión y conglomerado de parcelas dotadas con los servicios y obras requeridas para la localización y conformación de empresas que apuntalen la innovación y la tecnología y nuevas cadenas productivas.

9.4. Servicio de acueducto metropolitano

HIDROCARIBE informa que la capacidad instalada dispone de agua para la población actual sin embargo el crecimiento de carácter geométrico de la población, los nuevos urbanismos residenciales, turísticos y de servicios especializados plantean una problemática que se sintetiza en la inexistencia de tanques de almacenamiento, tuberías en estado de obsolescencia, rupturas de tuberías, discontinuidades del servicio y oferta cada vez más reducida frente a una demanda sostenida.

En términos de propuesta es estratégico culminar la construcción del acueducto Luisa Cáceres de Arismendi de 54 pulgadas, para aumentar el volumen del agua que proviene del sistema hidráulico Clavellinos y de esa manera conformar una red de distribución que cubra las áreas de crecimiento acelerado tanto de Pampatar y Los Robles como del hatillo, 3 de mayo, Agua de Vaca, Mundo Nuevo, Los Cerritos, Jovito Villalba, La otra Sabana, El Calvario, Las Casitas, Polanco y La Caranta.

Según el programa para la reducción de aguas no contabilizadas de la Isla de Margarita e implementación de la I etapa de un sistema de control operacional, elaborado por Hidrocaribe – Tahal Consulting Engineers LTD, en el año 2001, se plantean como proyectos para el mejoramiento de la red de almacenamiento, compensación y distribución de las aguas potables para el Municipio Maneiro, los siguientes:

- 9.4.1. Construcción del estanque Los Olivos – La Guamachera: Localizado en el sector Los Robles. El estanque tiene una capacidad de 5 mil m³, con tuberías de distribución y aducción de 400 mm y 500 mm de diámetro.
- 9.4.2. Construcción del estanque San Lorenzo: localizado en las cercanías del sector Las Acacias. Consiste en la construcción de dos estanques con capacidad de de 2 mil m³ cada uno. Las tuberías de aducción y distribución son de aproximadamente 1500 m lineales de tuberías de 300 mm de diámetro; 200 m. lineales de 500 mm de diámetro y 500 m lineales de 400 mm de diámetro.

9.5. Sistema de aguas residuales y drenajes

Se requiere asumir con prioridad de tratamiento los trabajos de conducción de aguas de lluvia en los sectores de la Salina, El Barrio de Pescadores, San Lorenzo y Cementerio de Pampatar, así como drenajes que desembocan a través de la calle La Marina en el Centro tradicional de Pampatar. Una situación potencialmente similar se encuentra se encuentra en sectores de Apostadero, a lo largo de la Avenida Jovito Villalba y en áreas adyacentes de nuevos desarrollos

de Ciudad SIGO – Golf – Rattan Plaza. En su conjunto, se requiere con urgencia las siguientes acciones:

- 9.5.1. Realizar un estudio a detalle sobre el sistema de aguas residuales y drenajes, verificando áreas afectadas, secciones de canales existentes, continuidad de los flujos, capacidad de descarga y tratamientos posibles.
- 9.5.2. Ampliación de la planta de tratamiento DOS CERRITOS, ubicada en la Avenida Luisa Cáceres de Arismendi (localidad de San Lorenzo-Apostaderos), que sirve como recolectora de los Municipios Maneiro, Mariño, Arismendi y parte de García. Incluye la construcción de una laguna de secado y rehabilitación de los equipos e aireación.

10. CIRCUITO DE PARQUES MUNICIPALES DE MANEIRO: LUGARES DE ENCUENTRO

Se propone una red de parques municipales y urbanos para el mantenimiento y desarrollo de áreas verdes en las ciudades y espacios aledaños, que repotencien los valores inmateriales, el relax, la recreación y funjan de bisagras polifuncionales ecológicas y socioculturales del tejido urbano que conforman el municipio Maneiro y a su vez, contribuyan con el rompimiento con de la continuidad de un urbanismo carentes de verdes. Estos espacios deben contemplar parques especializados para niños, jóvenes y personas mayores , siendo expresiones contemplativas y recreativas para el disfrute del ocio. Contribuye además a reducir la presión excesiva de los conflictos residenciales hacia las áreas verdes, en particular hacia las zonas costeras.

10.1. Parque Costero Metropolitano “D. Manuel Placido Maneiro”.

Abarca los terrenos localizados entre las áreas urbanizadas y área marino costera, integrando el campo de Golf de Maneiro, como espacio que rompa con la continuidad urbanística en la Costa de Oro, incorporando el casco histórico de Pampatar, la Punta Ballena, el barrio Los Pescadores y las Áreas protegidas Las Salinas y la Laguna de Gasparico (Gaceta Oficial N° 34.09, Decreto 2335 declarada Área Protectora), zonas con ecosistemas de alta fragilidad ambiental.

10.2. Parque Municipal Quebrada Campeare – La Salina.

10.3. Red de Mini Parques Municipales Viales, Culturales, Comerciales y de Interconexión con Ámbitos Urbanos Populares de Pampatar. Las principales avenidas actuales y las propuestas, transforman su espacio de las islas de separación de canales, en espacios ornamentales de vegetación y colocación de esculturas, junto con el desarrollo de caminerías – canales bici, que facilitaran hacer recorridos peatonales con kioscos de atención al usuario para la venta de comidas rápidas, cafés y artesanías promovidos por los vecinos de los ámbitos populares adyacentes a las avenidas.

10.4. Parque Municipal Cultural, Recreativo y Festivo de las Tecnologías Virtuales. La ciudad de Pampatar requiere proyectarse al país y al mundo como un centro de encuentros de razas y de culturas por medio de la festividad que difunden los conciertos, la presentación de obras de los grandes artistas de vanguardia del cine, la escultura, poesía, pintura y artes

escénicas, obras de arte al aire libre, estacionamientos y caminarias de interconexión con la red de parques municipales a lo largo de las avenidas del Municipio y en las inmediaciones de los centros comerciales adyacentes y del antiguo complejo recreacional del canódromo.

10.5. Parque Municipal de Cultura Popular, Marítima y Social de Pescadores del Municipio Maneiro. Ubicado al lado del complejo recreacional Isla Mágica, paralelo a la Av. Aldonza Manrique y proyectado en el eje de la avenida que da acceso a los terrenos frente a Playa Escondida y busca su apertura hacia el sector de pescadores de la bahía Los Guaraguaos; persigue la inserción del ambiente de mar, su historia antropológica y cultura popular, sus raíces en el tiempo con olor a sal que se abre a la gastronomía, las costumbres, el folclor y la artesanía por medio de instalaciones museísticas de cultura popular, marítima, dentro de infraestructuras debidamente insertadas a las edificaciones residenciales de los pescadores y cultores populares.

10.6. Escuela Técnica para la Fabricación de Peñeros de Pesca Tradicional y Turismo de Costa.

El Estado Nueva Esparta, representado fundamentalmente por la Isla de Margarita en su proyección como centro del turismo de playa nacional e internacional, y que se hace extensivo en menor escala a las islas de Coche y Cubagua, son sinónimo de actividades antropológicas y tradicionales de mar que enmarcan desde la pesca tradicional y cosecha de perlas, hasta las actividades comerciales y turísticas que datan de apenas cuatro decenios, siendo éstas las que han dinamizado y transformado, entre otros, los medios de producción basados en una economía de servicios, los cambios de uso de terrenos con edificaciones de medianas y altas densidades e impactos negativos al medio ambiente y socio-culturales, que han desplazado las formas de vida y de trabajo del ciudadano nativo.

10.7. Mirador Vertical Pesquero – Artesanal - Gastronómico Popular de Maneiro y Margarita. Ubicado en la infraestructura actualmente abandonada del edificio que se encuentra ubicado en la Avenida Aldonza Manrique adyacente a Playa Moreno y cuyo propietario actual es Fedepetrol – PDVSA. Para fortalecer las oportunidades de trabajo, así como el desarrollo de capacidades educativas-técnicas – productivas-culturales-residenciales de la comunidad de pescadores del sector, se busca con el proyecto de Mirador Vertical dar afianzamiento y consolidación al eje que articula el Barrio Punta Moreno - Muelle de atracadero y reparación de peñeros de Playa Moreno - Parque Municipal de la Historia - Malecón de la Bahía de Pampatar, como verdadera referencia del éxito de trabajo comunitario consensuado y con el apoyo de las instituciones locales, regionales y nacionales.

10.8. Parque Municipal Hídrico, Recreacional y Red de Senderos Ecológicos entre Valles de Cerros “Antonio Narváez”.

10.9. Parque Municipal Ecológico, Escultórico y Recreativo “Cerro Gasparico”.

10.10. Parque religioso, artístico, cultural y de la identidad: El Cristo Total.

10.11. Red de Parques en urbanizaciones y barrios tradicionales.

10.12. Vivero y Jardín Botánico del Municipio Maneiro “Dr. Dámaso Villalba”.

12. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: UN RETO PARTICULAR PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Con todo, las dificultades para garantizar el suministro de agua van probablemente a multiplicarse en el futuro, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Debido a una contaminación constante, a una utilización exagerada y a una mala gestión, la calidad de los recursos hídricos se ha deteriorado. Los problemas revisten a menudo carácter nacional, ya que las fuentes de agua provienen de tierra firme. Resulta, por lo tanto, indispensable una cooperación por encima de las fronteras administrativas para gestionar los recursos hídricos, para la protección de las fuentes de suministro así como la distribución y usos de este recurso. Una política de protección del agua y una gestión inteligente de los recursos hídricos se hacen indispensables, mediante acciones como:

- 12.1. Aplicar medidas preventivas, destinadas a reducir el volumen de las aguas residuales, el consumo excesivo y la contaminación de los recursos hídricos, en lugar de recurrir a medidas de reparación a posteriori de los daños causados al medio.
- 12.2. Una apropiada planificación territorial y de uso del suelo puede ser decisiva para mejorar la calidad del agua. Para ello es necesario realizar estudios sistemáticos de las cuencas hidrográficas para determinar con precisión la oferta y demanda hídrica, así como la disponibilidad de agua para consumo humano. Por otra parte, se hace necesario reactivar la red de estaciones climatológicas, hidrológicas y de observación costera en cuanto a mareas.
- 12.3. Creación de una planta de tratamiento de aguas servidas que permita el re-uso del agua para destinarlo a riego y para evitar que estas aguas lleguen al mar directamente, contaminando los espacios marinos, además los posibles acuíferos que existen en la zona aledaña al río Caracas.
- 12.4. Proporcionar un mejor uso a la laguna de oxidación localizada en el sector Los Cerritos de manera de minimizar los malos olores, moscas y la generación de enfermedades en la población por coliformes y dengue. Logra mayor saneamiento ambiental.
- 12.5. Hacer una campaña de prospección de posibles acuíferos existentes en la zona de San Fernando y en la zona Agua de Vaca, aledaña al río Caracas.
- 12.6. El agua puede también representar una amenaza. La planificación territorial, en particular a escala transnacional, puede contribuir a la protección del hombre y a la disminución de los riesgos de inundación.
- 12.7. Elaboración de estrategias integradas de desarrollo territorial para las zonas protegidas, las zonas ambientalmente sensibles y zonas de gran biodiversidad, como las zonas costeras y regiones de lomas y colinas, teniendo en cuenta el equilibrio entre protección y desarrollo, y

- basándose en estudios de impacto medioambiental y territorial realizados en colaboración con los socios interesados.
- 12.8. Promoción de estructuras urbanas que requieran menos energía y generen menos tráfico, de una planificación integrada de los recursos, y del aumento del uso de las energías renovables, con el fin de reducir las emisiones de CO₂, mediante el diseño de políticas incentivadoras.
 - 12.9. Elaboración de estrategias para la gestión de los riesgos en las zonas amenazadas de catástrofes naturales a escala local y regional, especialmente relacionadas con inundaciones y con sismicidad y sus consecuencias.
 - 12.10. Debatir en público, a gran escala, la problemática del agua para el consumo humano, puesto que solamente la toma de conciencia de la población puede garantizar una utilización sostenible de los recursos hídricos.
 - 12.11. Prohibir la introducción y uso de sustancias químicas y nutrientes orgánicos nocivos en las zonas de cultivos de Agua de Vaca y Los Cerritos, que ponen en peligro la salud de la población, los ecosistemas fluviales, litorales y marinos e implica un deterioro global del medio ambiente en el Municipio con consecuencias económicas y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Maneiro (2007). Plan de Desarrollo Municipal. Estado Nueva Esparta.

Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos – COPLANARH (1974): Inventario Nacional de Tierra: Estudio *Geomorfológico de la Isla de Margarita. Región 7, Sub-región 7B, Zona 7B3. Publicación 39. Caracas, 77p.

Fundación venezolana de investigaciones sismológicas – FUNVISIS (2002) Mapa de sismicidad instrumental. Período 1910 – 2002. Caracas – Venezuela.

Fundación venezolana de investigaciones sismológicas – FUNVISIS (1998) Mapa de zonificación sísmica con fines de ingeniería. Normas Covenin 1756. Caracas – Venezuela.

Ministerio de Agricultura y Cría (1991) Estudio agronómico de la unidad integral de desarrollo agrícola “Los Cerritos”. Dirección General Sectorial de Riego e Infraestructura. Nueva Esparta., pp. 35.

Ministerio de infraestructura y vivienda – MINFRA (S/F): Plano de ordenación urbanística. Plan de ordenación urbanística: Porlamar-Pampatar-La Asunción- El Valle del Espíritu Santo. Área funcional zona urbana II. Municipios Marino-Maneiro-García-Díaz. Estado Nueva Esparta.

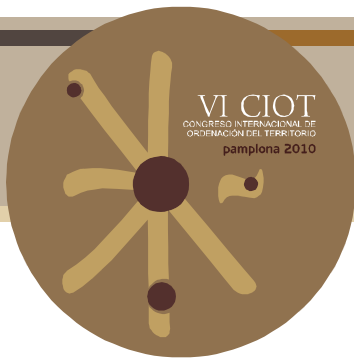
Instituto nacional de Meteorología e Hidrología – INAMEH (2009) Datos de las estaciones de la Asunción y Porlamar. Precipitaciones y Temperaturas. Nueva esparta. Registros en PDF.

Instituto nacional de Meteorología e Hidrología – INAMEH (2010) Datos meteorológicos de Venezuela en el sitio <http://www.lmmeteoven.org/menu.html>.

Laboratorio de Geofísica de Los Universidad de los Andes (2009): Sismicidad Histórica. **Sitio web:** <http://lgula.ciens.ula.ve/>

UFORGA - ULA (1997): Evaluación Ambiental – Territorial del Ámbito Geográfico de la ZOLCCYT del Estado Mérida.

Vargas, Manuel (1997): Estudio preliminar de las características hidrogeológicas de la isla de Margarita, estado Nueva Esparta. Venezuela. UVC. Facultad de Ciencias. Instituto de Ciencias de la Tierra. 87p.



PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (POT) DE NAVARRA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

José María Jiménez Gurucharri

Arquitecto, Director Técnico área Ordenación del Territorio. NASURSA. Gobierno de Navarra.

PRESENTACIÓN

Se expone la experiencia mantenida en materia de **participación pública en la elaboración de los 5 Planes de Ordenación Territorial (POT) de Navarra**, que regulan la planificación territorial de escala intermedia subregional, para el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, y cuya previsión de aprobación – si procede – es diciembre de 2010.

1. SISTEMA DE GOBERNANZA TERRITORIAL DE NAVARRA

Se puede definir la Gobernanza como “la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva”. (Libro Blanco, CE, 2001). En la C.F. de Navarra se está concretando un **Sistema de Gobernanza Territorial** constituido por los siguientes elementos principales:

- **Ley Foral 35 /2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU)**

El Parlamento de Navarra aprobó con esta Ley el marco jurídico que opera hacia la concreción de la Ordenación Territorial y cuyo objeto tal como establece la Ley es el **Desarrollo Territorial Sostenible**.

- **Instrumentos de Ordenación Territorial**

Definidos en la LFOTU, concretan las estrategias para alcanzar el desarrollo Territorial Sostenible.

- a) Estrategia Territorial de Navarra (ETN, 2005)
- b) Planes de Ordenación Territorial (POT, En elaboración Proyectos 2010)
- c) Planes Directores de Acción Territorial (PDAT, desarrollarán los POT)
- d) Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS)

- **Órganos de carácter participativo y deliberante. El Consejo Social de Política Territorial (CSPT)**

Mediante el Decreto Foral 166/2004, se regula la composición y funciones de este órgano de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra cuyo objetivo primordial es el de trabajar por el desarrollo económico y social de Navarra en el marco de la sostenibilidad. Su composición integra a amplias esferas de la sociedad, agentes sociales económicos y ambientales, agentes institucionales, colegios profesionales y expertos.

- **Observatorio Territorial de Navarra. (OTN)**

Para reforzar el seguimiento del proceso de la implementación de la ETN, se ha creado el Observatorio Territorial de Navarra, adscrito al CSPT, como unidad técnica de apoyo a sus funciones. Entre sus labores están el seguimiento de directrices, objetivos y medidas propuestas en la ETN, la adecuación de planes y proyectos a la ETN, y el seguimiento de indicadores.

- **Procesos de Participación. Comisiones de Seguimiento POT.**

Las 5 Comisiones de Seguimiento de los POT -una para cada ámbito POT-, agrupan a más de 120 agentes territoriales de las administraciones foral y local y agentes económicos y sociales, que deliberan e informan las fases de avance y proyecto de los POT antes y después de las informaciones públicas.

- **Sistemas de Indicadores de Evaluación**

Para comprobar la evolución hacia el modelo de desarrollo territorial pretendido se necesita un sistema de evaluación. La ETN y los POT contienen sistemas de indicadores para obtener la evaluación del grado de cumplimiento de sus objetivos. Los indicadores constituyen parámetros de cálculo que proporcionan información sintética sobre un fenómeno determinado.

La **ETN** distingue entre indicadores objetivo o de seguimiento e indicadores de situación, centrados en las líneas vertebrales de la Estrategia Territorial Europea (ETE), agrupados en 6 indicadores sintéticos (competitividad, cohesión social, sostenibilidad, policentrismo, accesibilidad, y gestión del patrimonio).

En los **POT** se define un sistema de indicadores común de la ordenación de territorio de Navarra, basado en dos grupos principales: los indicadores estratégicos de señalización, y los indicadores de políticas territoriales.

2. PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (POT)

Los **Planes de Ordenación Territorial de Navarra (POT)** son instrumentos de Ordenación del Territorio cuyo ámbito está constituido por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial, o por áreas que, por su dimensión y características funcionales, precisan de una consideración conjunta y coordinada de su problemática territorial y de una planificación de carácter integrado. **Se han identificado 5 ámbitos POT:**



El objetivo de los **POT** se define en la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU) como **la ordenación del territorio** de áreas o zonas de Navarra de ámbito supramunicipal y sus **funciones son:**

- Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable y soporte obligado de las actividades con incidencia en el mismo, tanto por parte de las Administraciones y Entidades Públicas como por los agentes privados.
- Establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio comprendido en su ámbito.
- Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio.

3. POT. PARTICIPACIÓN PÚBLICA. LFOTU

La **participación pública** prevista en la LFOTU se centra en **tres líneas**:

- Información pública de los POT en fases de Avance y Proyecto
- Comisiones de Seguimiento POT. Informes antes y después de las informaciones públicas
- Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

3.1. Información pública POT. Avance y Proyecto

La Ley Foral 35/2002 establece que la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial (POT) incluirá las **fases de Avance y de Proyecto**, y que deberán ser sometidos ambos documentos a información pública mediante anuncio en el Boletín Oficial de Navarra (BON), y audiencia de las entidades locales incluidas en su ámbito de incidencia, por el plazo mínimo de un mes.

Los 5 Proyectos POT junto a los Estudios de Incidencia Ambiental-EIA fueron sometidos a **información pública entre el 22 de junio y el 15 de octubre de 2009**, según se indicaba en la Orden Foral 97/2009, habiéndose recibido 95 alegaciones en conjunto para los 5 POT.

3.2. Comisiones de Seguimiento POT

El artículo 36 de la LFOTU determina que una Comisión de Seguimiento designada y presidida por el Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio, en la que tendrán participación representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de las entidades locales y de los sectores económico y social del ámbito propuesto, emitirá informes sobre el avance y sobre el proyecto, así como sobre las alegaciones y sugerencias presentadas a los mismos. Los representantes de las entidades locales presentes en la Comisión de Seguimiento serán nombrados por las entidades locales afectadas por el Plan de Ordenación Territorial correspondiente.

Las 5 Comisiones de Seguimiento POT se constituyeron el 2 de Marzo de 2007.

3.3. Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Los POT, tal como establece la Ley Foral 4/2005 de Intervención para la Protección Ambiental (LFIPA) están sujetos a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Se requiere la elaboración de un **Estudio de Incidencia Ambiental (EIA)**.

Se han realizado los EIA definitivos para la Fase de Proyecto, que se sometieron, junto con los Proyectos POT, a un periodo de información pública. Una vez finalizado, se remitió el expediente completo a la Dirección General de Medio Ambiente y Agua para que formule la Declaración de Incidencia Ambiental necesaria. Los EIA, se incluyen como anexos de la documentación POT y se redactan de forma paralela al proceso de elaboración de los POT.

4. HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA POT

Más allá de los mecanismos reglados de participación pública y seguimiento de los POT, instrumentados por la LFOTU en su artículo 36, - se entendió imprescindible, desde el inicio mismo de su redacción, **profundizar en los sistemas y mecanismos de participación**, seguimiento y control de los POT, al objeto de que la ordenación territorial del conjunto de la Comunidad Foral de Navarra, participara de un alto grado de consenso y aceptación social, único modo de asegurar su credibilidad y eficacia.

Se conformaron, a un tiempo, distintas **herramientas de comunicación, difusión y participación**, cuyas referencias más relevantes son las siguientes:

- **Plan de Participación.** Accesible en www.potnavarra.com.
- **Página web. www.potnavarra.com.** Como herramienta de participación se ha puesto en marcha esta web en la que se pueden encontrar y descargar los documentos del POT. en todas sus fases, incluso las alegaciones y los informes de las Comisiones de Seguimiento. Contiene medios para participar como la utilización del correo electrónico **info@potnavarra.com**.
- **Jornadas de participación en el Palacio de Congresos Baluarte. Pamplona.** Se ha aprovechado diferentes momentos del proceso para:
 - Conocer y debatir sobre temáticas de Ordenación del Territorio con expertos nacionales e internacionales.
 - Participar y elaborar los informes finales de las Comisiones de Seguimiento POT, previos a las informaciones públicas de los Avances y Proyectos (jornadas de 27 de marzo de 2007 y 10 de junio 2009).
 - Se han organizado las siguientes **Jornadas de participación:**
 - 28 de Febrero de 2006. Jornada de lanzamiento POT.
 - 16 de Noviembre de 2006. Jornada de participación.
 - 27 de Marzo de 2007. Jornada informativa Avance POT- Comisiones de Seguimiento.
 - 29 de Noviembre de 2007. Informe preliminar alegaciones.
 - 10 de Junio de 2009. Jornada informativa Proyectos POT- Comisiones de Seguimiento.
- **REPLAN. Seminario de expertos “Criterios de Ordenación Territorial.** Desde la Estrategia Territorial Europea a los POT.” Octubre de 2007. Publicación con distribución de 2600 ejemplares y CD.
- **Reuniones en zona previas al periodo de información pública Avance.** Se organizaron reuniones abiertas a cualquier ciudadano, en diferentes ayuntamientos de Navarra, para exponer y debatir sobre contenidos POT.

- **Información pública Avance POT – 2007 y Proyecto POT-2009**
 - Periodo superior al mes exigido por la LFOTU.
 - Disposición de documentación en sedes centrales y en cada ámbito.
 - Atención personalizada a consultas
 - Folletos divulgativos personalizados para cada POT

- **Publicaciones y folletos divulgativos.**
 - **Jornada de Lanzamiento POT.** Febrero de 2006. Publicación con distribución de 5000 ejemplares con CDs.
 - **REPLAN. Seminario de expertos** “Criterios de Ordenación Territorial. Desde la Estrategia Territorial Europea a los POT.” Octubre de 2007. Publicación con distribución de 2600 ejemplares con CDs.
 - **Folletos divulgativos.** Para las 5 jornadas de Baluarte y para las 2 informaciones públicas.

- **Reuniones con Departamentos del Gobierno de Navarra, en junio 2008 y noviembre 2009,** instrumentadas para conocer la posición de los Departamentos en relación con los contenidos de los distintos POTs, y con las alegaciones al Avance y al Proyecto que se referían a políticas sectoriales.

- **Convergencia de la planificación territorial y económica. Coordinación con planes sectoriales de actividad económica del Gobierno de Navarra.**

Se han mantenido encuentros entre Dirección Técnica / Equipo Redactor y responsables de distintos Departamentos, al objeto de coordinar las propuestas y determinaciones del POT, con iniciativas y políticas sectoriales que impulsa el Gobierno de Navarra.

En relación a los planes sectoriales de actividad económica del Gobierno de Navarra, se han asumido en el marco definido por los POTs, los proyectos y actuaciones estratégicas recogidas en el **Plan Navarra 2012**, Inversión en Dotaciones e Infraestructuras Públicas de Navarra en el período 2008-2011, o el **Plan MODERNA** (Modelo de Desarrollo Económico de Navarra).

- **Comisiones de Seguimiento POT.** Elaboración de los 4 Informes reglados por la LFOTU, para cada uno de los 5 ámbitos POT.

Se ha propuesto la continuidad de las Comisiones de Seguimiento con posterioridad a la aprobación de los POT, como instrumentos de participación y evaluación de los POT.

5. VALORACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN POT

El folleto divulgativo elaborado por CRANA (Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra): “Un camino hacia la participación. Manual para la implantación de la normativa ambiental de información y participación en proyectos, planes y programas, Mayo 2010), sitúa y facilita los procesos de información y participación ambiental definidos en la legislación vigente. Se puede utilizar también como un chequeo de los procesos de participación en planes y en particular en los POT como se hace a continuación. **Se hace referencia al Folleto de CRANA: Ejemplo: (CR 3). Página 3 del Folleto.**

5.1. Gobernanza territorial y participación

El paradigma de la gobernanza. La gobernanza alude a una nueva forma de gobierno caracterizada por una mayor inclusión e integración de los agentes territoriales y de la sociedad en la toma de decisiones y en el diseño e implementación de las políticas territoriales. Destaca la construcción de consensos de los agentes públicos y privados en la prosecución de los intereses colectivos. El Estado sustituye el papel de autoridad exclusiva por el de intermediador y catalizador de escenarios que alcancen la calidad de vida de los ciudadanos.

Los principios de la buena gobernanza son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En cuanto al principio de participación *“La calidad, la pertinencia, y la eficacia de las políticas de la Unión Europea implican una amplia participación de los ciudadanos de todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación y evaluación de las políticas.”* (Libro Blanco, CE, 2001).

La gobernanza encuentra su campo de aplicación en la planificación territorial. *“La Ordenación del Territorio es parte integrante de un emergente sistema de gobernanza europea multinivel, en donde es necesaria la coordinación entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio”.* (Faludi, 2002).

(CR 27) **“La gobernanza territorial o gobierno en red implica la integridad de la complejidad, la participación de actores en el marco de redes plurales, y la distribución de poder y responsabilidad.”**

Los POT colaboran a establecer marcos de decisión en planificación territorial.

Asistimos a un proceso de transformación hacia una sociedad globalizada y de conocimiento emergente, en donde anidan conceptos como talento, redes, inteligencia social, clusters, cooperación, consenso.... La participación pública permite ir en esta dirección de cambio. Los POT ayudan a que los agentes compartan una visión común del Modelo Territorial, debatan sobre conflictos existentes en temáticas sectoriales, constituyendo un aprendizaje y una buena práctica en cuanto a coordinación y cooperación entre agentes territoriales.

Condicionantes culturales de la participación. Las sociedades fuertes se caracterizan por modelos de cultura participativa, que generan un compromiso de los ciudadanos con los asuntos públicos, con amplio capital social, y mostrando interés por participar en las decisiones políticas.

La participación pública parece ir en aumento y se relaciona con la transparencia o nivel de apertura, y las maneras de informar a los actores concernidos.

Las fórmulas innovadoras de gobierno suelen estar relacionadas con los procesos de participación y consultas públicas, y se producen prioritariamente en la fase de implementación o ejecución.

Mecanismos participativos. La gobernanza propicia la utilización de mecanismos participativos como encuestas de opinión, grupos de discusión, campañas de divulgación, foros de expertos, o entrevistas a informantes relevantes.

No obstante, respecto a la participación, desde ESPON se concluye que: *“La participación en ocasiones no se promueve adecuadamente. Las nuevas formas de gobernanza son más incluyentes en el sentido de que fomentan el parternariado o asociación, pero los mecanismos de participación (y su eficacia) presentan formas y resultados todavía débiles. La forma más común de participación pública se refiere a actores organizados, habitualmente provenientes de la esfera pública, y las más de las veces la participación se reduce a la consulta en la fase de diseño de las actuaciones, no tanto en las de selección de alternativas, ejecución y evaluación”.* (Proyecto ESPON, 2.3.2, 2007)

(CR 28) *“La participación aporta un valor añadido al fortalecer **dinámicas de concertación y marcos de trabajo y de cooperación** y en materia de conocimiento por acceso a la información, prevención de conflictos, legitimización de decisiones, corresponsabilidad, y creación de sinergias.”*

Los POT aportan una concreción de estos principios, ya que contemplan una experiencia e investigación práctica en cuanto a:

- **Coordinación y cooperación:** moviliza al conjunto de todos los actores territoriales públicos y privados.
- **Coordinación sectorial:** todas las materias sectoriales y sus conflictos (desde el medio ambiente hasta el sistema económico y productivo y las infraestructuras).
- **Consenso y toma de decisiones:** participación potente, real y con efectos, la reglada establecida en la LFOTU (Información pública, Comisiones de Seguimiento, EAE) y las herramientas aportadas de manera complementaria.
- **Cohesión territorial:** opera en todo el territorio, en este caso de Navarra, con una visión integral e integradora de las variables ambiental, económica y social.

5.2. Marco legal y principios de participación

(CR 8) **“Desde la Cumbre de Río de 1992, se configuran las ideas de desarrollo sostenible y de implicación de la sociedad civil en la solución de problemas ambientales. Se avanza en materia de participación de los ciudadanos dando lugar a la concreción de los derechos a la información, participación y justicia ambiental recogidos en la Ley Aarhus:**

1. Acceso a la información ambiental disponible
2. Participación pública para concurrir en el proceso de adopción de decisiones de los poderes públicos.
3. Justicia ambiental. Derecho a revisión administrativa en vulneraciones de la normativa ambiental.”

En los POT se han concretado herramientas de participación en la línea de garantizar estos derechos.

(CR 9) **“El Marco legal en Navarra se mueve principalmente entorno a la legislación:**

- LFIPA 4/2005 Intervención para la Protección Ambiental. Marco legal en Navarra
- L27/2006 Ley Aarhus. Incorpora cuestiones como definiciones, uso de nuevas tecnologías, actores, derechos.

Estas dos legislaciones aportan la obligatoriedad de incluir procedimientos de participación en relación con la planificación y gestión ambiental.”

(CR 9) **“La LFIPA 4/2005, reconoce los derechos a:**

- Acceso a la información de Planes, Programas y Proyectos de carácter general. (Se incluyen los POT)
- Formular alegaciones y observaciones antes de que se adopten decisiones.
- Participación efectiva y real. Se requieren foros informativos, de consulta y debate así como de participación e intervención en la toma de decisiones.”

POT. Acceso a la información, comunicación y difusión: se han utilizado diferentes herramientas de participación (ver epígrafe 4).

POT. Formular alegaciones y observaciones antes de que se adopten decisiones. Se han tenido dos procesos de información pública de 4/5 meses en las fases de Avance y Proyecto, y elaborado informes de las Comisiones de Seguimiento, que orientan la edición final de los Proyectos, en cuanto a:

- Conclusiones de las Comisiones de Seguimiento
- Informes de coordinación interna del Gobierno de Navarra

- Informe sectorial del Departamento competente en Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra
- Informe de alegaciones

Perfil de las alegaciones presentadas a los Proyectos POT. Se han recibido un total de 95 alegaciones. En función de los alegantes cabe destacar que un 81% procedentes de las entidades locales (77 alegaciones), un 14% de agentes económicos y sociales (13 alegaciones), y un 5% de particulares (5 alegaciones). Además, varias entidades locales han alegado conjuntamente o se han adscrito a las alegaciones de agentes económicos y sociales.

POT Participación efectiva y real. Se ha conseguido movilizar a los agentes territoriales de una manera continua en un proceso largo plurianual (2006-2010), dentro del marco limitado de atracción que supone la planificación territorial.

Los POT se han situado en razonables equilibrios ante diferentes tensiones percibidas en el proceso de participación:

- **Tensión entre la planificación ambiental y la planificación económica y de políticas sectoriales de empleo, extremada con la crisis.** Los agentes han participado en algunos casos con defensa sectorial y la mayoría con búsqueda de salidas en la toma de decisiones. Los POT han servido en esta materia para sacar a la luz áreas de conflicto existentes por la aplicación de regulaciones sectoriales y para estudiar la integridad del territorio navarro en una estrategia del medio físico coordinada con el sistema urbano e infraestructuras.
- **Planificación a corto o medio-largo con nuevas propuestas.** Se juega entre el diseño de un Modelo de Desarrollo Territorial que supone creatividad y escenarios de tendencia, frente a la cautela de políticas sectoriales que se centran en el presente. Algunos agentes han insistido en no incluir nada más que lo conocido y comprometido para evitar cualquier posible efecto de adquisición de nuevos compromisos a los que ya se tienen en la actualidad. Otros agentes han apoyado la creatividad y la inclusión de nuevas propuestas. Se ha optado por un grado de consenso en donde los POT son realistas y cuando incluyen nuevas propuestas, se identifican distinguidas como tales y en una línea orientativa.
- **Regulación con vinculaciones o flexibilidad y criterios orientativos.** Agentes territoriales han mostrado una crítica a lo largo del proceso, en la línea de que los POT no sean reguladores y sean flexibles, mientras otros han apoyado la necesidad de regulación en coherencia con lo establecido en la LFOTU, en materias como protección y preservación del Suelo No Urbanizable, o determinaciones territoriales del sistema económico y productivo. Como línea de salida se ha regulado lo fundamental y acudido a criterios orientativos en un alto porcentaje de contenidos para facilitar la toma de decisiones futura en escenarios complejos que requieren flexibilidad.

5.3. Participación. Metodología

(CR 40) ***“Se distinguen dos niveles de participación:***

- 1. Los propios de un Procedimiento obligatorio*
- 2. La propuesta voluntaria para una mayor calidad “*

La LFOTU establece de manera reglada 3 grandes líneas de participación:

- **Información Pública** en fases de Avance y Proyecto. Se han dispuesto mecanismos de acceso a la información y generado alegaciones que orientan el proceso.
- **Comisiones de Seguimiento POT.** Más de 120 agentes territoriales que han seguido el proceso, su evolución continua y que se concreta en informes con conclusiones que orientan la edición final de los Proyectos.
- **Evaluación Ambiental Estratégica EAE.** Experiencia útil, de madurez del proceso relacionando en sesiones de trabajo al departamento de Desarrollo Rural y Equipo Redactor POT. Orienta el proceso en sus fases intermedias, evitando se haga al final. Pone luz a conflictos existentes entre dinámicas sectoriales desarrollistas y económicas con ambientales, buscando acercamientos y salidas propositivas.

POT. Propuesta voluntaria hacia una mayor calidad. Se ha entendido necesario aportar una calidad al proceso que se refleja en la disponibilidad de la documentación en sedes locales y la ampliación del plazo de los periodos de información pública a cuatro meses, la continuidad de las Comisiones de Seguimiento con posterioridad a la elaboración de sus informes, o el grado de coordinación de reuniones técnicas con responsables del seguimiento de la EAE.

(CR 47) ***“Propuesta de integrar las cuestiones de participación, información y comunicación propias del procedimiento ambiental y al Plan.”***

La tramitación de los POT y de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) han compartido la participación en todo el proceso. Los Estudios de Incidencia Ambiental, están incluidos como anexos en la documentación de los Proyectos POT para potenciar su presencia y conocimiento. Se han simultaneado los periodos de información pública en fases de Avance y Proyecto, para la tramitación POT y EAE, y se dispone de una información compartida en la web www.potnavarra.com.

(CR 26) ***“Es importante no generar falsas expectativas entre los que participan, haciendo explícitas las limitaciones existentes.”***

En los POT, se ha detectado que los agentes territoriales:

- Necesitan concretar contenidos que no son propios del contenido POT, identificándose y canalizándose sus aportaciones a los departamentos y organismos competentes, o como debate para concretarse en propuestas de modificaciones legislativas si fuera oportuno.

- Expresan la necesidad de concretar de manera práctica sus aspiraciones, debiendo entenderse que los POT por su escala de actuación tienen un alto grado de orientación con criterios genéricos, no debiendo caer en la tentación de entrar en una excesiva concreción de acciones pormenorizadas.

(CR 33) **“Como recomendaciones generales para un procedimiento de calidad, hay que tener en cuenta cuatro factores: legislación, decisión política, solvencia técnica y consenso social.”**

Los POT, participan de un marco legislativo –LFOTU 35/2002- de un acuerdo de Gobierno que orienta su desarrollo, de un equipo multidisciplinar en que participan más de 30 profesionales y de una utilización de técnicas que aproximen a un consenso social.

(CR 35) **“Para garantizar un adecuado proceso de participación conviene revisar cuatro condiciones:**

1. Que exista un acuerdo previo de base
2. Una buena gestión del proceso y de la dinámica de los debates
3. Garantía de una participación social e institucional abierta
4. Que se alcancen unos resultados o efectos útiles.”

Los POT tienen un acuerdo previo sobre la necesidad de un proceso de participación, se ha intentado establecer una metodología participativa, con debates continuados y con la concreción de informes que orientan la edición final de los Proyectos. Se han elaborado unas tablas de compromisos surgidos de los informes para evaluar su inclusión de manera real y útil.

(CR 36) **“En los procesos de participación se identifica una escala con grados de participación: Información, Comunicación, Consulta, Deliberación, Decisión.”**

Los POT han garantizado el conjunto de estos grados, teniendo relevancia la concreción de la orientación surgida de la participación en la edición final de sus documentos.

5.4. Gestión, herramientas y recursos

(CR 38) **“Como herramientas para la información y difusión”** se han utilizado en grado suficiente en los POT, como Audiencias Públicas, Charlas, Correo electrónico, Folletos, Publicaciones, Internet, web, Jornadas informativas, Notas de prensa, y como herramientas para la participación, Consultas, Comisiones, Entrevistas, Grupos de Trabajo, o Talleres.

(CR 27) **“Se necesita coordinación y conseguir compromisos colectivos de gobernabilidad, de ahí que la eficiencia y la complementariedad no se deben entender como contradictorias sino como complementarias.”**

(CR 25) **Plazos y costes.** En el folleto “Un camino hacia la participación” se aportan los textos:

- Pág.25. *“Es necesario profundizar en la utilidad de la participación y desmontar falsedades como que incrementa los plazos y costes en la toma de decisiones”*
- Pág.26. *“Sería recomendable aumentar los recursos económicos disponibles para el desarrollo adecuado de la información y participación en los procedimientos”*

Estos dos textos aparentemente contienen un cierto grado de contradicción y reflejan la dificultad para interiorizar y asumir que los procesos de participación requieren recursos económicos y humanos.

Se entiende que la idea de fondo que se transmite es que sin participación, se obtienen planes dirigidos, sin un consenso previo, y con dificultades en la gestión y con la aparición a posteriori de costes y retraso en plazos. Y a la inversa, una adecuada participación supone a priori asumir en la planificación un incremento de plazos y costes, que se equilibrarán en el medio y largo plazo.

Por tanto hay que **asumir que los procesos de participación, requieren un incremento de costes y plazos a la hora de diseñar la planificación de los Planes**, ya que negarlo tendrá efecto negativo en la programación. Los Planes que no contemplen, la asignación de recursos necesarios para la participación, o que minoricen el tiempo de participación fracasarán.

De hecho, se tiende a no considerar como costes la dedicación del personal de las administraciones públicas en procesos de participación como la asistencia a Comisiones o jornadas, y que hay que imputar como costes a los planes.

Los POT asumen desde su diseño recursos para la participación y el incremento de plazos. Se concreta en:

- El acuerdo del Gobierno de Navarra que fija los ejercicios presupuestarios.
- La encomienda del departamento del Gobierno de Navarra competente en OT, de la dirección técnica de los POT a Nasursa.
- El pliego de condiciones y el contrato al equipo redactor POT
- El coste de las herramientas de participación dispuestas como la organización de jornadas de participación en Baluarte, publicaciones y personal destinado.
- El esfuerzo de asistencia de convocatorias y seguimiento realizado por los miembros de las Comisiones de Seguimiento.

La Participación Pública en los POT supone un 48 % del tiempo respecto al total de la programación: 29 meses de 60 (2006-2010).

% PARTICIPACIÓN POT 2006-2010 (29 de 60 meses)		MESES			
FASE	AVANCE	PROYECTO	TOTAL	%	
Comisiones de Seguimiento					
Informe Previo (IP)	5	3	8	13	
Información Pública (IP)	6	4	10	17	
Comisiones de Seguimiento					
Informe Posterior (IP)	4	7	11	18	
Total Participación					
	15	14	29	48	
Elaboración documentos POT					
	11	20	31	52	
TOTAL Elaboración + Participación					
	26	34	60	100	

5.5. Dos reflexiones finales

La Sociedad del conocimiento, supone una sobrecarga de información y participación para los agentes. La sociedad del conocimiento, favorece y propicia la accesibilidad a la información y a la participación en la toma de decisiones, lo que es positivo y plausible.

A considerar también que los agentes territoriales se ven sometidos a una creciente presión para conocer sucesivos documentos, así como a la asistencia a Comisiones y procesos de participación de cualquier temática, lo que produce un recalentamiento y un escepticismo ante la imposibilidad de seguimiento.

Se impone actuar de manera inteligente y selectiva en la identificación de agentes y toma de decisiones (delegación en comisiones técnicas), y de información a estudiar (elaboración de resúmenes ejecutivos POT).

Como última reflexión positiva: se está atestiguando en el proceso POT un grado creciente de madurez en los procesos de participación. El proceso participativo POT para alcanzar un consenso social se demuestra más racional y maduro por los agentes territoriales comparándose con procesos similares realizados hace apenas una década, como la aprobación de las Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona (1999), en donde se reflejaba un mayor reforzamiento de las posiciones particulares de la Administración Foral, Local y Agentes que en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA. [CE] (2001): “La Gobernanza europea – un libro blanco. COM (2001) 428 Final, DOCE C-287, de 12.10.2001.

CRANA. (2010): “Un camino hacia la participación. Manual para la implantación de la normativa ambiental de información y participación en proyectos, planes y programas”

ESPON (2007): Proyecto ESPON. 2.3.2,2007

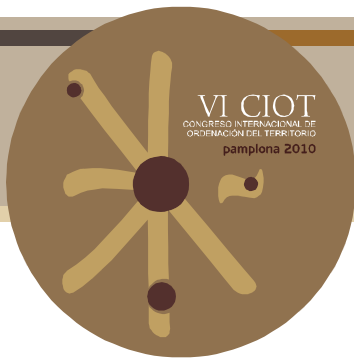
FALUDI, ANDREAS, (2002). “Positionating European Spatial Planning”, European Planning Studies, vol.10, nº 7, págs.897-909.

GOBIERNO DE NAVARRA. (2005): “Estrategia Territorial de Navarra”.

GOBIERNO DE NAVARRA. (2007): Planes de Ordenación Territorial POT. Jornada de lanzamiento. NASURSA.

GOBIERNO DE NAVARRA. (2010). Planes de Ordenación Territorial de Navarra (POT). Proyectos en elaboración. www.potnavarra.com

PARLAMENTO DE NAVARRA. (2002). “Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo”. BON 156.



Articulación y vertebración territorial a través del espacio público. Reflexiones sobre los instrumentos navarros de Ordenación del Territorio

*Dámaso Munarriz Guezala **

**(Geógrafo. Técnico de Ordenación del Territorio. NASURSA, Navarra de Suelo Residencial, S.A.)*

1. INTRODUCCIÓN

El origen de esta ponencia está en los comentarios que se hacen por parte de los ciudadanos en general, las instituciones y sus representantes sobre el carácter del espacio público. Algunas veces se refieren a aspectos concretos como la limpieza de la ciudad o los cuidados de jardinería, otras a aspectos más elaborados o intangibles como las afecciones cotidianas de las zonas peatonales o la valoración de la biodiversidad y su gestión.

Al mismo tiempo nos encontramos que Navarra se está dotando de un Sistema de Gobernanza Territorial en el que no sólo intervienen una panoplia de Instrumentos de ordenación sino que participan en dicho sistema un conjunto de elementos, agentes, herramientas, métodos y conceptos que contribuyen a vertebrar conceptualmente no sólo el territorio navarro sino también el propio sistema.

En la ponencia se describirán algunas de las experiencias concretas que estamos implantando en Navarra, mediante los instrumentos de ordenación y cómo en ellos tenemos una herramienta que se constituye en la piedra angular de este edificio. Se trata del Modelo de Desarrollo Territorial (MDT). Para llegar a ello primero explicaré los conceptos de articulación y vertebración territorial y del carácter del espacio público como soporte de las relaciones territoriales que fortalecen la propia estructura territorial. Y, finalmente, como conclusión personal, la consideración sobre que la gestión del propio MDT por parte de los agentes territoriales está vertebrada por la propia consideración estructurante del espacio público.

2. CONCEPTOS

2.1. El carácter de las cosas

Carácter es algo más de lo que dice la RAE¹. En nuestra disciplina, pero también en el arte es algo que trasciende del conjunto de características que tenga una cosa. El carácter es una calidad inmutable, en el sentido de que la cosa perdería su identidad respecto a los individuos que así la definen.

Por tanto veremos el carácter social del espacio público, el carácter jurídico del espacio público (aunque este menos puesto que tiene un marco muy delimitado), el carácter cultural del espacio público, el carácter espacial (territorial) y el carácter funcional. Los veremos y no necesariamente en ese orden sino todos ellos imbricados.

En Ordenación del Territorio el carácter es una cualidad espacial. Se trata del conjunto de características que permiten distinguir, por su modo de relacionarse a un territorio de otro, o interviene para imprimir una caracterización especial a un eje estratégico o eje conceptual. La documentación europea y de otros organismos internacionales están resaltando el carácter fundamental que para el desarrollo regional y económico tiene la **correcta gestión del capital territorial** puesto que, nos dicen, cada territorio tiene un carácter identitario diferente y, por tanto, que favorece la competencia con el otro.

2.2. El concepto de articulación

La correcta articulación de la red de subsistemas territoriales y elementos del MDT es un objetivo para los diferentes Instrumentos de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbanística diseñados en Navarra. Así lo establece la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU) puesto que de ello depende proporcionar un acceso equivalente de los ciudadanos a las diferentes dotaciones y servicios, infraestructuras y asentamientos de población.

Por tanto la articulación tiene relación con **“espacios de contacto” entre los diferentes elementos del sistema territorial**. Pero en una dimensión que es más física o material que conceptual, puesto que afecta a la valoración de la eficacia del servicio y a la propia percepción que se tenga del mismo respecto a la calidad de vida que proporciona al ciudadano. Esos servicios, dotaciones e infraestructuras se sitúan en lugares y espacios concretos, pueden caracterizarse, determinarse, cartografiarse y dotarse presupuestariamente.

Vemos el carácter formal del concepto articulación, que surge de hacer el análisis territorial como se realizaría desde el punto de vista geométrico, según el grado de continuidad espacial y visual entre dos espacios o elementos territoriales. El grado de continuidad estará en relación con las características del plano que los une y separa (con el carácter temático con que se analiza). Desde el punto de vista territorial deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones con respecto a las continuidades, puesto que la característica de análisis puede bien limitar la conectividad entre dos espacios contiguos, bien reforzar su respectiva

¹ RAE: Real Academia Española.

identidad o maximizar sus diferencias, bien reforzar el carácter de complementariedad para la ejecución de determinadas funciones.

2.3. La vertebración territorial

La LFOTU establece que uno de los objetivos de la Ordenación Territorial es la vertebración del territorio de Navarra (art. 27.2). La vertebración es un tipo de relación espacial que aporta estructura al sistema territorial. La vertebración de un territorio consiste en aportar dotaciones, infraestructuras, elementos sociales, etc., que completen internamente el equipamiento de un territorio y favorezcan la consolidación de la estructura territorial de dicho espacio o región. La vertebración de un territorio viene dada por la red de asentamientos, incluidos los calificados como rurales, y las relaciones entre dichos asentamientos y espacios. De este modo, las infraestructuras de comunicación contribuyen a la vertebración del territorio al comunicarlo, posibilitando las relaciones entre las distintas partes del mismo. La Estrategia Territorial de Navarra (ETN)² también considera la vertebración del espacio rural: *"en otras áreas de Navarra los núcleos de tamaño intermedio pueden vertebrar el medio rural, siendo en el norte, por contar con núcleos de menor tamaño, donde se producen mayores dificultades para ello"*.

Pero la vertebración afecta a la estructura, a las relaciones cambiantes entre los elementos del sistema territorial. Por tanto tienen un carácter más intangible, valorativo, cualitativo... Aunque se apoyen en unos elementos que articulan el territorio, muchas veces provocan unos efectos que no son cuantificables. De esta forma la vertebración territorial es **aportar consistencia a los elementos del espacio para consolidarlo como un sistema territorial organizado y cohesionado**. Como algo más que la mera adición o yuxtaposición de las partes de un espacio.

2.4. Las relaciones espaciales y la vertebración territorial

Antes de caracterizar la estructura territorial debemos caracterizar conceptualmente el concepto de relación territorial. Las **relaciones espaciales** son una forma de acercarse a la realidad territorial desde el punto de vista de la geometría y topología. No es un campo muy estudiado pero es muy útil a la hora de definir áreas territoriales o funcionales y continuidades espaciales. También se ha demostrado muy útil para el correcto establecimiento de análisis SIG³.

Las relaciones espaciales conforman los elementos y características de la estructura territorial. Podemos aportar la definición de estructura como el conjunto de relaciones que presenta el conjunto de elementos para el mantenimiento histórico de su sistema. Este concepto de estructura es dinámico, no es estático como en el caso de un edificio. La **estructura territorial es la expresión de las**

² GOBIERNO DE NAVARRA (2005): *"Estrategia Territorial de Navarra"*, editada por la Dirección General de Ordenación del territorio y Navarra de Suelo Residencial.

³ **SIG**: Sistema de Información Geográfica.

actividades básicas que se establecen entre un entorno geográfico y el grupo social que se organiza sobre él y con el que interactúa.

Las relaciones son la que contribuyen a la vertebración del territorio. Y pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- **Relaciones físicas o materiales:** aquellas que se establecen entre dos elementos territoriales: continuidad, contigüidad, dependencia, conexión, etc. Son espacios de contacto, por tanto de articulación territorial.
- **Relaciones funcionales o cognitivas:** son aquellas que permiten establecer un análisis territorial complejo, aquellas que transforman las relaciones físicas y geográficas en territorio: Relación o efectos espejo (eco), relaciones de sombra, de competencia, relaciones de integración (de integral), conocimiento (para la resolución de problemas territoriales), etc. Son relaciones en muchos casos intangibles pero que su concentración fortalece una estructura, que si vertebra, si construye espacio y territorio.

Las **relaciones territoriales** son esenciales, patentes, estructurantes y de alto contenido conceptual, relacionadas con el diseño estratégico de políticas y formas concretas de organización. Las relaciones territoriales son las que **dotan de estructura al sistema territorial**. Pero no debemos confundir ambos términos. La estructura territorial sería, por ejemplo, el concepto de nave de medio punto. El sistema territorial sería el procedimiento que escogemos para realizarlo: muros de carga, arcos, peanas, nervios, sillares y otros materiales y las relaciones constructivas entre los elementos escogidos para su construcción.

Las relaciones espaciales son un contenido fundamental en las relaciones territoriales, puesto que son susceptibles de generar redes y vitales en el análisis de sistemas urbanos y áreas funcionales. Las relaciones territoriales son relaciones temáticas, de conexión, de vinculación, o de dependencia e inclusión. Siempre existen relaciones espaciales entre los elementos territoriales, independientemente de las áreas que formen y el tema concreto de análisis o categorización. Sin embargo, en la ordenación territorial tradicional se ha dado mayor relevancia a las meras relaciones espaciales. Es decir, se priorizaba los límites administrativos o el área de servicio de un equipamiento o prestación. Sin prestar atención al carácter multidimensional que tiene tanto el sistema territorial como sus elementos. El sistema crece, en paralelo al número de relaciones que se establece entre sus elementos y fortalece su estructura territorial (haciéndole más perdurable en el tiempo).

Visto todo lo anterior, la tabla siguiente resume el carácter de los diferentes tipos de relación y su integración en el sistema territorial. Por tanto, aquellos aspectos a estudiar y gestionar en cualquier proyecto de ordenación del territorio.

Relaciones	Elementos y relaciones	Conceptos	Infraestructura
Relaciones de	→ Sistema de Asentamientos	Urbano/Rural	Relaciones

articulación	→ Sistema natural → Sistema de comunicaciones → Población y cultura	Usos del territorio Competitividad Cohesión	Biodiversidad Funciones
Relaciones de Producción	• Propiedad • Mercado (intercambio) • Trabajo • Recursos	• Uso racional del suelo. • Competitividad. • Progreso. • Crecimiento.	→ ENERGÍA → AGUA → BIODIVERSIDAD → USO DEL SUELO
Relaciones Comunicación	• Funciones • Conocimiento • Redes • Virtualidad • Accesibilidad • Asentamientos • Proximidad	Densidad. Libertad /opciones. Vertebración. Función. Accesibilidad. Asentamientos.	→ CARRETERAS/CONEXIONES → EQUIPAMIENTOS BASICOS → SISTEMAS TRANSPORTE → SISTEMA URBANO
Relaciones de Identidad	• Cultura • Entorno • Sociedad • Autonomía	Igualdad de oportunidades. Diversidad.	→ FORMACIÓN → EQUIPAMIENTOS → GESTIÓN AMBIENTAL → TERRITORIO
Relaciones Políticas	• Organización • Administración • Escalas Territoriales • Normativas • Órganos/Instituciones	Conservación. Sostenibilidad. Vertebración. Policentrismo. Calidad de vida.	→ LEYES → GOBIERNO → MAPA LOCAL → DEMOCRACIA
RELACIONES ESPACIALES	SISTEMA TERRITORIAL	RELACIONES TERRITORIALES	ELEMENTOS TERRITORIALES

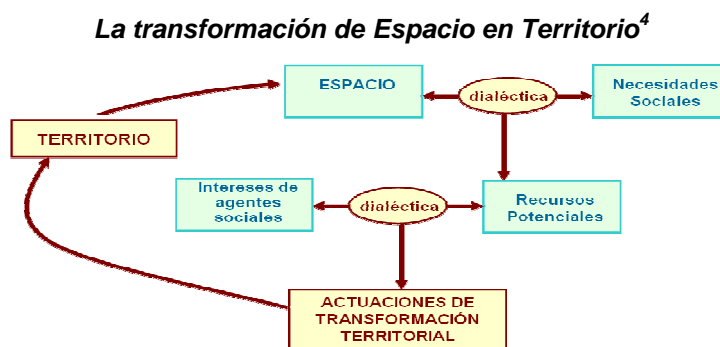
2.5. Construcción de estructura territorial

El término estructura hace referencia a las **relaciones espaciales** de disposición ordenada de una serie de componentes y que tienen como objetivo mantenerse en el tiempo. Y es, precisamente, esa continuidad temporal la que aporta el carácter estructural de esos elementos relacionales. Según la LFOTU (Art. 27.2.) la adecuada estructuración territorial es el objetivo de la actividad de la ordenación territorial: "*Sus objetivos son los de definir la estructura territorial, perseguir la utilización racional y equilibrada del territorio, vertebrar [Vertebración](#) el territorio mediante el establecimiento de infraestructuras y conexiones de comunicación, e insertar el desarrollo equilibrado y sostenible de sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico que incida en el mejor desarrollo de toda la Comunidad Foral*". Por tanto, en la estructura territorial intervienen las relaciones de vertebración, de producción, de comunicación, de identidad, sociales, políticas... Tienen reflejo en elementos y relaciones (funciones) concretas del sistema territorial, como concreción material de dicha estructura y reflejo de unas directrices y caracteres generales expresadas en un modelo territorial, en nuestro caso el MDT, expresado en la ETN y ampliamente caracterizado en los Planes de Ordenación Territorial (POT).

En su preámbulo, la LFOTU sostiene que "*Navarra tiene una determinada estructura que debe ser objeto de regulación para proteger el Modelo Territorial*" y trasladarlo a futuras generaciones "*en condiciones no más desfavorables que las que ahora se encuentra*". Con la frase anterior tenemos establecida también la relación entre Estructura Territorial y Desarrollo Territorial Sostenible. Veremos a continuación que la relación entre estructura y función es una relación conceptual.

Tendremos que seguir también esta relación semántica por las implicaciones que la definición de instrumentos y herramientas de ordenación tienen para **la vertebración de Navarra** puesto que la estructura territorial de Navarra es la forma concreta en que se ordenan e interrelacionan los elementos del sistema territorial navarro en un momento concreto, en el momento en el que se define el MDT.

Debemos resaltar, asimismo, que la estructura territorial no se establece exclusivamente con el establecimiento de relaciones de conexión, sino mediante la **imbricación de todas las relaciones espaciales y territoriales que se establecen entre un entorno y la sociedad a la que cobija**. Es precisamente la diferente forma de establecer la relación entre entorno y sociedad la que constituye territorios diversos y la configuración morfológica de diversos paisajes (y/o paisajes culturales), aunque, en muchos casos, los elementos sean muy similares. Esta es la razón por la que se habla tanto, en la documentación internacional de identidad, diversidad, como elementos del capital territorial y su constitución como factor de desarrollo regional.



La estructura territorial es, en sí misma un sistema, pero no debemos confundir estructura y sistema territorial. La diferencia la aporta, fundamentalmente, el concepto y aplicación de función (relaciones). Las relaciones en la estructura son más conceptuales y tienen una estrecha vinculación con los valores organizativos (dialécticos) entre el espacio, sus recursos, la población que los vive y la forma en la que lo hace. Es decir la estructura territorial se vincula con la manera en que se transforma el espacio en territorio.

La continuidad temporal es la que aporta el carácter estructural de los elementos relacionales a pesar de que puedan cambiarse o modificarse de forma individual (aquí podríamos usar la comparación con la estructura social, que se mantiene a pesar de que cambien, y desaparezcan, sus individuos o se modifiquen sus instituciones o normas). El sistema territorial se apoya en la propia estructura territorial, también para mantener esa continuidad temporal, pero su número de componentes es mayor, incluido el propio sistema de gobernanza, y cuya finalidad, establecida por la LFOTU es el Desarrollo Territorial Sostenible (desarrollo, progreso, continuidad, crecimiento...). De nuevo haciendo una

⁴ Adaptación de **SERRANO RODRIGUEZ, A** (1991): *Introducción a la Ordenación del Territorio*. Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Universidad Politécnica de Valencia y FUNDICOT

comparación arquitectónica, el sistema territorial sería el edificio, que puede ser muy complejo, y la estructura los elementos básicos que permiten su construcción (que puede ser sencilla, por cierto, como una celda de hormigón armado). Y aquí podemos incluir, además, el término infraestructura, como aquello que va por dentro, o está debajo, de la estructura, que permite mantener (constructivamente, no necesariamente temporalmente) la estructura.

La continuidad estructural, es decir, las diferentes interrelaciones entre los elementos territoriales, es la que aporta perdurabilidad al sistema territorial. Los elementos pueden modificarse, cambiar, incluso desaparecer... pero el sistema territorial permanecerá si la estructura está consolidada y es independiente de la forma en que se organicen los diferentes elementos. La Ordenación del Territorio deberá conocer y formalizar, de alguna manera y según su método científico, esas normas de funcionamiento entre los diferentes elementos, sus interrelaciones, su organización espacial y funcional. Y tener en cuenta, además, que esas normas pueden interferirse mediante la Normativa y los objetivos políticos y conceptuales: de ahí la importancia de dotar de carácter estructurante, por ejemplo, a algunos elementos del MDT.

3. EL ESPACIO PÚBLICO

3.1. Características del Espacio Público.

Normalmente se define el espacio público como aquel espacio o lugar de propiedad, dominio, función o uso público. Es decir relativo a todo un pueblo o común a él. Como vemos, el espacio público es multidimensional por definición. El espacio público "pertenece" a una colectividad como espacio de expresión y representación común. Pero, el espacio público es algo más que el espacio común, afecta al interés general y el carácter de representación de la identidad territorial. El espacio público es "*el lugar de la expresión y representación social, civil y colectiva*"⁵. No nos perderemos en la dialéctica entre lugar, espacio y territorio y para eso tenemos que concretar un poco más en los límites y características del espacio público, como algo concreto, más relacionado con su uso cotidiano por los ciudadanos, o mejor por las personas, para no entrar en otras discusiones que afectan a habitación o residencia y derechos de ciudadanía. Desde el punto de vista jurídico el espacio público es un espacio regulado por una norma. Afecta a aspectos de su naturaleza, dependiendo de su propiedad, de las formas de gestión y todo ello regulado por una norma. Pero, la delimitación del espacio público también puede hacerse según sus características:

- Características **formales**: el espacio puede ser libre, espacio abierto, espacio de transición...

⁵ BELLET SANFELIU, Carmen. "*El espacio público y la nueva urbanidad. Reflexiones sobre el caso de las ciudades intermedias*". En: Llop, J. M. (dir), et al. Ciudades en (re)construcción: Necesidades sociales, transformación y mejora de barrios. Barcelona: Diputación de Barcelona, [2008], p. 207-230

- Características **materiales**: “satisfacer las necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales”: dominio público, uso social colectivo y la diversidad de **actividades** y **funciones**: mercantiles, funciones públicas, académicas...
- Características **intangibles**: los valores y la cultura; la representación, el carácter identitario, el espacio monumental, el espacio lúdico o de protesta... También la virtualidad: Internet como espacio público virtual.
- Las características del **uso**: de uso común, de uso colectivo, de uso compartido... particular o privado de uso público como centros comerciales, patios, espacios abiertos (autopistas, solares...), espacios de uso público que jurídicamente o según su calificación no lo son: propiedad privada calificada como Suelo de Protección o Parque Natural.
- Criterios de **Calidad** del espacio público: calidad material, monumental y social (intensidad de las relaciones sociales).

3.2. Las dimensiones del espacio público

Con las siguientes reflexiones retornamos al concepto de carácter. Son las personas, los usos, las funciones las que imprimen carácter a los espacios. No se trata sólo de analizar el tipo de propiedad. Para Jérôme Monnet⁶ las dimensiones del espacio público son cinco y cada una de ellas sólo se constituye con la adición a las anteriores.

Las dimensiones del Espacio público según J. Monnet



A nadie se le escapa que el espacio público es el espacio colectivo de la convivencia. Es, junto con la regulación, la dimensión más reconocida. La dimensión que regula a las otras dimensiones se materializa en el orden público. Establece qué es legítimo en el espacio público. De esta forma la capacidad de las autoridades públicas para ejercer esa competencia sobre el espacio público es la que nos permite también esa **territorialización del dominio público**: como

⁶ **MONNET**, Jérôme: “*Las cinco dimensiones del espacio público*”. Instituto Francés de Urbanismo (Universidad de Paris-Este) en “VIII Seminario Territorio y Cultura. Perspectivas actuales de la investigación sobre el territorio”. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 30 de marzo a primero de abril de 2009.

son los usos del suelo, las clases de suelo, etc. Existen actores que hacen de un espacio un espacio público, o que garantizan que todos podamos usar ese espacio: de esta forma nos vinculamos, nos informamos, intercambiamos y convivimos entre todos. Así como para el intercambio es necesaria previamente una dimensión que nos vincule e informe de donde está la oferta y la demanda la regulación también nos permite establecer un entorno más desarrollado de relaciones. Por tanto, también con estas dimensiones transformamos el espacio en territorio puesto que se constituyen en relaciones territoriales que **transforman el espacio en usos y recursos determinados** para las personas. Ese entorno más desarrollado de relaciones facilita un estado más avanzado de sociedad y, se supone, un territorio de carácter más complejo.

Si la quinta dimensión es la de las reglas más o menos formales, cabría añadir una sexta dimensión, la de **la función pública** como aquella que garantiza el uso público real de todos esos espacios, el que corresponde a la territorialización de la naturaleza pública de los elementos del sistema territorial. Cada persona tiene una percepción diferente del espacio público, al menos de su espacio público, puesto que cada persona tiene una acción sobre un espacio, y el territorio sería la abstracción común de ese espacio.

3.3. El espacio público en el sistema territorial

Como estamos viendo existe una gran interrelación entre la creación de espacio público con el tratamiento de las escalas del territorio. La forma de acceder⁷ a esa escala tiene como objetivo conocer cómo gestionar esos espacios para que no pierdan su dimensión pública en favor de alguna de las cinco dimensiones que la caracterizan y que verdaderamente puedan pasar a formar parte del sistema territorial de esa escala u otras superiores. De esta forma el espacio público será un elemento de la estructura, será estructurante y corresponderá al conjunto de relaciones que constituyen la Estructura Territorial de ese ámbito espacial. De ahí el importante papel de un adecuado diseño de los instrumentos de ordenación, su alcance conceptual y normativo.

⁷ **Acceso al territorio independientemente de la escala de trabajo:** acceder al territorio desde cualquiera de las dimensiones de la Ordenación del Territorio (científica, política o administrativa) y de las dieciocho etapas de los niveles de acceso: políticas públicas respecto al espacio público, procedimientos y regulación del uso público, análisis de funciones y actividades, capacidad de acogida del espacio público...

NIVELES DE APROXIMACIÓN AL TERRITORIO	FASES DEL CICLO DE PROYECTO TERRITORIAL	HERRAMIENTAS DE GOBERNANZA
1. Análisis Territorial	2. Diagnóstico	3. Variables
↓	↓	↓↑
4. Estructura Territorial	5. Prospectiva	6. Análisis conceptual. Talleres
↓	↓	↓↑
7. Sistema Territorial	8. Planificación	9. Instrumentos. Exposición
↓	↓	↓↑
10. Modelo Territorial	11. Programación	12. Parámetros. Elementos MDT
↓	↓	↓↑
13. Gestión Territorial	14. Ejecución	15. Directrices. Determinaciones
↓	↓	↓↑
16. Impacto Territorial	17. Evaluación	18. Indicadores Sintéticos

Cuando se produce el predominio de alguna de las dimensiones en el espacio, esa dimensión caracterizará ese espacio público. Por ejemplo, un predominio de circulación de vehículos nos constituye una carretera pero no sabemos si muchos ciudadanos lo considerarán un “espacio público”, puesto que sólo tiene una función concreta y elimina todo tipo de uso alternativo. Es también el caso de un centro comercial donde existe una ficción de espacio público cuando se diseñan elementos como calles o plazas.... Por tanto, no es sólo el papel regulador de la administración o el institucional el que construye un espacio público sino las propias personas, el público, que es el que se esfuerza y exige que se mantenga un determinado espacio como público: los montes (de utilidad pública, se denominan), los LIC⁸, las redes de comunicación, las calles, plazas, mercados... o incluso, como hemos visto, colectiviza lugares y espacios de propiedad privada. La función pública, la ordenación del territorio, protege el espacio público como tal. Para ello se clasifican los usos en una matriz, según uso pasivo o activo, uso individual o colectivo, uso autorizable o concesión pública, uso prohibido o restringido, etc.

El espacio público no sólo debe regularse, debe defenderse desde el sistema de **gobernanza territorial** para que siga siendo utilizado por el público, sino que éste debe ser quien aporte sus consideraciones con posibilidades reales de regularlo según los usos que prevea y sean compatibles con los valores intrínsecos del mismo. De la misma forma que las instituciones sumadas a la ciudadanía generan sociedad, la función pública, como garante del sistema territorial, posibilita también que el espacio público pueda seguir siendo disfrutado por la sociedad y, por tanto, constituir territorio y, en muchos casos icono (Plaza del Castillo de Pamplona) o identidad (murallas de Pamplona).

4. APLICACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL EN NAVARRA

4.1. El sistema de Gobernanza Territorial. Los Instrumentos de ordenación

Un sistema de gobernanza territorial es algo más que un conjunto de herramientas e instrumentos de ordenación. Se trata de un conjunto de agentes, normas e instituciones que intervienen en el territorio. Este conjunto de elementos facilitan procedimientos transparentes, participativos y adecuados a cada escala y competencia administrativa en relación al entorno, la gestión de los usos del suelo y las formas de vida de los ciudadanos.

En el sistema de gobernanza deben considerarse todos los agentes que construyen los procedimientos administrativos, las herramientas de proyectos de análisis territorial y el circuito político de constitución de normativas. Cada fase de proyecto o elaboración de un elemento concreto del sistema producirá un tipo de

⁸ LIC: Lugar de Importancia Comunitaria.

herramienta de acción sobre el territorio. El sistema se sintetiza en el gráfico siguiente⁹:



Como hemos establecido en la introducción consideramos que el MDT de Navarra es la pieza angular del sistema, puesto que todos los elementos del sistema de gobernanza deberán tenerlo presente para proteger la calidad territorial de Navarra y su vertebración. Y como hemos visto también **el espacio público**, en su **dimensión estructurante** del territorio se constituye en el organizador, en el “hormigón” que **fusiona los elementos del MDT**.

Los diferentes Instrumentos de ordenación previstos en la LFOTU asumen el MDT diseñado en la ETN y lo adaptan a sus propios objetivos espaciales o sectoriales. Pero manteniendo la integralidad del mismo puesto que proviene de los fines establecidos para él en la propia LFOTU que no es otro que la consecución del desarrollo territorial sostenible para Navarra (artículo 2) y que se conseguirá mediante la disciplina de la ordenación del territorio (artículo 27 y 29). Como veremos, también la LFOTU establece algunas características propias del MDT.

De esta forma, los instrumentos de ordenación deben orientarse para facilitar la gestión del espacio público en esa dimensión integral y relacionada con la función pública. No se trata de la consideración tradicional del sistema de comunicaciones o de establecer jerarquías de funciones en el sistema de asentamientos. No, se trata de dotar a los espacios públicos del carácter de **soporte de las relaciones territoriales**, de esta forma se fortalece la estructura territorial navarra, se vertebra la Comunidad Foral mediante el MDT, que es su propio mandato legal.

⁹ OT: Ordenación del Territorio; OU: Ordenación urbanística; EELL: Entidades locales; EMOT: Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio, como herramienta del PUM: Planeamiento Urbanístico Municipal; OTN: Observatorio Territorial de Navarra; CSPT: Consejo Social de Política Territorial; MA: Medio Ambiente.

4.2. La construcción conceptual del Modelo de Desarrollo Territorial

Para Florencio Zoido Naranjo¹⁰ el concepto de estructura general y orgánica debe ser sustituido por el de Modelo Territorial, puesto que integra en el mismo concepto tanto los elementos territoriales considerados como las relaciones que facilitan la integración funcional. Parece que la propia LFOTU se dirige en este sentido cuando en su artículo 37 manifiesta que “*se considerará revisión del Plan Territorial la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio, motivada por la elección de un modelo territorial sustancialmente distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas que incidan decisivamente sobre la ordenación territorial*”. Es decir la estructura general y orgánica se modifica por un modelo o circunstancias sobrevenidas. Las segundas pueden ser incontrolables, las primeras están incorporadas y pertenecen al propio modelo.

Según el contenido de la LFOTU, el concepto de “**estructura general y orgánica**” se aplica tanto a la Ordenación urbanística como a la Ordenación Territorial. Pero dicha ley no aporta ninguna aclaración sobre qué contenidos se incluyen en dichos conceptos. Tan solo la antigua redacción del artículo 70 podía orientarnos algo sobre la estructura orgánica del Plan (no de la ciudad). En la legislación y planeamiento aparece siempre un mapa o plano (según escala) con ese nombre y siguiendo la terminología al uso desde las primeras leyes del suelo que en, general contienen siempre los mismos elementos: la red de núcleos y asentamientos, las infraestructuras y sistemas generales así como las zonificaciones y clases de suelo. Como vemos muchos de los elementos que corresponden a diversas funciones públicas y que constituyen espacio público. Estos elementos se incorporan ahora en el diseño del MDT. Por este motivo, interesa más conocer qué es el MDT y qué relación tiene o puede tener con el espacio público y su gestión.

Para los POT, “*la ordenación territorial es una disciplina en permanente evolución, que da respuesta a una sociedad en continuo cambio. Se configura en un proceso dinámico que involucra a toda la comunidad y se orienta hacia el logro de un territorio sostenible, competitivo y cohesionado socialmente*” y sus funciones son:

- *Propiciar en su ámbito la utilización adecuada, racional y equilibrada del territorio, en cuanto recurso natural no renovable y soporte obligado de las actividades con incidencia en el mismo, tanto por parte de las Administraciones y Entidades Públicas como por los agentes privados.*
- *Establecer los elementos básicos para la organización y articulación del territorio comprendido en su ámbito.*

¹⁰ **ZOIDO NARANJO**, F: “Geografía y Ordenación del Territorio”. *Scripta Vetera*, edición electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales. Nº 77. Universidad de Barcelona. ISSN: 1578-0015 (<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>).

- *Constituir el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para el desarrollo de las actividades de los particulares con incidencia en el territorio.*

Y estas funciones quedan patentes en la definición del MDT puesto que contiene “los elementos sustanciales, estructurantes, en torno a los cuales se configura la ordenación, esto es, la Estructura Funcional Básica del territorio, a la que se alude en el artículo 35.1.b, de la LFOTU” y como “una síntesis e imagen simplificada del sistema territorial, y aparece conformado por los elementos que se reconocen esenciales para el territorio, en razón de su valor estructurante y/o estratégico para su correcta ordenación”. Es decir vemos como los elementos físicos, formales, articulan el territorio. Es su conjunto, el MDT el que vertebra el ámbito espacial y el conjunto de la Comunidad Foral.

El MDT “se erige en referente de todas las actuaciones que se produzcan en el mismo, más allá de contingencias temporales, coyunturas y cambios de ciclo o paradigma. En razón de ello, todos los planes, programas y proyectos que se lleven a cabo y tengan incidencia en la ordenación del territorio deberán ser coherentes con el MDT”. Es decir, todas las actuaciones con incidencia en el territorio deben ser coherentes con el MDT debido al carácter público, colectivo, estructurante e, incluso, identitario que tiene el MDT, puesto que afecta a “**un conjunto unitario e integral de elementos relacionados e interdependientes**”, que están incorporados al Patrimonio natural y cultural, al sistema de asentamientos y la actividad económica, el sistema de relaciones y comunicaciones o la organización administrativa. Es decir, “espacio público” en su dimensión más compleja y completa.

4.3. El diseño del Modelo de Desarrollo territorial en la ETN y los POT

El origen del MDT actual de Navarra está en la ETN. La LFOTU le encomienda en su artículo 32 “la descripción e interpretación de las características propias de la Comunidad Foral de Navarra [...] y la definición de un modelo de desarrollo territorial de Futuro”. La ETN por tanto dedica un epígrafe completo a su descripción, aunque lo caracteriza con un diagnóstico y propone su implantación mediante un cuerpo normativo orientativo, formado por estrategias, objetivos y directrices.

El MDT es la visión territorial del modelo de sociedad y de relaciones que se ha dotado Navarra para orientar su planificación en los próximos años. El MDT tiene un “carácter identitario”: es un modelo propio y participado que no puede trasponerse en otro espacio regional. Sí el método de elaboración pero no su contenido o características. **El MDT se implantará con la ejecución de las directrices de la ETN.** No en sentido inverso.

Siguiendo la metodología de la Ordenación del Territorio consideramos los elementos territoriales cada uno de los **principios, piezas, intereses del sistema en el que se desarrolla un grupo social facilitando la transformación del**

espacio en un territorio de calidad de vida. Tradicionalmente vienen agrupándose estos elementos en conjuntos o subsistemas como son la población, la conservación del entorno y medio físico, el sistema productivo, las infraestructuras y equipamientos, la administración y normativa, la participación, etc. De esta forma los elementos que contiene y describe el MDT establecido en la ETN son:

- El concepto de Región-Ciudad.
- Las vocaciones territoriales.
- Los subsistemas urbanos.
- Los espacios naturales y rurales estructurantes.
- Los corredores de infraestructuras.
- Los espacios rústica
- Los espacios puerta

La planificación territorial, urbanística y sectorial debe coordinarse y, en su caso, concretar mejor las características de este MDT en un área espacial definida o en un contexto sectorial específico. Este es el paso que se ha hecho con los POT. Que esperamos sean aprobados a finales de 2010 y quedará para un futuro inmediato las otras escalas del territorio mediante los correspondientes instrumentos de ordenación. Pero nótese como ya en la propia denominación de estos elementos domina ese aspecto de lo colectivo, de lo identitario y aglutinador, incluso con el uso sustantivo del término “espacio”. Con estos elementos es evidente que **se construye un espacio público de calidad, cohesionado, competitivo, conectado y culto.** Adjetivos estos que identifican las estrategias descritas en la ETN.

4.4. El espacio público en los instrumentos de ordenación

Cada instrumento tiene un ámbito concreto de aplicación. La ETN permitió definir el MDT y establecer las directrices generales de cómo utilizar el territorio navarro. En instrumentos de ámbito concreto como los PSIS¹¹ o de planificación urbanística se establecerán determinaciones concretas sobre edificabilidad y disposición formal de usos y actividades, pero estarán afectando también al carácter del espacio público que hemos descrito puesto que su finalidad es **“vincular el uso del suelo con la calidad del medio urbano o natural”** (LFOTU, artículo 5).

Los POT no sólo están organizando el espacio público mediante el diseño de un modelo territorial con las funciones y objetivos que hemos visto. También concreta, según una ordenación en categorías, determinados usos y actividades. Además, con el objetivo de proteger o preservar el interés público, se materializa en espacios concretos y cartografiados, en los que destacan una acumulación de intereses varios:

¹¹ **PSIS:** Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

- Espacios definidos por su **interés didáctico**: Suelo No Urbanizable (SNU) de Protección de Vegetación de Especial interés o Lugares de Especial Interés Geológico, etc.
- Espacios definidos por su **interés económico**. No sólo el suelo agrícola de alto valor productivo, también suelo de interés para el desarrollo del modelo o el destinado a áreas de actividad económica.
- Espacios definidos por su **interés paisajístico**. Espacios singulares por su naturalidad o por su intervención antrópica como paisajes culturales, jardines históricos, espacios identitarios, escénicos o simbólicos
- Espacios definidos por su **interés cultural**. Caminos tradicionales, cañadas, vías verdes, itinerarios culturales, monumentos, tradiciones y singularidades etnográficas, la lengua, paisajes culturales, etc.
- Espacios definidos por su **interés social y colectivo**. Servidumbres y sistema de cauces y riberas de ríos, nodos de pasajeros, sistema de dotaciones, equipamientos y servicios, transporte público y movilidad sostenible...
- Espacios definidos por su **interés productivo**: fuentes, huertas, áreas logísticas, canales, el desarrollo de los clúster de Navarra...
- Espacios definidos por su **especial interés para el MDT**: Conectividad territorial, áreas de actividad económica, criterios de desarrollo residencial, etc.

Todos estos espacios tienen un carácter público evidente, pertenecen a alguna de las dimensiones o grupos característicos descritos anteriormente y algunos también tienen un aparato normativo concreto como los Parques Naturales y algunos LIC. Y todos ellos lo tendrán, tendrán esa dimensión de regulación cuando se aprueben los POT. Es decir, la propia gestión de los POT será no sólo una función pública sino que contribuye a la construcción, recuperación o manejo de espacio público.

5. CONCLUSIONES.

En primer lugar debemos destacar el papel que tiene la función pública en la gestión del espacio y en la correcta disposición de un sistema de gobernanza territorial. Consideramos que en esta línea actúan los agentes territoriales de Navarra. Además, un buen sistema de gobernanza territorial es capaz de contribuir a enfrentarse a la actual crisis económica puesto que se imbrica perfectamente con todos los elementos y relaciones del sistema, activando las mejores **estrategias de desarrollo** basadas en la propia identidad y **capital territorial**.

En segundo lugar, la función pública y el uso del espacio público se constituyen en ejes estructurantes de las actividades relacionadas con cada instrumento de ordenación. Los instrumentos de ordenación adaptan el MDT a los fines establecidos para ellos en la LFOTU contribuyendo a fortalecer las relaciones

territoriales. Y, recordemos, **el espacio público es el soporte de las relaciones territoriales.**

En tercer lugar, debemos concluir que el tratamiento del espacio público no sólo contribuye a articular el espacio, sino que vertebra el territorio de la Comunidad Foral y también al propio MDT.

Además, si consideramos el MDT como un eje conceptual y perfectamente imbricado con el tratamiento del espacio público, nos permite concluir, finalmente, que la propia argumentación conceptual del sistema de gobernanza se constituye en una escala territorial.

BIBLIOGRAFÍA

BELLET SANFELIU, Carmen. *“El espacio público y la nueva urbanidad. Reflexiones sobre el caso de las ciudades intermedias”*. En: Llop, J. M. (dir), et al. *Ciudades en (re)construcción: Necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*. Barcelona: Diputación de Barcelona, [2008], p. 207-230.

GOBIERNO DE NAVARRA (2005): *Estrategia Territorial de Navarra*. Edición de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Navarra de Suelo Residencial, S.A. Pamplona (Navarra).

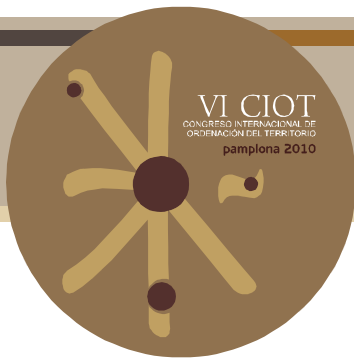
GOBIERNO DE NAVARRA (2010): *Planes de Ordenación Territorial de Navarra*. Resúmenes ejecutivos. Edición digital extraída del sitio internet de Navarra de Suelo Residencial, S.A. Pamplona (Navarra).

NAVARRA DE SUELO RESIDENCIAL, S. A.: *“Glosario de Términos del Sistema de Gobernanza Territorial de Navarra”*. No publicado.

MONNET, Jêrome: *“Las cinco dimensiones del espacio público”*. Instituto Francés de Urbanismo (Universidad de Paris-Este) en “VIII Seminario Territorio y Cultura. Perspectivas actuales de la investigación sobre el territorio”. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 30 de marzo a primero de abril de 2009.

SERRANO RODRIGUEZ, A (1991): *Introducción a la Ordenación del Territorio*. Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Universidad Politécnica de Valencia y FUNDICOT.

ZOIDO NARANJO, F: *“Geografía y Ordenación del Territorio”*. Scripta Vetera, edición electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales. Nº 77. Universidad de Barcelona. ISSN: 1578-0015 (<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>).



Ordenación territorial y transformación urbana, Medellín, Colombia.

*Fredy Castrillón Galeano**

Historiador

Máster en Estudios Urbano – Regionales, Universidad Nacional de Colombia.

Diploma de Estudios Avanzados, DEA, programa de Doctorado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Universidad de Zaragoza, España.

Estudiante del programa de Doctorado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Universidad de Zaragoza, España.

**Profesor, Universidad Nacional de Colombia.*

1. La ciudad, retos y transformaciones en el siglo XXI

El nivel de concentración urbana y la aglomeración demográfica que han alcanzado las grandes ciudades, las convierten en lugar convergente de todo un sistema de producción, comercialización y financiero de bienes y servicios. Si bien, las ciudades ocupan un lugar preponderante por ser el escenario preferido para el desarrollo de acciones sociales, políticas, económicas, culturales y tecnológicas, el siglo XXI recibe un legado que expresa el conocimiento ecológico y el saber ambiental, que advierten sobre las responsabilidades éticas con los recursos básicos para la sostenibilidad humana.

Los principales problemas ambientales que afrontan las grandes ciudades del mundo, han pasado a ser tema de trabajo permanente en las agendas de gestión urbana, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Es precisamente en este período donde se desarrollaron las primeras investigaciones sobre la contaminación atmosférica, el cambio climático y el deterioro de la capa de ozono; se realizaron los encuentros internacionales para acordar y concertar la conservación de los recursos naturales, y se establecieron los protocolos a seguir para la preservación del medio ambiente; se fortaleció el sistema de cooperación internacional para destinar fondos para la sostenibilidad ambiental de las ciudades; se formularon los instrumentos de política y legislación ambiental a nivel de los Estados; se pusieron en funcionamiento las instituciones para el manejo ambiental a nivel internacional, nacional, regional y local; y finalmente, se empezaron a establecer las redes de monitoreo para medir los principales agentes y tipos de emisiones contaminantes en las grandes ciudades.

Estos antecedentes técnicos, políticos e institucionales, son los que han permitido establecer una serie de intervenciones a nivel mundial, nacional, regional y especialmente en las ciudades donde el problema se concentra y se expresa con mayor magnitud, producto del crecimiento de la población, la concentración de actividades económicas, la expansión territorial, el desarrollo urbano, y la intensificación de las actividades de movilidad y transporte directamente relacionado con el desarrollo económico; éstas, son algunas de las razones que llevan a las administraciones públicas a implementar estrategias y modelos de ordenación del territorio en las ciudades.

En esta misma perspectiva, encontramos un juego de interacciones que comprenden diversas escalas de actuación para que las ciudades puedan proveerse de insumos y recursos que, en muchos casos se encuentran por fuera de su territorio, y que son imprescindibles para el funcionamiento urbano, como son: los represamientos de agua para la producción de energía, riego de cultivos o tratamiento de agua potable para suplir demandas urbanas, la explotación de minerales y de hidrocarburos para posibilitar el funcionamiento continuo de la industria y la movilidad que utiliza energía fósil; la producción agrícola, avícola, pecuaria y bobina indispensable para garantizar las condiciones alimentarias; el aprovechamiento de los bosques para extracción de madera utilizada en artículos masivos de amoblamiento urbano; la relocalización industrial y de equipamientos regionales en territorios estratégicos y funcionales por fuera de la ciudad; y el desplazamiento de la sociedad hacia paisajes externos para fines de ocio, recreación, contemplación, lúdica, descanso y esparcimiento.

Por lo tanto, las ciudades se conciben en el momento actual como “ciudades región”, en las cuales, un centro urbano establece un sistema de interrelaciones e interdependencias con la región a la que está integrada, produciendo unos desequilibrios en muchos casos por el uso irracional y desproporcionado de bienes y servicios ambientales, que hacen parte de los ecosistemas que se encuentran a su alrededor, por la concentración de actividades productivas y de servicios, la distribución social de la población en territorios difusos y dispersos, la poca integración y articulación con otras instituciones de orden territorial, son entre otras, las razones que se encuentran en primer orden en el ordenamiento territorial.

De acuerdo a lo anterior, la ciudad ejerce dominios sobre territorios espacialmente continuos y están integrados como región circundante, y también, sobre aquellos que no necesariamente tienen relación de continuidad, y por su localización estratégica establecen relaciones y dinámicas de carácter funcional.

La solución a los problemas de las ciudades contemporáneas, obliga a replantear las intervenciones urbanísticas. Los hechos demuestran que la ciudad se ha desbordado por encima de los propios territorios, incluyendo asentamientos rurales y ciudades vecinas.

2. La ordenación territorial y la política de desarrollo territorial en Medellín

En Colombia, la Constitución Política de 1991 incorporó los principios de protección del medio ambiente y la función social y ecológica de la propiedad, así como los mecanismos de planeación. La Ley 388 de 1997, conocida también como ley de “desarrollo territorial”, hace parte del conjunto de acciones instrumentales de la política territorial, y se constituye en la herramienta fundamental para la planificación y la gestión territorial.

De acuerdo a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) formulados en Colombia en cumplimiento de la ley 388 de 1997, se establecieron las bases para intervenir, administrar y gestionar el territorio en todos los municipios del país. El desarrollo de los POT le corresponde a los municipios, y su aplicación permite organizar y proyectar espacialmente las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales en cada ente municipal, y promover un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del medio ambiente.

Desde la década de los noventa, la ciudad de Medellín ha sido escenario de un conjunto de iniciativas que, con visión estratégica y de largo plazo, convocaron a un gran número de actores de la sociedad civil para reflexionar y acordar un proyecto colectivo que diera respuesta a las apremiantes necesidades sociales y exigencias de un mundo globalizado. El objetivo fundamental era salir de una situación caótica en la que estuvo la ciudad en la década anterior relacionada con el narcotráfico, adoptar los cambios y dinámicas económicas de los mercados internacionales, definir las estrategias a seguir que permitieran un posicionamiento competitivo de la ciudad, y lo más importante, solucionar problemas históricos de déficit de espacio público, equipamientos, vivienda digna y exclusión social, reflejados en los fragmentos urbanos.

Entre las iniciativas más destacadas convocadas por el sector público y privado se encuentran:

- Alternativas de Futuro para Medellín
- Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015
- Informe Monitor. Construyendo la ventaja Competitiva de Medellín
- Antioquia 2020: Estrategia de Competitividad para Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Antioquia
- Alternativas de Futuro para Medellín y Antioquia toda Conversando
- Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015
- Proyecto Visión Antioquia Siglo 21
- Plan Estratégico de Antioquia -PLANEA-

- Proyecto Metrópoli 2002-2020
- La Mesa de Planificación Regional
- La Comisión tripartita. Municipio de Medellín - Área Metropolitana - Departamento de Antioquia
- Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín 1999

Se puede afirmar que el POT propuesto para Medellín, es un avance significativo en la política territorial, al considerar la planificación y la gestión con un sentido sistémico, definir la ciudad como un centro demandante de bienes y servicios ambientales, y establecer los mecanismos e instrumentos de planificación y de gestión con alcances por fuera de la jurisdicción.

Desde esa perspectiva, el POT de Medellín se formuló como el instrumento de planeación para que el municipio, armonice la elaboración de los planes de desarrollo, y al mismo tiempo sirva de marco de referencia para que en el contexto regional se integre a otros planes a nivel metropolitano y departamental.

2.1. Principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, 1999

El Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín (Acuerdo 62 de 1999), tiene como principios rectores, los siguientes:

Es un instrumento con visión de región, para construir la sostenibilidad del territorio, consolidar la competitividad de Medellín y el Valle de Aburrá, lograr un Medellín más equitativo, y recobrar la valoración del espacio público como esencia de la ciudad.

El modelo de organización espacial aprobado en el POT, se fundamenta en los principios básicos sobre sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio. A la vez, se inspira en un imaginario de ciudad deseada que recoge las principales expectativas sociales y ciudadanas e incorpora los principales objetivos planteados para el ordenamiento futuro, los cuales han de procurarse mediante la aplicación de las políticas, estrategias, proyectos, tratamientos urbanísticos y tipos de intervención rural propuestos por el plan.

Entre los principales componentes del modelo o proyecto de ciudad se pueden mencionar:

- Una zona rural con alta producción ambiental

- Unos bordes de protección o cinturones verdes de contención
- Un crecimiento orientado hacia adentro
- Un río Medellín integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbanístico de la ciudad
- Un sistema de espacio público con incorporación efectiva de elementos naturales destacados
- Una ciudad que ha valorado los componentes originales de su sistema estructurante
- Una ciudad con un sistema jerárquico de centralidades en equilibrio dinámico
- Un centro tradicional y representativo con recuperada calidad y significación
- Un sistema de transporte masivo compuesto por el Metro y unos corredores complementarios
- Un corredor de servicios metropolitanos de alta calidad urbanística
- Una ciudad con una racional mezcla de usos

La eficacia de un POT descansa en la capacidad para convertirse en vínculo efectivo entre la planeación y la acción, de acuerdo con las condiciones y coordinación de procesos administrativos de los municipios, y del avance institucional en el manejo técnico de la información alcanzado por las ciudades.

Formular un POT aplicado a grandes ciudades, supone seguir una ruta de estrategias que deben ser asumidas como un gran proyecto de política institucional, en los que la planificación y la gestión, se constituyen en eslabones que sustentan los procesos de transformación territorial de las ciudades.

La formulación y aplicación de la política territorial, pasa por la relación entre el estado representado en los municipios, las áreas metropolitanas y otras instituciones con competencias sectoriales; en los que los organismos oficiales deben interactuar a través de mecanismos abiertos con organizaciones privadas, universidades, institutos de investigación, Organizaciones No Gubernamentales ONGs, laboratorios, observatorios, y las organizaciones sociales que representan la sociedad civil.

De acuerdo a lo anterior, la política territorial a nivel municipal y especialmente en las grandes ciudades, requieren de una cualificación de sistemas de información territorial. Esta fórmula que integra la política, la planeación, la gestión y la

participación, parte de considerar la integración de consensos y acuerdos de toda la sociedad, en aspectos como: el manejo de los residuos y material contaminante; convenios con programas de producción limpia en todos los sectores industriales y de servicios; el compromiso ciudadano de corresponsabilidad con el uso racional de los recursos naturales; la puesta en práctica de una cultura ambiental que asuma el compromiso de la sostenibilidad ambiental; la normatización e implementación de un sistema de indicadores territoriales para medir la gestión y el impacto de los proyectos; la valoración de los ecosistemas y los espacios ambientales como patrimonio natural; la ordenación ambiental de las cuencas hidrográficas; el desarrollo armónico regional, la continuidad y coherencia de los proyectos territoriales, que en su conjunto hacen que la ordenación territorial sea un hecho real.

2.2. Principios rectores del Plan de Desarrollo de Medellín, 2004 – 2007

La relación entre el modelo de desarrollo socio - económico aprobado en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y las implicaciones territoriales con el POT, constituyen la estrategia básica para la gestión administrativa durante este período.

En ambos casos, el objetivo es el mejoramiento permanente de las condiciones de vida de la población en un territorio productivo y sostenible, objetivo que solo podrá ser alcanzado en la medida en que el PDM y el POT respondan a los mismos principios rectores, y compartan un modelo de ciudad coherente para ser desarrollado en el corto y largo plazo.

En síntesis, las líneas del modelo de desarrollo del PDM de Medellín para el período 2004 - 2007, así:

- Medellín Gobernable y Participativa
- Medellín Social e Incluyente
- Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano
- Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria
- Medellín Integrada con la Región y con el Mundo

Bajo esta propuesta, los sistemas de información territorial, el conocimiento en asuntos de planificación territorial, y el desarrollo institucional, son componentes fundamentales que permiten la planificación y gestión territorial con las demás instituciones territoriales de orden metropolitano y regional. Así mismo, la gestión territorial interactúa entre el modelo de desarrollo y el modelo de ordenamiento territorial, en los cuales el PDM tiene como marco de referencia los POT.

En ambos casos, el objetivo es el mejoramiento permanente de las condiciones de vida de la población en un territorio productivo y sostenible; objetivos, que solo pueden ser alcanzados en la medida en que el PDM y el POT respondan a los mismos principios.

3. Programa urbano: urbanismo social de Medellín

Las intervenciones urbanas realizadas durante el período 2004 – 2007, produjeron un modelo de ciudad conocido como urbanismo social. Las intervenciones urbanas se realizaron con base a criterios técnicos aprobados en el PDM, en el que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Calidad de Vida (ICV) fueron aplicados a la ciudad y representados cartográficamente. Los resultados sirvieron para analizar el estado social, que junto a otros indicadores económicos, de espacio público, densidades por uso específico, y de seguridad, entre otros, permitieron tomar decisiones para la distribución de los recursos e implementación del PDM.

Los proyectos urbanos realizados son los siguientes:

- Parques Bibliotecas y equipamientos educativos para dignificar los barrios: son equipamientos que por su dimensión y escala se convirtieron en centralidades barriales, con funciones educativas, culturales y lugares de encuentro ciudadano. Los Parques Biblioteca están integrados a otros programas urbanos como son los parques lineales, el Metroplús, el mejoramiento de espacios públicos anexos, la construcción de viviendas, senderos peatonales y equipamientos comerciales.
- Plan de Paseos, Calles Emblemáticas y Parques Lineales de quebradas: consiste en la recuperación de la calidad urbana de las calles, de los Paseos y Parques Lineales de la ciudad. En dichos proyectos se incorporó el espacio público con el transporte público, y la cultura urbana con la participación ciudadana.
- Transformación Urbana Carabobo - Cundinamarca: Una de las intervenciones más importantes para la resignificación y recuperación del Centro de la ciudad. Desde el nuevo Parque Explora hasta el Río, con inversión pública y privada, se promocionaron oportunidades para la generación de espacio público, comercio y nuevos servicios, en el centro tradicional de la ciudad.
- Intervenciones en el Sector del Poblado: Conformado por vías, intervención de parques y la peatonalización de algunas vías.
- Avenida 34: La incorporación al sistema de Metroplús, que es un sistema de transporte masivo de mediana capacidad como complemento del Metro, el cual permitirá descongestionar el Centro de la ciudad.

- Corredor Turístico de la carrera 70: corredor comercial y turístico.
- Paseo Avenida Jardín - Laureles: intervención de andenes, zonas verdes y la arborización, convirtiéndola en un importante Paseo Peatonal integrado a parques y espacios públicos.
- Carrera 72 y 73 en el Barrio Castilla: conectividad con áreas deportivas y culturales.
- La visión de paseos y calles permiten el mejoramiento de movilidad peatonal, con un énfasis marcado en el aprovechamiento del espacio público y la organización del transporte.
- Plan de Parques, Zonas Verdes y Proyecto Urbano del Río: Dentro del Plan de Parques se destacó la necesidad de mejorar los espacios públicos disponibles, puesto que actualmente la ciudad cuenta con 3,54 metros cuadrados de espacio público por habitante, un estándar muy por debajo del estándar que propone el Nuevo Plan de Desarrollo Nacional (10 m²/hab), o de otros referentes internacionales que cuentan hasta con 15 m².
- Una de las estrategias para incrementar este índice en los próximos años es la de integrar, por medio del Metrocable, el Parque Arví, el cual cuenta con 3.000 hectáreas de reserva ecológica, así como intervenir y mejorar la Unidad Deportiva de Castilla, incorporar al tejido urbano la Hacienda Montecarlo (5,8 hectáreas), el Vivero Municipal y consolidar el Paseo Urbano del Río, articulando en un 'corredor verde' los cerros El Volador y Nutibara.
- Parques lineales: en las quebradas La Rosa, Santa Elena, La Presidenta, La Malpaso, La Iguana, La Hueso, La Picacha, Altavista y La Manguala. Dichos parques son complemento importante a los desarrollos urbanísticos de los distintos sectores de la ciudad, integrado a otros equipamientos como centros educativos, empresariales, ciudadanos.
- Plan de Cerros: Picacho, Nutibara, Salvador, Asomadera, Pan de Azúcar, Santo Domingo Savio y El Volador; Cerros Tutelares e hitos urbanos dotados de paseos y miradores con equipamientos y que, junto a los parques lineales y el Proyecto Ambiental del Río, conformen un circuito verde para Medellín.
- Unidades deportivas: expansión y cobertura de centros recreativos y deportivos en las zonas que carecían de estos equipamientos.
- Nuevos Colegios de Calidad y Centros de Salud: Construcción de nuevos Colegios y mejorar los establecimientos educativos existentes.

- Proyectos Urbanos Integrales (PUI): Los PUI, la formulación se basa en diseño y planeación participativa, y permiten incorporar los elementos del desarrollo en forma planeada e integrada en un sector determinado.
- Planes Parciales: como una estrategia de actuación urbana siguiendo las pautas del POT.
- Nuevas viviendas: especialmente la vivienda de interés social, como solución al déficit y atender especialmente aquellas poblaciones localizadas en zonas de riesgo geológico.
- Plan de Vías: Desarrollo de la movilidad pública para la integración del transporte público masivo, asociado a proyectos viales, ciclorutas, Metroplus.

Conclusiones

- La coherencia y complementariedad entre el modelo de ciudad aprobado en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y las implicaciones territoriales con relación al Plan de Ordenamiento Territorial, constituyen la estrategia básica para la gestión administrativa realizada en Medellín durante el período 2004-2010.
- Los barrios que registran los índices más bajos de IDH y del ICV en Medellín, fueron construidos por pobladores que al llegar a la ciudad, tomaron posesión de territorios libres, empleando procedimientos espontáneos de ocupación y creando formas de expansión urbana orgánicas no planificadas, adaptándose a la topografía, a la alta pendiente y a las vertientes del lugar.
- Otro de los patrones del poblamiento con registros similares al anterior, son los asentamientos en las vertientes o riberas urbanas de los cauces abiertos de las quebradas, que como el anterior, se adapta al medio con respuestas tecnológicas básicas, técnicas constructivas rústicas y materiales blandos, incorporados en la construcción de viviendas populares, para dar solución a las restricciones biofísicas que el lugar impone.
- Por otra parte, en la ciudad formal, aquella que se construye con un plan previo dirigido por las instituciones de planificación, y con variaciones producidas entre las tipologías arquitectónicas, como la vivienda moderna, el conjunto multifamiliar y las unidades residenciales cerradas, evidencian un contraste radical con los asentamientos de formas y tipos espontáneos.

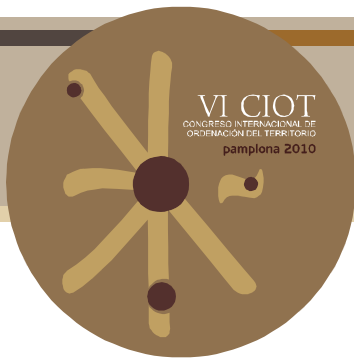
- Una de las enseñanzas de la articulación del POT y el PDM en Medellín, fue la articulación de proyectos urbanos aislados a la integración de un modelo urbano integrado y dinámico.
- La ciudad avanzó en la integración con otros niveles institucionales como son el Área Metropolitana y el departamento de Antioquia.
- Podemos decir que las intervenciones urbanas del “urbanismo social” desarrolladas en la ciudad de Medellín, incrementaron el indicador de espacio público por habitante, y al quedar integrados en un modelo de ciudad incluyente, participativo y democrático, mejoraron las condiciones sociales de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

CASTRILLÓN, G.F. (2010): *Ordenación territorial y transformación urbana. Medellín, 2000-2010*, Proyecto de investigación en el programa de Doctorado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Universidad de Zaragoza, España.

Concejo de Medellín: (1999). Acuerdo 62 de 1999

Concejo de Medellín: (2004). Acuerdo 03 de 2004



Una experiencia de valoración del Bienestar Social. Aplicación a la Comunitat Valenciana¹

*Enrique Antequera Terroso**

** Ingeniero de Caminos. Profesor Departamento de Urbanismo Universidad Politécnica de Valencia*

1. INTRODUCCIÓN. CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR

Toda actuación política, y la Ordenación del Territorio es una entre otras muchas posibles, no puede sino establecer como objetivo director de su desempeño, el de lograr que los ciudadanos estén en disposición de alcanzar las mejores condiciones de vida posibles. Este objetivo debe ajustarse a los criterios dictados por el nuevo paradigma del desarrollo como es el de la sostenibilidad. De esta forma, los planteamientos de estrategias territoriales deben ser capaces de compaginar ambos requisitos, en absoluto incompatibles al menos conceptualmente, aunque como las experiencias acumuladas hasta el momento demuestran, no resultan siempre fáciles de integrar. Hay autores que incluso consideran que el concepto de sostenibilidad queda subsumido dentro de uno mucho más amplio como es el de calidad de vida. Este es el caso, por ejemplo, de Berger-Schmittheinz y Noll² cuando señalan que: *"We advocate a broad conception of the notion of quality of life which include not only the objective living conditions and subjective well-being of the individual citizens, but also societal qualities as highlighted by the concepts of social cohesion and sustainability"*

Sin embargo, bajo la aparente sencillez del citado objetivo, se esconde un concepto polisémico con múltiples facetas y aristas y por tanto, difícil de concretar una vez rebasado su consideración inicial y más superficial. Tal es así que existen, tanto en español como en otros idiomas, entre los que el inglés resulta el más representativo, diferentes expresiones como bienestar o calidad de vida en el primer caso y quality of life, wellfare, well-being, good life o wellness en el segundo, que de una u otra forma vienen a expresar conceptos similares.

Lo bien cierto es que aunque aparentemente son sinónimas, cada expresión encierra un enfoque o matiz diferente en la forma de abordar esta idea. Aunque no es este el foro más apropiado para entrar en esta cuestión, si que entendemos conveniente sentar unas bases iniciales mínimas:

¹ Esta ponencia es un resumen del trabajo realizado en 2009 para la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana en el marco de la elaboración de la Estrategia Territorial Valenciana, que puede consultarse en <http://www.cma.gva.es/web/>

² **BERGER-SCHMITTHEINZ, R y NOLL, H.** Conceptual framework and Structure of a European System of Social Indicators". En EuReporting Working Paper N° 9. 2000. <http://www.gesis.org/>

► La primera cuestión a considerar es que la calidad de vida, tal como se entiende en la actualidad, es fruto de una evolución histórica cuyo inicio, la mayoría de los autores establecen en los primeros años sesenta del anterior siglo y que todavía no ha concluido, de forma que excepto unos pocos indicadores más o menos ligados a esta idea, como es, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, no existe todavía un indicador ni, por tanto, una metodología que haya sido aceptado de manera general por el conjunto de instituciones y organismos internacionales. Actualmente, la iniciativa de la Comisión y el Parlamento europeo, “Beyond GDP” y el proyecto de la OCDE “Global Project on Measuring the Progress of Societies”, son dos ejemplos de trabajo en esta línea³.

En los países con mayores niveles de desarrollo, estas reflexiones tuvieron como punto de inicio la aparición de deseconomías y disconformidades sociales e individuales derivadas del crecimiento económico. Tal como señalan Berger-Schmitt y Noll en la obra antes citada:

“The concept of quality of life arose at the end of the 1960s as an alternative to the then dominant societal goal of increasing material level of living. In view of the diminishing marginal utility of wealth, the limits of economic growth and its social and ecological impacts were increasingly discussed. In this context, the shortcomings of a pure economic perspective of societal development became more and more apparent. The idea of wealth as the one and only goal of societal development was replaced or extended by the multidimensional concept of quality of life⁴ which includes wealth as only one of multiple components. Besides material dimensions of welfare, the concept encompasses immaterial aspects of the living situation like health, social relations or the quality of the natural environment. Furthermore, quality of life was considered to include objective features – the actual conditions - as well as the subjective well-being of the individual citizens based on subjective perceptions and evaluations of living conditions”

Posiblemente la necesidad de esta doble consideración de factores objetivos y subjetivos, -en última instancia, culturales-, supone uno de los mayores hándicaps a los que se enfrenta la valoración de la calidad de vida, y de esta forma lo reflejan diferentes autores, por ejemplo Fahy y Cinnéide⁵, cuando afirman, citando a su vez a otros autores que: *“One of the key criticisms directed towards quality of life indicators is the notion of encapsulating essentially qualitative information in one measurable indicator. Lack of attention to cultural variation is a major weakness with quality of life studies.... Cultural differences do not allow for the universal application of indicators as the importance attached to them may vary significantly from one cultural group to another”*

³ Se pueden encontrar en <http://www.beyond-gdp.eu> y <http://www.oecd.org/document>

⁴ El subrayado no aparece en el original.

⁵ **FAHY F.** y **CINNÉIDE, M. Ó.** “Developing and testing an operational framework for assessing quality of life”. En *Environmental Impact Assessment Review* 28 (2008) 366–379.

Además de su referencia a los dos componentes (objetivo y subjetivo), de estos párrafos se pueden obtener otras consideraciones que resultan altamente significativas. La valoración de la calidad de vida dentro del ámbito del pensamiento y del análisis empírico se debe en primer lugar a la superación hace ya medio siglo de las claras limitaciones que introduce la valoración de las condiciones de vida de la sociedad sólo a través de indicadores única y exclusivamente de carácter económico, de entre los cuáles el Producto Interior Bruto, resultaba el de mayor peso y cuyo éxito casi con total seguridad sorprendería a su propio creador, Simom Kuznets, que ya en los años 30 escribía que "(...) the welfare of a nation can scarcely be inferred from a measure of national income"⁶. La otra consideración importante, ya señalada y que se concretará en el siguiente apartado, es el carácter multidimensional del concepto, en tanto que condicionante de cualquier metodología encaminada a valorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio.

► En relación a lo que se acaba de señalar, otro aspecto que debe ser considerado es que ya parece haber un acuerdo generalizado, que establece que la calidad de vida no es sino la integración de dos componentes: la primera de carácter "objetivable" en el que entran aquellas circunstancias valorables de la vida mediante el empleo de variables específicas o indicadores: aspectos materiales, las condiciones de trabajo, salud, educativas, de relaciones sociales, etc. La segunda componente, de carácter subjetivo, hace referencia a evaluaciones de las condiciones de vida, de carácter cognoscitivo y afectivo. En esta componente subjetiva, entran en juego elementos derivados de las expectativas de futuro personales, lo se denomina "el clima social dominante" en un momento dado, -que además pueden modificarse con gran rapidez, tanto en positivo como en negativo-y que sólo pueden valorarse a través de encuestas.

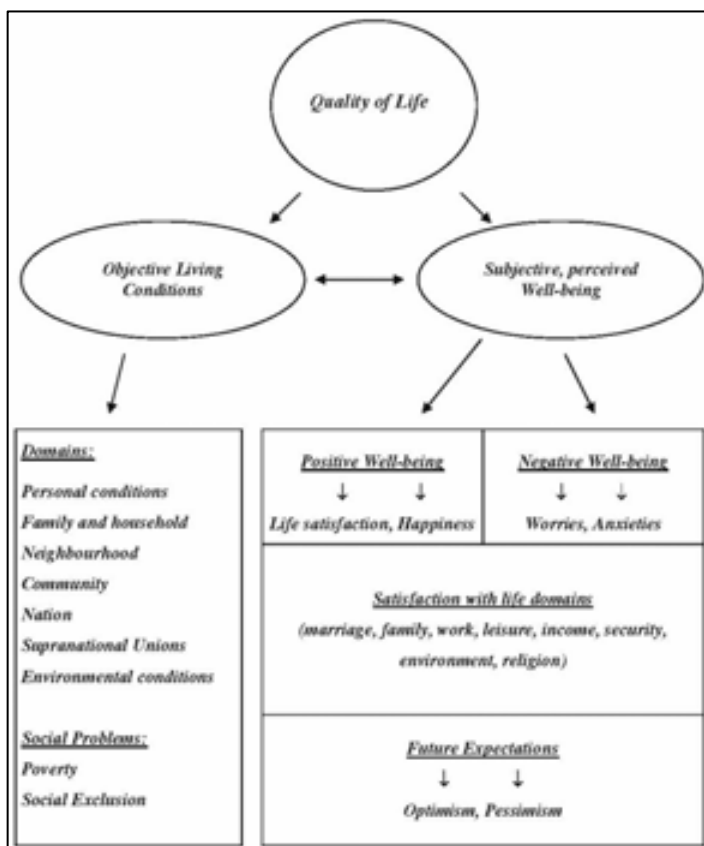
De esta forma, una sociedad con condiciones objetivas para alcanzar una aceptable calidad de vida, puede presentar rasgos o consideraciones de carácter subjetivo o de entorno social, de las que resulte un deficiente nivel de calidad. A la inversa, aunque esta situación resulta más difícil de encontrar, en sociedades con deficientes condiciones objetivas de vida, las relaciones sociales imperantes y el entorno social pueden dar lugar a un cierto nivel de su calidad de vida, por encima del que le correspondería valorando exclusivamente las condiciones objetivas.

En la Figura 1, tomada de Glatzer⁷, se establecen las relaciones entre las dos componentes (objetivas y subjetivas) y los principales dominios que el autor asocia a cada una de ellas.

⁶ Simon Kuznets, 1934. "National Income, 1929-1932". 73rd US Congress, 2d session, Senate document no. 124, page 7. <http://library.bea.gov/u?/SOD,888>

⁷ GLATZER, W. "Quality of Life in the EU and USA: Evidence from comprehensive indices". En *Rev. Applied Research in Quality of Life* (2006)

Figura 1. Calidad de vida y sus componentes



FUENTE: Glatzer, W.(2006)

entendemos que la objeción de Fahy y Cinnéide antes señalada en relación a lo condicionante que resultan los aspectos culturales, a lo que se perfectamente se puede añadir el nivel de las condiciones de vida de los que parte la población a estudiar, lleva a que en los análisis que se puedan realizar, sólo se deban considerar conjuntamente áreas con un elevado grado de homogeneidad social y cultural.

Desde estas bases de partida, es evidente que, como **herramienta de ayuda a la actuación por parte de las administraciones**, el análisis de las condiciones objetivas de bienestar social y las correspondientes actuaciones dirigidas a paliar, en su caso, los déficits detectados, constituye un elemento importante de gestión. Elemento que, en una segunda fase, bien puede complementarse con una valoración subjetiva, que permita que en el análisis se tengan en cuenta las expectativas y condicionantes sociales, que posibilitan encajar definitivamente –siempre teniendo en consideración el carácter probabilístico y dependiente de la coyuntura temporal de este tipo de valoraciones- las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos. Todo este proceso deriva en la implantación de los observatorios o “barómetros”, al estilo de los conocidos Eurobarómetro patrocinado por la Unión Europea o las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas en España.

► Frente al término calidad de vida, al de bienestar, uno de cuyos pioneros en su utilización fue el economista inglés Cecil Pigou en su publicación de 1920, “La Economía del Bienestar”, se le asocia usualmente al análisis de las condiciones de vida de población exclusivamente a través de indicadores – indicadores sociales-, que permiten una visión “objetiva” de dichas condiciones, sin interferencias de valoraciones subjetivas, sometidas, entre otras cuestiones a una notable variabilidad temporal.

En cualquier caso, se consideren o no en el análisis las valoraciones subjetivas que la población tengan en relación a sus condiciones de vida,

► La última consideración de importancia a reseñar, trata sobre el carácter relativo del concepto. En semejanza a otras ideas en las que la percepción humana –y por tanto con un mayor o menor grado de subjetividad- juega un papel significativo⁸, no es posible definir un límite máximo de bienestar y resulta bastante difícil establecer un límite mínimo, ya que para ello se debería establecer umbral básico indispensable, al estilo del límite de pobreza, pero que integre el resto de dominios o temas que forman parte del bienestar social.

Adicionalmente, la inexistencia de una metodología y de unos algoritmos homogeneizados y asumidos por la generalidad de los investigadores, impide establecer un marco de comparación generalizado, basado en métodos estandarizados de análisis.

Estas circunstancias dan lugar a una serie de consecuencias que afectan a este tipo de estudios y que se pueden particulariza en dos:

- Para un momento dado del tiempo sólo será posible determinar un indicador objetivo que en expresión de Chasco Irigoyen y Hernández Asensio⁹, no es sino un *“indicador cuantitativo sintético que incluye la multidimensionalidad propia del bienestar social a través de un grupo de variables objetivas, permitiendo establecer comparaciones entre diferentes territorios en un momento del tiempo”*.

- Como consecuencia de lo anterior, su valoración dependerá del entorno con el que se compara. Así, en un contexto desarrollado, una zona podrá estar situada en las posiciones inferiores de la jerarquía de bienestar, mientras que en otro ámbito de referencia, esa misma zona y aplicando el mismo proceso de valoración puede alcanzar posiciones superiores.

A modo de síntesis de todo lo anterior, la International Society for Quality of Life Studies¹⁰ ha desarrollado una lista de criterios para la evaluación de los índices de Calidad de Vida (QoL), perfectamente aplicables a los de valoración del bienestar social. Los más significativos de estos criterios son:

- 1.- El índice de QoL ha de tener un propósito claro, es decir, servir a las políticas públicas.

- 2.- El índice de QoL debe basarse en una teoría bien desarrollada.

- 3.- El índice de QoL debe expresarse como un solo número, pero debe ser posible desagregarlo en sus componentes, de forma similar al índice de los principales indicadores económicos.

- 4.- El índice de QoL debe estar basado en series temporales para permitir un seguimiento y control periódico.

⁸ En este punto de la dificultad de concreción, este concepto presenta una clara semejanza con el de desarrollo sostenible, para el que resulta realmente complicado poder establecer el momento a partir del cuál se entienden satisfechas las necesidades de la población.

⁹ CHASCO YRIGOYEN, C. y HERNÁNDEZ ASENSIO, I. “Medición del bienestar social provincial a través de indicadores objetivos”. L.R.Klein. Dpto. de Economía Aplicada. Universidad Autónoma de Madrid.

¹⁰ Citado en “A Survey of Indicators of Economic and Social Well-being”. Canadian Policy Research Networks. (<http://www.cprn.org>)

5.- El índice compuesto de QoL debe ser fiable, válido y sensible, como lo deben ser los componentes que forman el índice compuesto.

6.- La medición debe ayudar a las políticas públicas a desarrollar y valorar programas a nivel individual.

Como conclusión, y en la línea de lo escrito por Pena en una publicación de referencia en el estudio del bienestar¹¹: ***“lo importante no es llegar a una definición absoluta y definitiva de este concepto, sino obtener una definición “útil” que permita la toma de decisiones y el conocimiento aproximado de la situación real de un territorio”.***

2. LOS DOMINIOS Y LOS INDICADORES OBJETIVOS DEL BIENESTAR SOCIAL.

Pena Trapero, en un artículo de 2009¹², establece tres grandes enfoques en la valoración del bienestar: el que denomina “enfoque económico”, cuya base es el PIB con algunas modificaciones que permitan ampliar los flujos económicos a considerar; el enfoque de las “funciones de utilidad” y el enfoque mediante los “indicadores sociales”. Los dos primeros enfoques presentan dificultades insalvables, por lo que sólo este último, basado en la definición de dominios y de los correspondientes indicadores, es sobre el que inciden en la actualidad la práctica totalidad de los trabajos en este campo.

2.1. Los dominios del bienestar

Como se ha indicado, la valoración del bienestar social en el estudio, se incardinó a través del tratamiento de indicadores “objetivos”, por entender que este enfoque es el que más ayuda a las administraciones públicas a la toma de medidas efectivas dirigidas a paliar o eliminar los déficits en relación a las condiciones de bienestar de la población.

Por idéntico motivo, en el trabajo se optó por realizar un análisis diferenciado para cada uno de los diferentes componentes o dominios que finalmente se definieron como integrantes del bienestar. Esta forma de abordar el análisis del bienestar – frente a la alternativa de agregar todas las variables e indicadores-, presenta claras ventajas metodológicas y funcionales:

- Desde el punto de vista metodológico y conceptual, el análisis específico de cada dominio considerado, resulta notablemente más sencillo tanto de abordar como de interpretar los resultados, al no existir indicadores ajenos al dominio que introduzcan “ruidos” y distorsiones sobre los resultados.

¹¹ **PENA-TRAPERO**, J.B. “Problemas de medición del bienestar y conceptos afines, (una aplicación al caso español)”. INE, Madrid. 1977

¹² **PENA-TRAPERO**, J.B.. “La medición del Bienestar Social: una revisión crítica”. En “Estudios de Economía Aplicada”. Vol. 27-2. 2009

- Esta misma facilidad de interpretación posibilita que el análisis de los resultados pueda señalar claramente aquellas variables e indicadores de mayor peso o influencia –positiva o negativa-, sobre la valoración final de las diferentes regiones en cada dominio.

Este proceso ha sido seguido en infinidad de trabajos similares, por ejemplo el ya clásico del INE de “Indicadores Sociales”¹³ (1991) o más recientemente en el trabajo patrocinado por DG de Política Regional de la Comisión Europea “Policy guidelines for regions falling under the new regional competitiveness and employment objective for the 2007 - 2013 period”¹⁴ (2005)-, ambos desarrollados mediante análisis multivariante factorial.

Igualmente se procuró que los dominios se ajustasen a las exigencias –filtradas para la determinación de las condiciones de bienestar- que para ellos establece la anteriormente citada International Society for Quality of Life Studies, que son:

- En su conjunto, los dominios deben abarcar la totalidad de las experiencias de vida.
- Cada dominio debe abarcar una parte sustancial, pero discreta del QoL construido.
- Cada dominio de un QoL genérico debe tener relevancia para toda la población.

En relación a los dominios concretos, son innumerables las instituciones y organismo que han incidido en este tema. Algunas de las que se consideraron en el estudio fueron la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound); la Organisation for Economic Co-Operation and Development (OCDE); el Instituto Nacional de Estadística (Año 2005); la Fundación La Caixa y The Economist¹⁵.

Todas presentan un elevado nivel de coincidencia en los dominios propuestos, coincidencia que se extiende a la gran mayoría de los estudios dirigidos a la valoración de las condiciones de bienestar. Se puede constatar que existen una serie de dominios de utilización inexcusable y que se pueden agrupar en los cuatro siguientes:

- los representativos al **nivel de ingresos** de los individuos o las familias.

¹³ INE. “Indicadores Sociales. Tomo II. Disparidades económico-sociales de las provincias y Comunidades Autónomas”. Madrid, 1991.

¹⁴ CENTRE FOR INDUSTRIAL STUDIES (CSIL) DE MILAN et al. “Policy guidelines for regions falling under the new regional competitiveness and employment objective for the 2007-2013 period”. Milán. 2005.

¹⁵ Cuyas referencias respectivas son: <http://www.eurofound.europa.eu>; OCDE. Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. “Society at a Glance 2005”. <http://www.oecd.org>; Instituto Nacional de Estadística. Indicadores Sociales de España. Año 2005; La Caixa. Anuario Social 2004; “The Economist Intelligence Unit’s quality-of-life index (2006)”; <http://www.economist.com>

- los representativos de las prestaciones o del **salario social** con que las administraciones públicas complementan el salario económico. En este grupo entran los dominios relativos a las condiciones educativas y de salud.

- los relativos a las **condiciones de trabajo**: características del empleo, paro y prestaciones de desempleo.

- los indicativos de las **relaciones sociales e institucionales** de los individuos y familias: igualdad de género, participación electoral y en asociaciones, actividades culturales y de ocio, etc.

Cada uno de ellos debe quedar caracterizado mediante un conjunto de variables e indicadores, representativos del nivel o valor que alcanza éste en el territorio seleccionado.

En este caso concreto se definieron, a la vista de la disponibilidad de datos, que en última instancia resultó la mayor limitación, los siguientes dominios:

- Condiciones económicas.
- Condiciones de trabajo y empleo
- Conectividad
- Condiciones ambientales
- Cohesión Social
- Condiciones demográficas
- Nivel de Formación
- Condiciones sanitarias

2.2. Los indicadores del Bienestar

La selección de indicadores viene condicionada, además de por los aspectos reseñados anteriormente, por otros dos que serán los que se van a tratar en este apartado.

El primero de ellos es el ámbito territorial objeto del análisis y el segundo, la propia disponibilidad de acceso a las diferentes variables e indicadores a utilizar y su fiabilidad, para un año dado¹⁶.

• Por lo que se refiere al primero de ellos, constituía un requisito de partida que las unidades territoriales básicas fueran las regiones administrativas (NUTEs II) y que el ámbito de referencia fuesen las dieciséis que forman el Arco Mediterráneo Europeo (a excepción de Grecia): Andalucía; Murcia; Comunitat Valenciana; Catalunya; Languedoc-Roussillon; Provence - Alpes - Côte d'Azur; Corse; Liguria; Toscana; Lazio; Campania; Basilicata; Calabria; Sicilia y Sardegna. Estas regiones configuraban el ámbito estricto de análisis (Figura 2).

La necesidad de disponer de variables e indicadores regionales tanto de España, como de Francia y de Italia, derivaba directamente hacia el empleo en exclusividad de Eurostat como base de datos, por ser la única que ofrece unos mínimos requisitos exigibles de uniformidad y fiabilidad de los datos regionales.

¹⁶ Puesto que el análisis se centraba en la valoración del bienestar social en una fecha lo más próxima posible a la del estudio (2008-2009).

Figura 2. Ambito estricto de análisis



FUENTE: Estrategia Territorial Valenciana. Paneles

anuarios sociales de España. Para este trabajo se realizó una aplicación específica del DP₂ desarrollada por el profesor Mario Sendra Pina del Departament d'Estadística i Investigació Operativa de la Facultat de CC. Matemàtiques de la Universitat de València¹⁸.

El DP₂ es un proceso de análisis de carácter estadístico. Esto supone, entre otros aspectos, que su fiabilidad viene condicionada por las características y tamaño de la muestra con la que se trabaja. Con un número tan escaso de observaciones, - las 16 regiones citadas-, la fiabilidad de los resultados sería más que cuestionable y difícilmente defendible. Para superar este obstáculo se barajaron dos soluciones alternativas: la primera consistía en adaptar el número de variables a utilizar al de la muestra. Dado que existe una relación recomendada entre el tamaño muestral y el de variables e indicadores asociadas, que establece que el número de las primeras deben ser del orden de 4 a 6 veces el de las segundas, tendríamos que con 16 observaciones sólo se podría trabajar como máximo con 4 indicadores, lo que resulta claramente insuficiente. Lo mismo sucedía si el ámbito de referencia se ampliase a la totalidad de regiones de los tres países con regiones en el Arco Mediterráneo (España, Francia e Italia), que alcanzaba a un total de 60 regiones (excluidas Ceuta y Melilla y las islas de Guadalupe, Martinica, Reunión y Guayana)¹⁹.

Esta ampliación posibilitaba, inicialmente, el empleo del orden de 15 indicadores, lo que seguía siendo un número escaso para recoger todos los aspectos encerrados bajo el concepto de bienestar social. Era necesario ampliar el campo de las regiones que entraban en el análisis.

¹⁷ Ibidem (11)

¹⁸ Sobre la base de software libre en lenguaje R -a language and environment for statistical computing and graphics- fácilmente disponible en la red (<http://www.r-project.org/>).

¹⁹ Ceuta y Melilla por su carácter de ciudades, aunque a efectos administrativos sean consideradas NUTS II y las regiones francesas por el carácter de territorios de ultramar, con características sociales, económicas, culturales, etc, sensiblemente distintas de las continentales.

Sin embargo esta ampliación debía realizarse siguiendo unos criterios coherentes y rigurosos tanto desde el punto de vista metodológico como de aplicación. En esta línea y partiendo de la base de que necesariamente las observaciones debía ser las regiones integrantes de la Unión Europea, se entendió que el estudio ganaba en coherencia y fiabilidad si sólo se incluyen aquellas NUTEs II con un cierto grado de homogeneidad económica, cultural y social y que al mismo tiempo, estén integradas en la Unión Europea un período lo suficientemente largo como para que las diferentes políticas sectoriales de la Unión hayan podido consolidarse.

Finalmente la opción elegida, que se ajustaba a los dos criterios de homogeneidad socio-económica y cultural y de permanencia, antes citados, fue la de restringir el ámbito de estudio a las regiones de forman los trece países que integran la denominada “área euro”²⁰, a los que se ha añadido Gran Bretaña, ya que aunque todavía no es esa su moneda, reúne claramente las dos condiciones indicadas. A través de este proceso, frente a las 320 regiones que integran la Unión de los 27, se seleccionan inicialmente 198 (el 62%). Estas regiones suponían en 2009 el 83 % de la población de la Europa de los 27 y un 64 % de su territorio. Ellas son las que inicialmente van a formar el ámbito de referencia sobre el que comparar las 16 regiones del “ámbito estricto”.

Es evidente que en cualquier proceso estadístico como este, la selección de la muestra -ámbito de referencia- condiciona los resultados tanto en términos absolutos como también en los relativos. Por lo que respecta a los primeros, en este caso no significaba inconveniente alguno dado que en última instancia con el trabajo se busca un índice que jerarquice las condiciones de bienestar social en las distintas regiones del ámbito estricto, para lo que las valoraciones absolutas resultan en sí mismo de poco significado. Más importante puede resultar el hecho de que igualmente se modifiquen las posiciones relativas entre observaciones (regiones) en función de la muestra. Sin embargo esta circunstancia es inherente a cualquier proceso estadístico, que se ve sometido a alteraciones más o menos significativas, en función del tamaño y características muestrales. Esto no hace sino realzar la importancia de seleccionar una muestra representativa tanto en el número de observaciones que la integran como en las características que se quieren analizar. Por todo ello, se entiende que la selección inicial realizada²¹ se ajusta a las condiciones de representatividad exigidas.

Por último, y en relación a lo anterior, es evidente que la exclusión de aquellos países que más recientemente se ha incorporado a la Unión y que presentan unas condiciones de nivel de vida y bienestar notablemente inferiores a los trece países considerados en el estudio, suponía de antemano una sensible pérdida de posiciones de las regiones finalmente analizadas, particularmente de las del Arco Mediterráneo Europeo, en el ranking de final del bienestar, puesto que sin ningún género de dudas, la valoración media hubiese disminuido en el caso de haber

²⁰ Estos países son: Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Grecia y Slovenia

²¹ Posteriormente esta selección se redujo en seis regiones, buscando precisamente la fiabilidad estadística de los resultados.

incluido las nuevas regiones que se han integrado en la Unión, realizando de esta forma las posiciones de las regiones con mejores condiciones de bienestar social.

- En relación a la disponibilidad de variables, ya se ha indicado que como consecuencia de los condicionantes iniciales, fue Eurostat prácticamente la fuente única de información.

Eurostat, de orientación inicial fundamentalmente económica, ha ampliado su campo de actuación a muchos otros aspectos, de manera que a nivel de países, ofrece una serie de indicadores de gran interés en muchos aspectos, entre ellos, los medio ambientales o de bienestar. Sin embargo, cuando se desciende a nivel regional o provincial (NUTE II ó III), tanto las áreas temáticas como la cantidad de información asociada a ellas, disminuye drásticamente. Así por ejemplo, desaparecen las áreas de Condiciones Sociales y de Energía y Medio ambiente.

En este nivel regional Eurostat estaba articulada en doce áreas básicas²², que a su vez se desagregan en diferentes subáreas y cada una de ellas en diferentes variables²³. Las limitaciones y carencias señaladas hace que bastantes de los datos que se ofertaban no pudieran emplearse en el trabajo. Las principales limitaciones que se detectaron fueron:

- En la base de datos figuraban variables e indicadores vacíos.
- Igualmente existían un número importante de regiones que no disponían de datos de un número, también importante de variables.
- En otros casos, los datos sólo se ofrecen para NUTES I, lo que los hacía poco utilizables para el trabajo.

Sirva como ejemplo el caso de aquellas ligadas a los niveles educativos de la población, se apreciaron carencia de datos a nivel de NUTES II en gran número de regiones alemanas y británicas –de ambas sólo se dispone de datos a nivel de NUTE I-, mientras que simplemente no existían datos de ningún tipo para las regiones griegas. Estas circunstancias imposibilitaron el empleo de estas variables, siendo necesario reemplazarlas por otras que recogían menos fielmente el concepto o la idea que se quería representar con el indicador inicialmente seleccionado.

En relación a este punto, cuando se dio una situación puntual de carencia de datos, se ha procurado seguir una pauta general en el tratamiento dado a aquellas observaciones (regiones) de las que para un año concreto se carece de algún dato concreto en alguna de las variables.

Adicionalmente a Eurostat y a fin de complementar, en la medida de lo posible las carencias señaladas, en casos muy concretos se acudió a como fuente alternativa la del European Spatial Planning Observation Network (ESPON) y a las bases de

²² Ultimamente se le ha añadido una nueva relacionada con los movimientos migratorios.

²³ El desarrollo completo de todas ellas puede consultarse en **EUROPEAN COMMISSION**. "European Regional and Urban Statistics. Reference Guide. 2008"

datos del proyecto CORINE Land Cover y de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

Cada variable se sometió a un análisis individualizado a fin de determinar su grado de idoneidad para formar parte de la aplicación DP₂. De esta forma se ha tenido que descartar algunas de ellas por no reunir las condiciones mínimas, sobre todo en lo referente a dispersión de los valores y de datos extraordinarios que pueden condicionar notablemente los resultados finales.

Con todas estas consideraciones previas, los dominios y variables que se seleccionaron inicialmente fueron las que se aparecen en la Tabla 1 siguiente.

Tabla 1. Dominios e indicadores empleados

DOMINIOS	VARIABLES E INDICADORES
Condiciones económicas (17)	<ul style="list-style-type: none"> • En este dominio se incluyeron indicadores ligados a la actividad económica y al PIB, incluido el número de patentes (6). • También se incluyeron indicadores de empleo, tanto en actividades de alto valor añadido y tradicionales, incluida la tasa de actividad. Todas ellas sin diferenciación por género. (9) • Por último se incluyeron indicadores de accesibilidad (2)
Cohesión social (7)	<ul style="list-style-type: none"> • La dificultad de disponer de indicadores regionales de este dominio, obligó a centrar el análisis en variables exclusivamente ligadas a la marginalidad; concretamente a problemas de alcoholismo, drogodependencia, etc (7)
Características demográficas (6)	<ul style="list-style-type: none"> • Se valoraron indicadores de movimientos migratorios, índices demográficos standards y saldo vegetativo (6).
Condiciones de trabajo y empleo (14)	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluyeron en este dominio Tasas de Empleo / Desempleo por sexo y edad (10) • Empleo a tiempo parcial, desempleados de Larga Duración y Horas trabajadas semanalmente (4)
Conectividad (12)	<ul style="list-style-type: none"> • En este dominio todos los indicadores son de dotación de red: Km de red por Km² y habitante; Km de red por Km² y Km de red por y habitante. • Se han considerado autopistas y autovías, carreteras convencionales, ferrocarril de alta velocidad y ferrocarril convencional. (12)
Niveles de Formación (9)	<ul style="list-style-type: none"> • Se han incluido el % de la población según niveles de estudio finalizados, diferenciando por género (4) • También figuran el % de la población empleada por sexo y niveles de estudios finalizados (4). • Por último, se incluyó el % de población que participa en actividades de formación continua (1).
Condiciones Ambientales (14)	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de los datos del CORINE Land Cover, se obtuvo indicadores de superficie sellada y natural por Km² y por habitante (6) • Igualmente se valoraron los espacios protegidos (LICs):

	superficie media, coeficiente de variación y respecto Km ² y habitante (5). • Emisiones de CO ₂ , también por superficie y habitante. (3)
Condiciones Sanitarias (14)	• Se incluyeron la tasa de mortalidad estandarizada para eliminar el efecto estructura de edad de la población, y una serie de indicadores sobre causas de defunción. (14)

3. CONCLUSIONES.

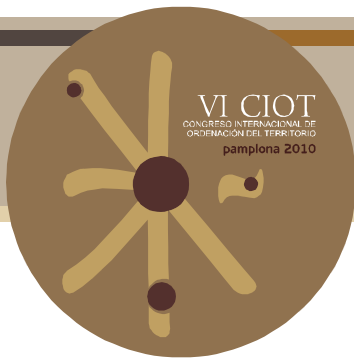
- El bienestar social de un territorio depende básicamente de sus características sociales y económicas. No es posible, por tanto, empleo de dominios e indicadores generalizables a todos los ámbitos geográficos.

- La utilización del DP₂ como método de análisis multivariante presenta, desde nuestro punto de vista, ventajas comparativas frente a otras alternativas, por ejemplo el análisis factorial, al facilitar la interpretación de los resultados y el seguimiento del proceso así como el papel que juega cada indicador o variable introducido en el análisis. Por contra, el DP₂ no está implementado en los paquetes estadísticas más empleados por los usuarios no expertos en procesos estadísticos, lo que supone un inconveniente.

- Eurostat presenta todavía notables carencias como base de datos regional, lo que resulta llamativo si se tiene en consideración que la Unión Europea destina una parte importante de su presupuesto, a la política regional, a través de los fondos estructurales, iniciativas comunitarias, etc.

- Igualmente, pese a disponer de una serie aceptable indicadores sociales para los distintos países, las anteriores carencias de Eurostat, se manifiestan también, en la escasez de indicadores sociales regionales, que muchos países de la Unión han desarrollado en los últimos años, pero que no han encontrado reflejo en dicha base de datos.

- Todo proceso basado en el empleo de múltiples observaciones y variables, por tanto, sometido a la variabilidad de unas y otras, hace necesaria una máxima exigencia en el control previo de ambos: su ajuste a los condicionantes establecidos por el método de análisis aplicado, entre lo que resulta muy importante el control de valores extraños –los muy diferenciados del resto-, cuya inclusión pueden hacer llegar a conclusiones erróneas.



La necesidad de la planificación territorial para afrontar el futuro en la Comunidad de Madrid

*Alexandra Delgado Jiménez**

**(Arquitecta Urbanista, DEA Urbanismo y Ordenación Territorial, Doctoranda Universidad Politécnica de Madrid)*

1. EVOLUCIÓN Y CRISIS URBANA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Estamos viviendo una etapa de crisis urbana que convierte el momento actual en idóneo para repasar las causas y proponer alternativas de futuro.

Madrid empezó la primera fase de desarrollismo con el gran crecimiento de la fábrica metropolitana en barrios de aluvión por la presión migratoria de los sesenta y setenta. Según datos del *Estudio sobre la ocupación del suelo por usos urbano-industriales aplicado a la Comunidad de Madrid*, del MMA y la UPM (Naredo et al., 2008), se pasó de una ocupación del suelo por estos usos de casi 26 mil hectáreas en 1956 a más de 94 mil en 1980, lo que supone un crecimiento del 364,42%, y un desorbitado aumento de la población pasando de los 2 a los casi 5 millones de habitantes. El paisaje urbano era un mosaico invertebrado y la falta de equipamientos urbanos pasaba factura. Se trataba de una crisis urbana.

Desde entonces, la Comunidad de Madrid ha vuelto a sufrir una gran transformación urbana en el periodo democrático con un aumento de la población pero sobre todo de la edificación, del coste y del consumo. En 2005 se llegó a la ocupación de suelo por usos urbano-industriales de 156 mil hectáreas (un 165,85% de crecimiento respecto a 1980) pero esta vez sin un espectacular aumento de población aparejado, ya que sólo se aumentó en un millón de habitantes hasta rozar los 6 millones.

La región se ha hecho más insostenible y vive una crisis urbana, causada por el divorcio entre las necesidades y la producción de ciudad, ya que no se ha basado el crecimiento en la creación de nuevos hogares. Y se ha conformado por modelos dispersos, con mayores requerimientos energéticos que el modelo compacto tradicional, lo que unido a la escala de los procesos, supone una ineficiencia total del sistema.

Esta transformación urbana ha tenido muchas consecuencias y no sólo para los ciudadanos que han observado cómo les “robaban” a ojos vista la ciudad que conocían. Esta transformación urbana ha relanzado la hegemonía de los sectores que influyen en el crecimiento de la Comunidad de Madrid y se ve apoyada con la toma de decisiones y financiación de las diferentes administraciones ante la pasividad de los agentes sociales y ciudadanos.

2. PLANIFICACIÓN PARA LA SALIDA DE LA CRISIS

La salida de la crisis económica no debe volver a basarse en el crecimiento urbano como motor de desarrollo económico y la competitividad internacional de ciudades, ya que la ciudad no es una mercancía.

Ante la presente situación de crisis urbana, se hace necesario plantear instrumentos para la transformación del gobierno urbano y la búsqueda, de este modo, de un modelo urbano más deseable, es decir, con un cuerpo social, desde la participación, para hacer visibles los procesos de toma de decisiones, con un funcionamiento del metabolismo urbano más eficiente, etc.

Este gobierno urbano tiene en la planificación urbana y ordenación territorial instrumentos clave para poder acoger/definir/establecer nuevos modelos, que, entre otras cuestiones, incluyeran ciertas condiciones que pudieran responder así a otros modelos, como los que se plantean desde diversos ámbitos, a saber, decrecimiento, austeridad, Ecología Política y sostenibilidad.

Las propuestas de futuro no sólo deben apostar por un modelo alternativo al actual, que permita salir de la crisis urbana y apunte en una mejora de la calidad de vida, sino que en el mismo proceso debe incluir a todos los agentes en la toma de decisiones. Y un instrumento clave para proyectar otro futuro territorial en la Comunidad es la planificación del territorio.

2.1. La trayectoria de la planificación territorial en la Comunidad de Madrid

En Madrid no contamos con mucha tradición de planeamiento regional, pero eso no debe ser un lastre para adoptar un instrumento regional que adopte un nuevo modelo urbano. En el año 1939 se redactó el primer y único Plan Regional con el que ha contado la Comunidad de Madrid, lo que supuso «el ‘salto’ definitivo del plano local al regional [que] sería dado por el Plan Regional de Madrid [de 1939], redactado en plena guerra civil por el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, que funcionó entre 1937 y 1939» (Valenzuela 1977:48). Se trataba de un plan basado en núcleos de desarrollo en torno a Madrid capital.



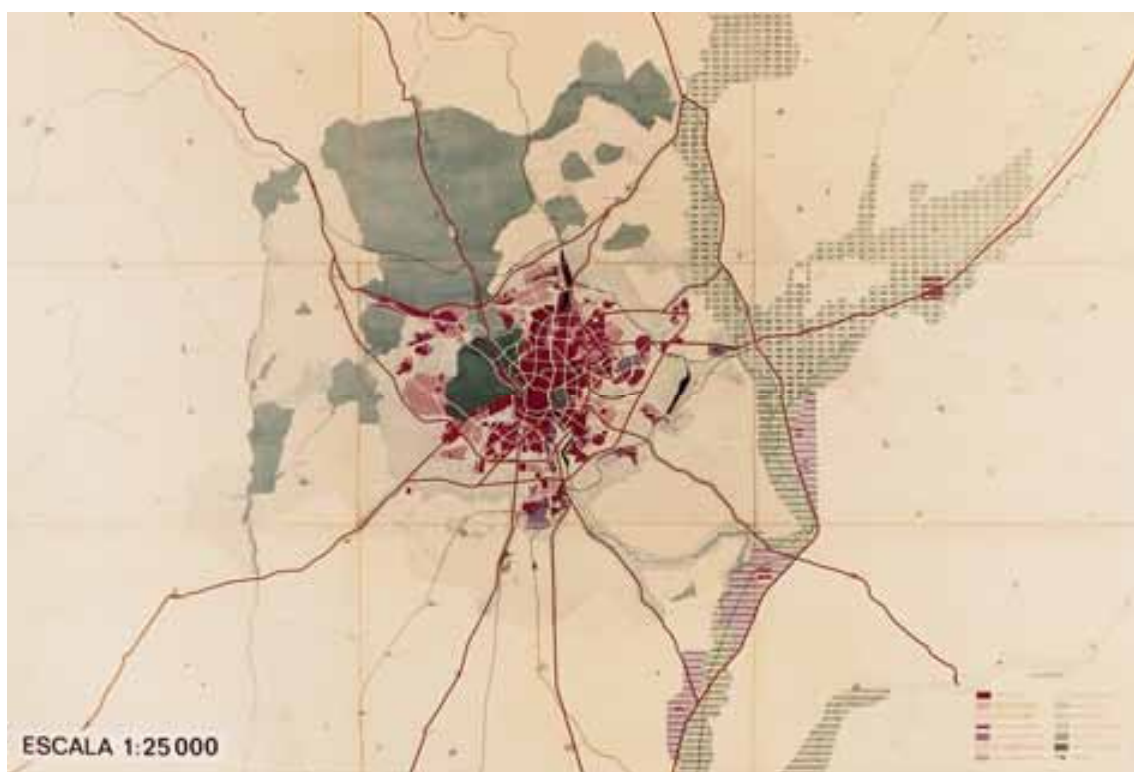
Mapa 1. Plan Regional de Madrid, 1939.

Fuente: Comunidad de Madrid (2006): *Los planes de Ordenación Urbana de Madrid*. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio.

Años más tarde en el año 1963 hubo otro instrumento de planificación supramunicipal, el Plan General de Ordenación Urbana del Área metropolitana de Madrid.

La redacción y seguimiento del Plan de 1963 corrió a cargo de «COPLACO: Siglas de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, organismo autónomo, de carácter urbanístico, de la Administración del Estado. Fue creado por ley en 1963 para «promover, acordar, orientar, coordinar y fiscalizar la ordenación urbanística», dentro de un ámbito que comprendía veintitrés términos municipales situados alrededor de Madrid, incluido el de esta ciudad» (Terán, 2002).

El Plan de 1963 es ya un plan de descongestión, ya que en aquel entonces se trata ya de una metrópolis industrial. «El Plan de 1963 quedó pronto desfasado en sus previsiones básicas ante la intensificación del crecimiento de Madrid, consecuencia de la entrada de la economía del país en una coyuntura expansiva y de la falta absoluta de criterios de equilibrio territorial. Donde más se acusó tal desfase fue en el ‘alfoz’, que en 1970 había alcanzado casi la población prevista para el año 2000, por lo que creemos que puede hablarse con propiedad de un “desbordamiento” del planeamiento por la realidad» (Valenzuela 1977:57).



Mapa 2. Madrid 1963. Plan General del Área Metropolitana de Madrid.

Fuente: Comunidad de Madrid (2006): *Los planes de Ordenación Urbana de Madrid*. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio.

En todo caso, y aunque el planeamiento fuera desbordado, la influencia del Plan de 1963 fue clara, ya que en ella se basa la actual delimitación y conformación de la Región Metropolitana de Madrid. «La importancia del Plan [de 1963] que se establece en 1964 radica en que produce la configuración actual de la Región Metropolitana de Madrid, cristalizando un modelo territorial caracterizado por el peso del Municipio de Madrid» (Sambricio, 1991:51).

En el periodo democrático, la Comunidad de Madrid «fue una de las primeras en dotarse de un marco normativo en Ordenación del Territorio (Ley 10/1984), [pero] ha encontrado muchas dificultades para formular y tramitar instrumentos de ordenación territorial, tanto a nivel regional como subregional. Las Directrices de Ordenación del Territorio (Avance 1984/85), en un contexto de crisis y con un enfoque eminentemente defensivo, centrado en la conservación del medio natural y rural y en el diseño de infraestructuras y servicios regional, quedaron bloqueadas y a nivel operativo se intentaron substituir, en un contexto de recuperación económica, por las Estrategias Territoriales Subregionales» (FUNDICOT, 1997).

A mediados de los noventa, hubo otro intento de relanzar la ordenación territorial, a través del documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, un documento de carácter vinculante, y a través de un Plan Estratégico Director Regional de Ordenación de la Comunidad de Madrid, de carácter estratégico, como su nombre indica, pero no vinculante, al no ser una de la figuras que incluye la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (y que serían el Plan Regional de Estrategia Territorial, como instrumento de cabecera, los Programas Coordinados de la Acción Territorial y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural).

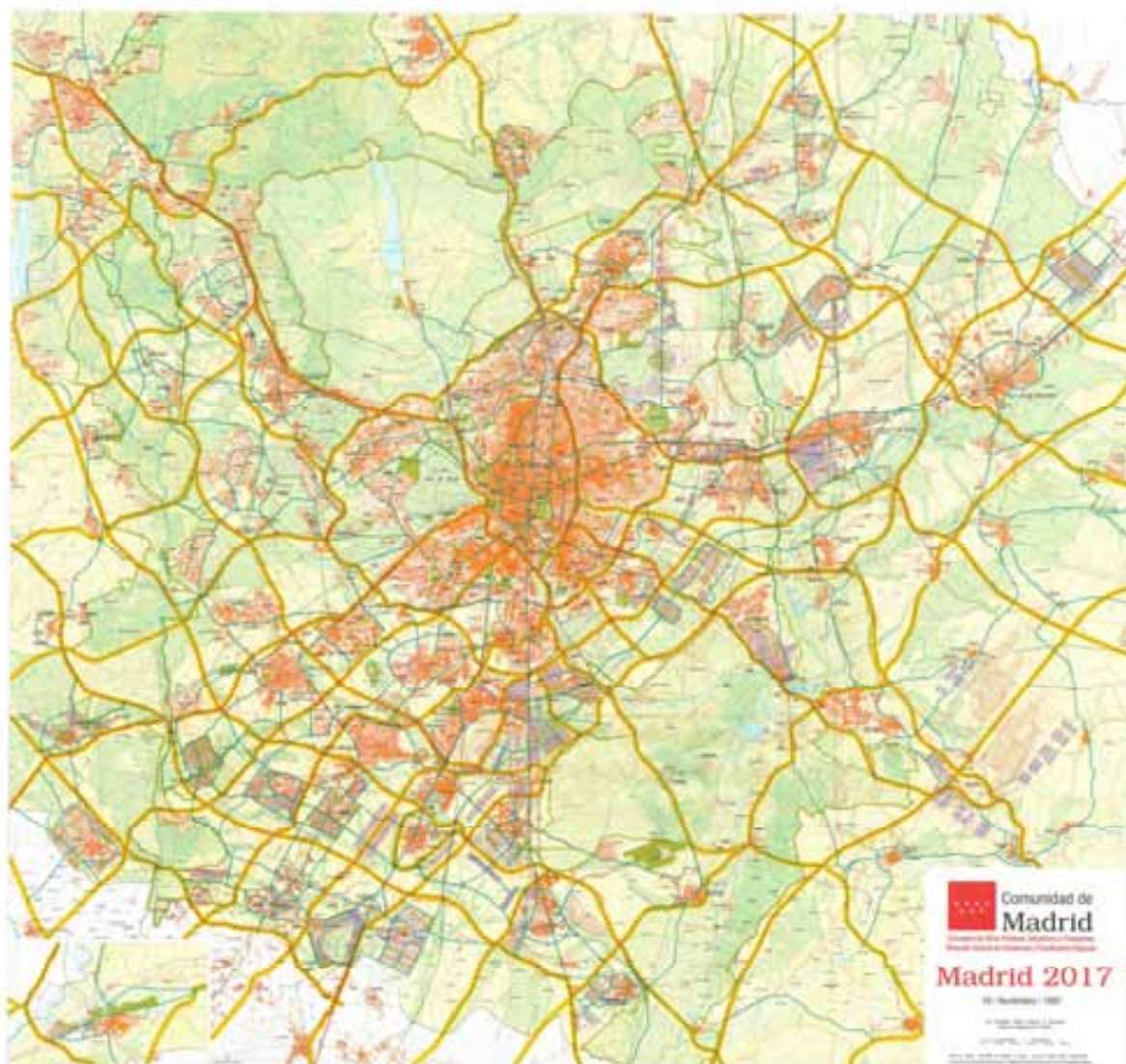
Las bases de la Estrategia de Transformación Territorial en las que se centra el documento del Plan Regional de Estrategia Territorial son la Gran Base Logística, la Operación Vivienda, la Red Ferroviaria Regional y el Mallado Verde Jerarquizado. En todo caso, se observa la concatenación de proyectos de escala regional como idea de plan regional y una gran apuesta al desarrollismo urbano y la ocupación de suelo. Sobre todo, cuando el Plan Estratégico Director Regional de Ordenación de la Comunidad de Madrid que en una visión de futuro 2017 muestra un excesivo trazado viario que convierte a la región en un mosaico para incorporar nuevos desarrollos urbanos.

Ambos planes no se llegaron a aprobar en última instancia, por lo que la Comunidad de Madrid se quedó sin un instrumento de planificación territorial. En todo caso, cabe destacar que estos planes sí que han tenido cierta influencia en el desarrollo posterior de la región, no sólo en su filosofía desarrollista, sino en la ubicación de ciertos desarrollos descritos por los planes.



Mapa 3. Propuesta de Plan Regional de Estrategia Territorial

Fuente: Comunidad de Madrid (1995): Plan Regional de Estrategia Territorial. Consejería de Política Territorial.



Mapa 4. Propuesta de Plan Estratégico Director Regional de Ordenación de la Comunidad de Madrid. Madrid 2017.

Fuente: Comunidad de Madrid, 1997.

Tras analizar la trayectoria de la planificación territorial en la Comunidad de Madrid, y los últimos intentos fallidos de la misma, se puede observar que la situación que existe actualmente es atípica. La Comunidad de Madrid es la única comunidad autónoma de España que no tiene ningún instrumento regional o subregional ni aprobado ni en tramitación (la Región de Murcia carece también de estos instrumentos, pero sí tiene instrumentos de ordenación del litoral aprobados).



Mapa 5. Instrumentos regionales, subregionales y litorales de ordenación del territorio, 2009.

Fuente: Elaboración OSE (2009) a partir de la cartografía de la Base de Datos del Inventario de Normativa e Instrumentos de Ordenación del Territorio (2007) y de la actualización de las comunidades autónomas (2009).

2.2. El futuro de la planificación territorial en la Comunidad de Madrid

El planeamiento regional es necesario al ser un marco estratégico que permite el equilibrio territorial y en el cual las reglas del juego son conocidas y por tanto favorece la transparencia. Permite la búsqueda de coherencia en la ubicación de los desarrollos residenciales, en relación con el transporte colectivo y de los equipamientos. Si además apostamos por una planificación integral que incorpore aspectos olvidados o tratados de manera aislada como el patrimonio y el paisaje, podría ser una verdadera transformación de la visión territorial, que no considerara el territorio como lo urbano y lo que no es urbano (todavía).

Pero también hay riesgos, un plan de ordenación territorial al límite de capacidad podría suponer una devastación del territorio. Planes generales como el vigente en la ciudad de Madrid —que clasificó el término municipal a saturación— no deberían ser el modelo ampliado de escala. En esa línea, ¿no debería ser exclusivamente ciencia-ficción un escenario de una región-estado de diez millones de habitantes?

La situación actual es una oportunidad para potenciar el planeamiento como instrumento de gobierno del territorio y su papel como integrador de las demandas de los ciudadanos (el “interés público” pero no tomado como excusa). Apostar por el crecimiento urbano como motor de crecimiento sólo nos lleva a sucesivos ciclos inmobiliarios que dejan el actual “paisaje después de la batalla”. En los noventa se perdió una oportunidad histórica, y las consecuencias son patentes. Ahora tenemos otra oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

COMUNIDAD DE MADRID (1995): Plan Regional de Estrategia Territorial. Consejería de Política Territorial.

COMUNIDAD DE MADRID (2006): *Los planes de Ordenación Urbana de Madrid*. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Medio ambiente y Ordenación del Territorio.

FUNDICOT (1997): “Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid: Análisis y valoración”. <http://www.fundicot.org/Documentos/PRET.pdf>

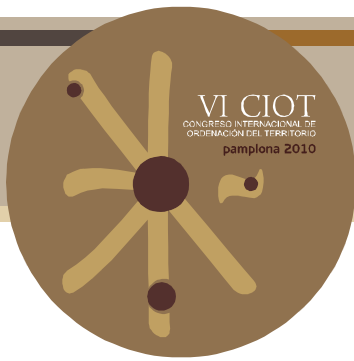
NAREDO, J. M. y HERNÁNDEZ AJA, A., Dir. (2008): *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid*. Convenio Específico de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente (Secretaría general para el territorio y la biodiversidad) y la Universidad Politécnica de Madrid.

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA - OSE (2009): *Sostenibilidad en España 2009: Atlas*. Editorial Mundiprensa, Madrid.

SAMBRICIO, C. (1991): “Memoria urbana de Madrid”. AYUNTAMIENTO DE MADRID. *MADRID METRÓPOLI*. Tercera tenencia de Alcaldía, pp. 17-55.

TERÁN TROYANO, F. (2002): “COPLACO”. *Enciclopedia Madrid S.XX*.

VALENZUELA RUBIO, M. (1977): “Notas sobre el desarrollo histórico del planeamiento en España”. *II Curso de Urbanismo organizado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, abril de 1977.



“Definición de ámbitos espaciales para el desarrollo de políticas territoriales por objetivos en Castilla y León”

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA de la Universidad de Valladolid.

Juan Luis de las Rivas Sanz (1), Enrique Rodrigo González (2), Felix Iglesias Escudero (3)

(1) Doctor Arquitecto, profesor en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Valladolid y miembro del consejo de dirección del Instituto Universitario de Urbanística.

(2) Arquitecto e investigador del Instituto Universitario de Urbanística.

(3) Arquitecto y doctorando del Instituto Universitario de Urbanística.

Resumen:

Con la Ley 3/2008, del 17 de junio de 2008, la Comunidad Autónoma aprueba las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, concebidas como una “Agenda para el Gobierno del Territorio”. Este documento general y programático ha de ser completado por unas Directrices Complementarias, de acuerdo con la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Entre los trabajos vinculados al desarrollo de dichas directrices se plantea, en un contexto de investigación y de discusión todavía no cerrado, la necesidad de orientar en el espacio las diferentes estrategias de acción pública en la Comunidad Autónoma. Para ello, de acuerdo con los principios de la Agenda, se ha propuesto una lectura por objetivos del territorio regional con el despliegue de algunos indicadores que caracterizan el perfil básico de los lugares donde, por uno o varios factores clave, es necesario priorizar la intervención.

Abstract:

The Act 3/2008, of June 17, 2008, approved the *Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio* of Castilla y León (DOTCyL), conceived as an "Agenda for the Territory government." This general and programmatic document must be supplemented by "Complementary Guidelines", in accordance with the *Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León* (LOTCyL). Among the works related with the development of these guidelines we are working, in a context of research and discussion yet unclosed, around the territory interpretation as a key question to lead the different strategies for public action in the Autonomous Community. According to the principles of the Agenda, it has been proposed a reading of regional targets based on the emphasis on some indicators that characterize the basic profile of the spatial situations where it will be necessary to prioritize the intervention.

1. ORÍGENES DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DE TERRITORIAL EN CASTILLA Y LEÓN

La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León (LOTCyL), establece los principios y objetivos de la ordenación del territorio en esta Comunidad y regula los instrumentos para que la Junta de Castilla y León ejerza su competencia en la materia. Entre estos últimos ocupan un lugar central las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, cuyo objetivo es la ordenación conjunta de la Comunidad definida como marco de referencia espacial para orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León.

Conforme al artículo 11 de la citada Ley, las Directrices se formalizan en dos documentos: primero, las Directrices Esenciales, con rango de ley, que deben definir el “modelo territorial” de Castilla y León y los principios que sustenten las políticas con incidencia territorial; segundo, las Directrices Complementarias, que han de ser aprobadas por Decreto como desarrollo reglamentario de las anteriores. Aunque no podemos aquí abordar los problemas asociados al concepto de “modelo territorial”, las Directrices Esenciales se proponen con prudencia como “una agenda para el gobierno del territorio”, con carácter conceptual y proyección genérica sobre el territorio, siendo misión de las Directrices Complementarias una mayor concreción tanto geográfica como de contenidos.

Efectivamente, tras la aprobación de las Directrices Esenciales en el 17 de junio de 2008, Ley 3/2008, nos encontramos en un avanzado proceso de elaboración de las Directrices Complementarias, marcados unos objetivos para la Ordenación del Territorio que podemos considerar clásicos:

- a) Definir un modelo territorial para Castilla y León, capaz de favorecer la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior de la Comunidad, con especial atención a los núcleos que por sus características y posibilidades puedan constituirse en centros de desarrollo comarcal.
- b) Mejorar la compatibilidad entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización, y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Comunidad.
- c) Establecer los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia territorial, desde una visión global de los problemas de la Comunidad Autónoma.

2. DELIMITANDO ZONAS DE ACTUACIÓN

La Ley 10/1998 señalaba algunas singularidades territoriales de Castilla y León: gran extensión; fragmentación administrativa; debilidad del sistema urbano; envejecimiento y dispersión demográficas, que frenan la creación de demandas mínimas; frágil implantación industrial, que impide el desarrollo de servicios asociados... son rasgos citados sistemáticamente en estudios regionales, que han ido moldeando un diagnóstico negativo en exceso, peligrosamente asociados a la creencia en que la política territorial puede corregir la realidad geográfica.

Sin embargo las Directrices Esenciales marcaban un giro realista, destacando los rasgos constitutivos del territorio de la Comunidad en positivo y considerando no sólo lo que el territorio "ha sido", sino abordando lo que dicho territorio "podría ser". Dirigidas por una voluntad de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, se destacan las estructuras del territorio de Castilla y León que pueden ser soporte de la mejora en los servicios y faciliten una progresiva modernización de las infraestructuras territoriales, desde principios de eficiencia y equidad, y con un impulso articulado de las capacidades de iniciativa local.

Para ello las Directrices Esenciales fomentan lecturas sistémicas del territorio como clave para la acción: corredores territoriales, sistema de centros prestadores de servicios como subsistema de la red urbana y sistemas de áreas singulares, que interfiere con un sistema de áreas funcionales sin cuestionar las virtualidades de la Provincia.

La LOTCyL no exige una delimitación previa o cerrada de los ámbitos de actuación, así su artículo 17 establece como primer objeto de las Directrices Territoriales de ámbito subregional la delimitación del ámbito geográfico objeto de ordenación. Esta libertad facilita el cumplimiento de uno de sus objetivos claves, el de mejorar la coherencia y la coordinación entre la política territorial y las políticas sectoriales, evitando una concepción arcaica o antifuncional de los ámbitos de actuación en cada caso.

El primer acercamiento al territorio es por lo tanto el de unas Áreas Funcionales, concebidas como ámbitos complementarios de referencia de dimensión subprovincial, delimitados con criterios abiertos a razones de oportunidad. En la redacción de la Directrices Complementarias se mantiene el criterio inicial de tamaño mínimo y de dotación de centros estructurados de la propuesta de Directrices Regionales de 2001 (con ligeros ajustes, aunque sólo llegara a definirse como avance). Estas 52 Áreas Funcionales deben redefinirse en función del despliegue de estrategias coordinadas de desarrollo socioeconómico. Distinguimos al menos cuatro tipos de áreas funcionales, de acuerdo con las singularidades de Castilla y León: las asociadas a un área urbana principal, ciudades/municipios con más de 20.000 habitantes; las áreas rural/urbanas, estructuradas por núcleos mayores de 5.000 habitantes vigorosos; las áreas rurales de campiña/llanura y las áreas rurales de montaña, que pueden ser más o menos dinámicas. Es evidente que los problemas "funcionales" se concentran en las áreas rurales menos dinámicas.

Con ello se fomenta una primera estructura del modelo territorial, que exige ser combinada con la perspectiva estratégica que introducen los sistemas de centros urbanos y de corredores territoriales (históricos y de transporte), además de otros subsistemas valiosos, como pueden ser los ligados al patrimonio natural –red de Espacios Naturales- o al patrimonio cultural –red de conjuntos históricos...- Ello va a permitir una visión estratégica capaz de combinar recursos y mostrar oportunidades. En síntesis, el modelo territorial planteado, superpuesto a la propia estructura física condicionante del territorio, se caracteriza de esta superposición de áreas, corredores y nodos.

Sin embargo corremos el riesgo de promocionar una lectura demasiado homogénea y estática de este modelo. En realidad dicho modelo no resuelve, como cualquier otro apoyado en categorías abstractas o administrativas (pensemos en el falso debate sobre las comarcas), las importantes diferencias existentes, que suelen ser interpretadas superficialmente como “desequilibrios”. Para favorecer la acción útil del sector público es preciso superponer una “racionalidad” que oriente cualquier modelo tanto hacia la realidad como a los objetivos de ordenación. Denominemos a esta racionalidad “perspectiva estratégica”, buscando un orden de espacios asociables a situaciones concretas donde se pueden detectar grandes objetivos prioritarios. Para ello articulamos de una manera diferente la información territorial de la que disponemos.



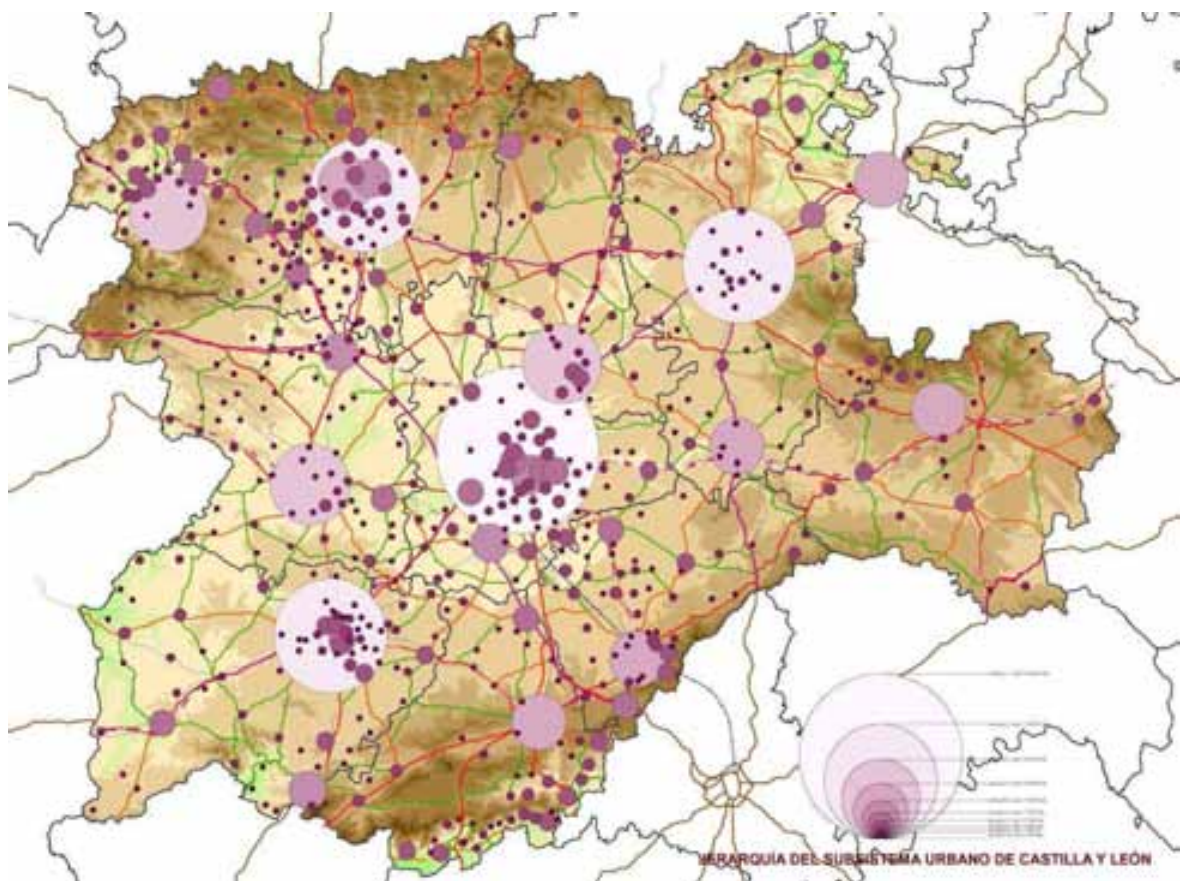
Mapa de las Áreas Funcionales de Castilla y León
[Fuente: elaboración propia]

3. DEFINICIÓN DE LAS ZONAS OBJETIVO

Recordemos que Castilla y León tiene 94.226 Km² y una población de 2.563.521 habitantes (padrón municipal de 2009) con una densidad media de 27,20habitantes/km², distribuidos en 9 Provincias, 2.248 Municipios y casi de 6.500 núcleos de población. El territorio de la Comunidad Autónoma es sin duda complejo, combinando situaciones puntuales de densidad con un amplio abanico de situaciones diversas que comparten la impronta de una población escasa. Los

paisajes regionales marcan el carácter de un poblamiento disperso configurado durante la Edad Media, sin cambios dramáticos desde entonces, sólo marcado por amplios periodos de atonía y breves estímulos de progreso.

Las directrices han de establecer los fundamentos espaciales de una intervención inteligente en el territorio, capaz de abordar los problemas más graves –territorios más frágiles o más problemáticos- y de facilitar una difusión más amplia del desarrollo generado en los lugares más dinámicos de la Comunidad. Para garantizar dichos “efectos positivos” el gobierno del territorio debe ser entendido como un esfuerzo adaptativo y útil. La acción pública necesita fomentar una mayor interacción entre los medios rural y urbano. Pero para ello la ordenación del territorio ha de abandonar conceptos como el de equilibrio y desarrollar estrategias de convergencia fundadas en la equidad en el acceso a bienes y servicios. Los lugares que presentan “mayores desequilibrios” no pueden aspirar a homogeneizarse, sino a fomentar perfiles específicos de desarrollo. La acción pública puede estabilizar el contexto, sobre todo favoreciendo la igualdad en el acceso a los servicios básicos, disminuyendo así la incertidumbre en un tiempo de crisis y contribuyendo a detectar y fomentar oportunidades concretas de desarrollo local.



Jerarquía del sistema urbano de Castilla y León
[Fuente: elaboración propia]

Por todo ello las directrices han de establecer un sistema de referencias que permita “seleccionar espacios en función de objetivos” de cara a racionalizar la acción sobre el territorio. Se utilizan dos criterios complementarios. Por un lado permanece la referencia del “*sistema de municipios prestadores de servicios de Castilla y León*” (síntesis de diferentes iniciativas de gobierno y de gestión de servicios básicos). Esta red de municipios está siendo definida en los trabajos de las Directrices Complementarias respetando la diversidad de situaciones territoriales detectadas. De hecho las singularidades de Castilla y León hacen muy difícil fijar rangos objetivos para dichos municipios y han de tenerse en cuenta factores de densidad y de dispersión territorial, considerando las condiciones reales en la que están siendo prestados tanto servicios básicos como educación y salud como otros servicios específicos del medio rural (estructuras agrarias, gestión forestal, etc.). En segundo lugar se utiliza la delimitación inicial, ligeramente corregida, de las Áreas Funcionales. Así se trabaja en una doble perspectiva para garantizar la eficacia espacial de cualquier estrategia que tenga como referencia el territorio de la Comunidad Autónoma: los centros son los lugares donde se localiza la acción y las áreas son los ámbitos donde ha de cumplirse el efecto territorial de cada acción.

El principal problema detectado en la subdivisión del territorio en Áreas Funcionales es contradictorio en apariencia: son, a la vez, demasiado grandes y demasiado pequeñas. Si atendemos a sus dimensiones espaciales, son demasiado grandes, siempre mayores de 1.500 km² aunque algunas alcanzan los 4.000 Km². Sin embargo, salvo las vinculadas a las ciudades (sólo 13), son demasiado pequeñas en cuanto a la población que albergan. No en vano las Directrices Esenciales insisten en el valor que en la Comunidad adquieren las 9 Provincias para el gobierno del territorio.

Nuestra investigación comienza combinando indicadores significativos que definen la posición relativa de unos municipios respecto a otros: perfil demográfico, proximidad con los centros mayores, acceso a los grandes corredores de transporte, localización en el rol de montañoso menos accesible de la Comunidad, riqueza del Patrimonio Cultural local y vinculación a los Espacios Naturales más valiosos. Los resultados se matizan con información asociada a la densidad de población por municipios, el envejecimiento de la población y los perfiles de actividad económica y de renta. Es el punto de partida para establecer una clasificación en cuatro zonas objetivo, independientes y complementarias entre si, sin relación jerárquica entre ellas. Explicamos de manera sintética cada una de las zonas.

1.1. Espacios más frágiles de la Comunidad Autónoma

Tengamos a priori en cuenta que lo que proponemos es una aproximación cualitativa al territorio. Sólo en este primer sistema de espacios o zonificación inicial son determinantes algunos indicadores cuantitativos.

Efectivamente, “los espacios más frágiles” –municipios y áreas funcionales- son aquéllos que, por sus circunstancias particulares actuales, exigen una intervención prioritaria, integral y coordinada de las administraciones públicas, liderada por la administración autonómica. Estamos ante la definición espacial de los objetivos de convergencia territorial en la Comunidad, allí donde las acciones de fomento de un desarrollo territorial más sólido son imprescindibles, donde las estrategias públicas han de tener en cuenta que son de los factores de desarrollo local, y donde es imprescindible una acción solidaria del resto de los espacios de la Comunidad Autónoma. Se plantean municipios singulares y áreas más amplias.

1. Municipios estructuradores del territorio con problemas de estancamiento (mayores de 2.000 hab. y menores de 20.000), caracterizados por un declive demográfico consolidado, con pérdidas de población mayores del 10% en el periodo 1991-2008.



Objetivo 1: Mapa de espacios más frágiles de toda Castilla y León
[Fuente: elaboración propia]

2. Espacios rurales más frágiles. Áreas de la Comunidad Autónoma (sobre el mapa de áreas funcionales, con ajustes desde las comarcas naturales) que se caracterizan por los siguientes factores:

- Declive demográfico (pérdida de población mayor del 10% entre 1991-2008)
- Amplios despoblados (escasa densidad media, menor de 10 hab/km²)

1. Valle del Duero: A partir del ámbito restringido del Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero, contando con los municipios colindantes con el cauce del río Duero.

2. Camino de Santiago en Castilla y León: a partir del camino jacobeo Francés se agrupan todos los municipios próximos al mismo, de acuerdo con el Plan Regional de Ámbito Territorial del Camino de Santiago.

3. Corredor de la Plata: municipios que forman parte del eje norte-sur que conforma la Ruta de la Plata, añadiéndose Astorga y el correspondiente triángulo (Benavente–Astorga-León), tal y como recoge el Plan Regional de Ámbito Territorial del Corredor de la Plata.

1.3. Convergencia territorial en Corredores Dinámicos

Los corredores de infraestructuras de transporte por carretera principales de la Comunidad Autónoma (E-80, A-6, A-1) se caracterizan por enlazar los principales centros urbanos y, como consecuencia, los espacios más dinámicos y prósperos de la región. En una estrategia que establece un claro contraste con la anterior (entre las dos incorporan los principales núcleos urbanos), se proponen los corredores como espacios donde las acciones de mejora funcional garanticen su eficacia en el conjunto de los municipios del corredor como clave de sinergia competitiva a largo plazo.

Para ello hay que tener en cuenta no sólo los centros más dinámicos, sino la integración sistémica de aquellos municipios vinculados a dichos corredores pero hoy desligados de sus potencialidades de desarrollo. Se trata de espacios accesibles pero considerados vacíos (*“by-passed areas”*) donde existe una oportunidad de difusión del dinamismo social y económico desde los centros mayores próximos.

1. Corredor E-80 (A-62 y AP-1): Ciudad Rodrigo – Miranda de Ebro

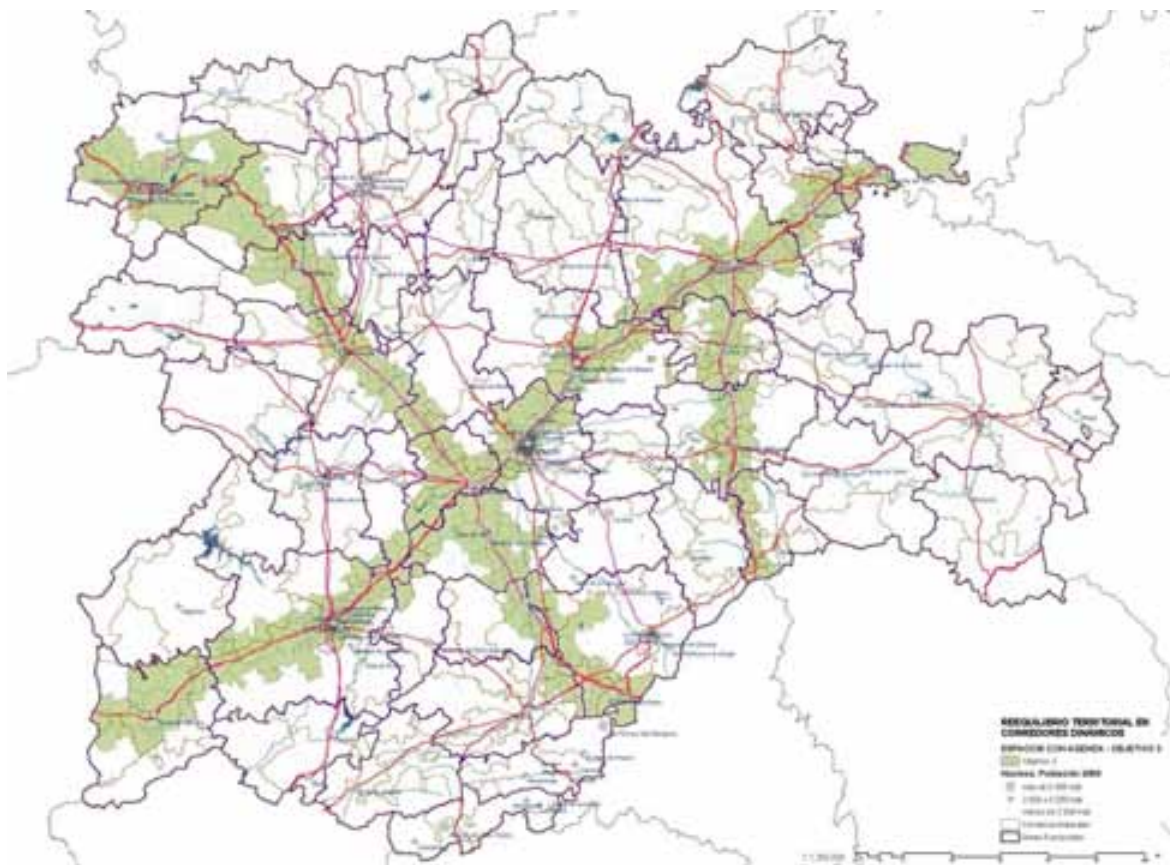
Ruta E-80, que cruza Europa de Oeste a Este, desde Lisboa (Portugal) hasta Gürbulak (Turquía), enlazando allí con la Asia 1 (AH1), que recorre el territorio oriental. Los nodos principales de la Comunidad enlazados son Ciudad Rodrigo, Salamanca, Tordesillas, Valladolid, Venta de Baños, Palencia, Burgos, Briviesca, y Miranda de Ebro.

2. Corredor A-1: Madrid – Burgos

Ruta que forma parte de la E-05, que se cruza en Burgos con el anterior corredor: gran vía de comunicación que va desde el puerto de Algeciras llega hasta el puerto de Greenock (Reino Unido), atravesando España, Francia y casi todo el Reino Unido. Conecta en la región Madrid con Lerma, Aranda de Duero y Burgos, enlazando hacia el norte con el País Vasco por Miranda de Ebro.

3. Corredor AP-6, A-6: El Espinar – Ponferrada

Conexión de Madrid con la periferia atlántica y los puertos gallegos. Un eje sureste-noroeste que pasa por los núcleos de Villafranca del Bierzo, Ponferrada, Astorga, La Bañeza, Benavente, Tordesillas, Medina del Campo, Arévalo, El Espinar y San Rafael, para llegar a la metrópolis madrileña.



Objetivo 3: Reequilibrio Territorial en Castilla y León
[Fuente: elaboración propia]

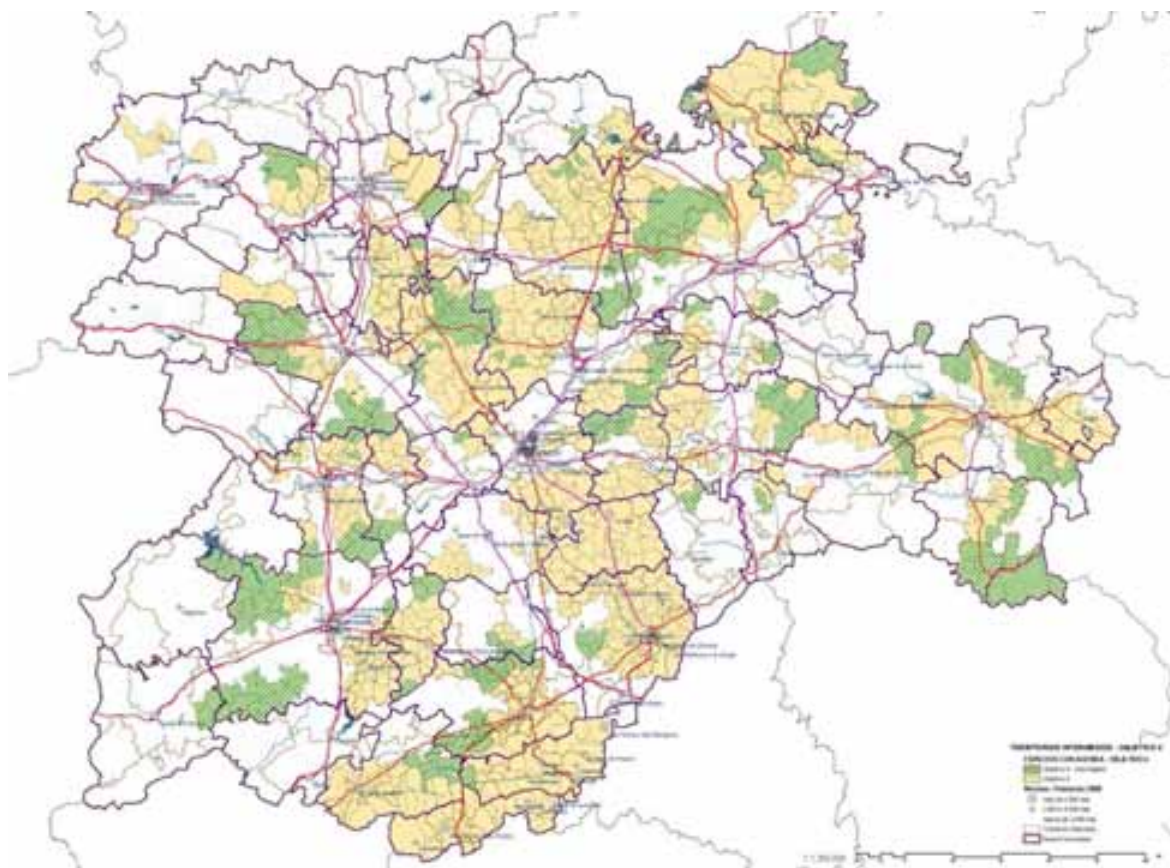
1.4. Territorios Intermedios

Las singularidades espaciales y de poblamiento de Castilla y León fomentan un sinfín de situaciones intermedias, donde conviven realidades muy dinámicas con perfiles de atonía local, función de factores endógenos y con independencia del tamaño demográfico. Son espacios accesibles que comparten rasgos rurales, aunque están profundamente relacionados con los espacios urbanos más próximos. Por lo tanto son “espacios intermedios”, en varios sentidos. No estamos sólo ante los lugares no incluidos en los objetivos anteriores. De hecho en estos espacios rurales intermedios siguen produciéndose fenómenos de desenclave y de deterioro demográfico, análogos a otros territorios desfavorecidos de su entorno inmediato. Por ello distinguimos:

1. Espacios rurales intermedios con problemas de estructuración territorial: entre los territorios intermedios destacan algunos con mayor fragilidad donde deben fomentarse acciones prioritarias y coordinadas de

reequilibrio y desarrollo local. Son los “territorios intermedios más frágiles”, con condiciones análogas de Objetivo 1, aunque en menor grado, caracterizados por:

- un claro declive demográfico en los últimos 15 años.
- no contar con núcleos urbanos mayores de 2.000 habitantes.



Objetivo 4: Territorios intermedios de Naturales de Castilla y León
[Fuente: elaboración propia]

2. Los territorios intermedios, propiamente dichos, con mayor fortaleza territorial que los anteriores y en algunos casos con un dinamismo local consolidado que hay que fortalecer.

CONCLUSIONES

El vínculo de cada uno de los objetivos a un desarrollo cartográfico específico, con herramientas SIG, es fundamental. Podemos asimismo aplicar las cuatro zonificaciones superpuestas en un mismo mapa, de cara a ofrecer una visión completa y resumen de este sistema espacial al servicio de objetivos territoriales. Desde esta perspectiva cada municipio de la Comunidad ofrece alguna referencia a la acción de gobierno del territorio, que debe concretarse a partir del marco ofrecido por las Directrices Complementarias.

En este sentido esta clasificación por objetivos servirá de hoja de ruta para la aplicación de diferentes planes y programas con incidencia territorial, facilitando un orden de referencias estable y a la vez dinámico a la acción del gobierno autonómico. Insistimos en que se trata de una herramienta complementaria a las estrategias de ordenación que se apoyan en los municipios, según sus rangos, y en las áreas funcionales, ámbitos desde los que aplicar las herramientas de la LOTCyL, como las directrices y los planes regionales.



Superposición de Áreas: definición de Espacios Indeterminados en Castilla y León
[Fuente: elaboración propia]

El territorio de la Comunidad Autónoma, como se observa en el plano final de superposición de áreas, ofrece una interpretación muy sugerente y manifiesta, casi de manera directa, regularidades y diferencias. No estamos ante un modelo del territorio, sino ante sus cimientos. La Comunidad, estructurada por sus ejes de comunicación rodados, manifiesta situaciones diversas en función de la distancia a los mismos. Los núcleos urbanos mejor comunicados son los espacios más dinámicos, en un orden casi tautológico, aunque parezca velado, que no sólo depende del tamaño demográfico. Las montañas imponen exigencias aunque muchos se empeñen en ignorarlas, que se suavizan allí donde las posibilidades de interacción son claras y que se replican en algunos despoblados interiores.

En esta propuesta, voluntariamente abierta, se funda un proceso capaz de dialogar con diferentes políticas, en función de los recursos disponibles para facilitar la concreción de la Agenda definida en las Directrices Esenciales.

BIBLIOGRAFÍA

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, Normativa Autonómica Ordenación del Territorio

<http://www.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1213710177207/ / />

- Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 18-12-2006).
- Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León. (BOCyL de 24-06-2008).
- Plan Regional de Ámbito Territorial del Camino de Santiago en Castilla y León. (B.O.C.y L. Viernes, 4 de junio de 2010).
- Plan Regional de Ámbito Territorial del Corredor de la Plata (BOCyL 05-04-2010).
- Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero (BOCyL 12-11-2008).

JUNTA CASTILLA Y LEÓN. (1996). *Castilla y León: Hipótesis de modelo territorial: Directrices de ordenación territorial de Castilla y León*. Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Valladolid.

JUNTA CASTILLA Y LEÓN. (2000). *Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León*. Junta de Castilla y León. Salamanca.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID (1998). *DOTVAENT: Avance de Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno*. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Valladolid.

FARIÑA GÓMEZ, Beatriz; GORDO GÓMEZ, Pablo; DE LOS RÍOS RODICIO, Angel y RODRÍGUEZ PRADO, Beatriz (2005) *“Identificación de los cambios en la tipología económica de los espacios Rurales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León entre 1991-2001”*, XXXI Reunión de Estudios Regionales, Alcalá de Henares.

-(2006). *Dotse: Directrices de ordenación de ámbito subregional de Segovia y entorno*. Junta de Castilla y León, Consejería de Fomento. Valladolid.

-(2010). *Directrices Complementarias de Ordenación Territorial de Castilla y León*, en inicio de aprobación. Documentos no publicados. Junta de Castilla y León, Consejería de Medio Ambiente. Valladolid.

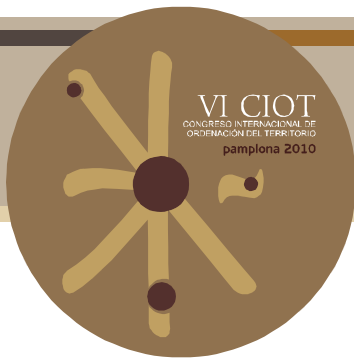
DE LAS RIVAS SANZ, J. L. (2004), *“La consideración del Medio Ambiente en la ordenación de los espacios urbanos y metropolitanos”*. II Congreso Internacional de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente. Volumen I. Págs.: 401-425. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.

-(2003) *“La ordenación del territorio en Castilla y León”*. Parte II, págs.: 105-115. Documento Técnico, coordinado por Lorenzo López Trigal. Consejo Económico y Social de Castilla y León.

-(2008). *“El territorio como factor de desarrollo económico. La dimensión comarcal”*, en *“La articulación territorial: la comarca y los nuevos modelos de desarrollo económico local en el País Vasco”*, págs.: 127-169. Garapen (Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo), San Sebastián.

DEL BARRIO ALISTE, J.M. (2009) *“La población de Castilla y León en los inicios del siglo XXI”*, Fundación Perspectivas de Castilla y León, Valladolid.

SANTOS GANGES, L. y PEIRET CARRERA., A. (2001). *“Articulación regional y comarcas en Castilla y León: las directrices de ordenación del territorio”* en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Nº 32, 2001, pags. 177-190. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid.



“LOS PLANES DIRECTORES DE ACCIÓN TERRITORIAL, UN INSTRUMENTO DE PROGRAMACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN NAVARRA.”

JESÚS MARIA RAMÍREZ SÁNCHEZ

** Abogado Urbanista, socio EIN NAVARRA, S.L. y miembro del equipo redactor POT Navarra.*

1. NATURALEZA JURÍDICA Y CONTENIDO DE LOS PLANES DIRECTORES DE ACCIÓN TERRITORIAL (PDAT) EN LA LEY FORAL 35/2002.

La gestión y ejecución de los instrumentos de ordenación territorial es una de las cuestiones esenciales de la legislación territorial en España. El concepto moderno de ordenación del territorio va más allá de un urbanismo de escala regional, situándose en un posición intermedia entre el urbanismo regional y la planificación económica, es decir, la coordinación, programación y ejecución efectiva de proyectos y programas sectoriales – “planificación operativa”-sobre un territorio definidos con contenidos territoriales desde un instrumento de planificación “estructurante”. En Navarra a esta preocupación por la gestión efectiva y eficaz de la planificación territorial se ha respondido en la Ley Foral 35/2002 (LFOTU), donde se ha previsto por primera vez la necesidad de dotarse de instrumentos en los que se plasmen las voluntades, recursos económicos y financieros, la distribución de tareas y los tiempos y formas de ejecución de los proyectos previstos en los instrumentos de planificación para un ámbito subregional, en definitiva, para dar operatividad y credibilidad a la planificación estructurante del territorio. La LFOTU establece una relación y especialización-cooperación funcional entre los distintos instrumentos de ordenación territorial: Estrategia Territorial de Navarra (ETN), planificación estratégica; Planes de Ordenación Territorial (POT), planificación estructurante; Planes Directores de Acción Territorial (PDAT), planificación operativa; y, Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS-PrSIS), planificación ejecutiva.

Los instrumentos de planificación operativa, figura prevista y regulada en el artículo 38 de la LFOTU, con el nombre de Planes Directores de Acción Territorial (PDAT) se ha visto como pieza imprescindible y necesaria en la ordenación territorial de Navarra desde el inicio del proceso de elaboración de los cinco Planes de Ordenación Territorial de Navarra (POT), en este momento en fase de aprobación definitiva, para todo el territorio de Navarra por ser el principal

instrumento de desarrollo del POT, pues su objeto es “la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial”, de sus determinaciones vinculantes para la planificación, es decir estamos ante un instrumento de planificación operativa, de desarrollo, concreción, programación y ejecución de los preexistentes y jerárquicamente superiores POT. Su naturaleza no es propiamente ejecutiva, pues se desarrollan por instrumentos de ordenación territorial ejecutivos, por el planeamiento municipal o por proyectos de obras, por lo que su principal característica va a ser la concreción y programación de actuaciones sectoriales,- Programas de Actuación- derivadas del POT, en un territorio, y en concreto:

- Grandes áreas residenciales.
- Grandes áreas de actividad económica.
- Equipamientos y servicios de carácter supramunicipal.
- Sistema de transportes y comunicaciones.
- Infraestructuras territoriales: abastecimiento, saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulica, de telecomunicaciones, energética u otras análogas.

Los PDAT son instrumentos de ordenación integral de un ámbito o fragmento del territorio completo en el que se concretan, coordinan y programan para los próximos ocho años las actuaciones sectoriales que el POT ha establecido para ese ámbito en cualquiera de las materias antes citadas, pero no en otras. Es un instrumento que da credibilidad al POT pues lo convierte en planificación operativa y no únicamente estructurante. La nota esencial del PDAT es la concreción y programación de actuaciones sectoriales y su coordinación en el territorio, es decir, la coordinación de distintas propuestas sectoriales previstas por el POT, y que se diferencian así de los instrumentos de ordenación innominados por la LFOTU pero que se derivan de una disposición legal de carácter sectorial (art. 28.2 LFOTU). Los instrumentos innominados, tales como el Plan Foral de Carreteras, Plan Energético de Navarra, Plan Director de Saneamiento de los ríos de Navarra, Plan Foral de Regadíos, Plan Eólico, Plan de Áreas Logísticas, etcétera, son el origen y base de las actuaciones que en esas materias sectoriales se recogen en el POT y se concretan en el PDAT, siendo la virtualidad del PDAT que se integra la visión únicamente sectorial en un documento territorial y de visión integral e integradora.

La nota más relevante a nuestro juicio de estos instrumentos es la programación y coordinación de actuaciones en el territorio y por tanto su conexión con la planificación económica vía presupuestaria.

El PDAT debe, por tanto, ser un auténtico Programa de Acción en el territorio, con compromisos presupuestarios y temporales de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, pero también, en su caso, de actuaciones privadas. Este es un punto esencial, pues lo que los POT establecen sobre grandes áreas residenciales o de actividad económica, los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, el sistema de transporte y comunicaciones y el resto de infraestructuras, son determinaciones, es su caso, vinculantes para la planificación, y en la mayoría de los casos, se limitan a recoger las actuaciones

sectoriales ya previstas por los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra en sus propios documentos o instrumentos de planificación para el modelo territorial actual; y, se limita a orientar actuaciones futuras para el modelo territorial propuesto, previsiones que acompañan crecimientos poblacionales posibles y futuros. Por tanto, la función real de los PDAT va a ser, a nuestro juicio, concretar, coordinar y programar las actuaciones sectoriales ya previstas en el POT por que ya están previstas en los planes o instrumentos de programación sectorial, por tanto lo esencial será la coordinación entre los mismos y su territorialización y programación en función de las posibilidades presupuestarias públicas. Para ello van a ser imprescindibles cuatro cuestiones o ideas claves:

- a) La flexibilidad del documento POT. La población, la actividad social y económica son mucho más versátiles y cambiantes que los instrumentos de planificación, más cuando los mismos recogen distintas políticas sectoriales que también evolucionan en el tiempo, Plan de Carreteras, Plan Energético, etc. Por tanto el POT ha establecido determinaciones para su implementación territorial de forma dinámica y no estática, es decir, el POT define un modelo territorial para su ámbito pero los elementos que favorecen y completan ese modelo, infraestructuras, comunicaciones, áreas de actividad o sistema de dotaciones públicas deben poder adaptarse en sus determinaciones y concreciones a una realidad cambiante, así surge con igual fuerza el tercer pilar del PDAT, la concreción. El POT no puede, ni debe ser cerrado, ni estar cerrado, a las políticas sectoriales y a su evolución durante la vigencia de POT, y del propio PDAT. Parece que ocho años es un plazo razonable para la programación de actuaciones públicas en un fragmento del territorio, y el PDAT debe programar aquello que efectiva y realmente se vaya a desarrollar en ese plazo y para lo cual haya un acuerdo pleno entre los Departamentos prestadores de servicios, los inversores en infraestructuras y el departamento con competencia territorial, pero ello sometido a que si los planes y políticas sectoriales evolucionan o se modifican puedan adaptarse los PDAT a esas nuevas programaciones, como deben adaptarse los POT, siempre con que estas variaciones sean coherentes con el modelo territorial del POT.
- b) La Coordinación interdepartamental. Parece por tanto evidente que para la elaboración de los PDAT será imprescindible el consenso y acuerdo pleno de todos los Departamentos sectoriales que se ven afectados por el mismo pues parte de su política y presupuestos deben coordinarse y programarse en el PDAT, respetando sus decisiones y políticas pero coordinándolas y dándoles una coherencia territorial desde una política de Gobierno, y no únicamente de Departamento. Si la participación en el POT de los Departamentos es esencial y relevante, en el PDAT es imprescindible y determinante, pues la coordinación va a ser de políticas y acciones públicas, competencia sustantiva de cada Departamento, que van a programar sus compromisos presupuestarios en un documento elaborado por el Departamento de Ordenación del Territorio, “en coordinación y participación” con los otros Departamentos pero finalmente aprobado por el Gobierno de Navarra.

- c) El PDAT no puede ser limitante ni excluyente. Supone ello que en el proceso de vigencia del PDAT pueden surgir necesidades o novedades en algunas de las materias propias del PDAT, y que además no estén previstas en el POT de forma concreta, áreas de actividad o grandes áreas residenciales, por ejemplo, y el PDAT, y el POT, no pueden ser un freno o límite para las mismas si están dentro del modelo territorial establecido para ese territorio, independientemente de la posible modificación del PDAT. Por ello debe explorarse con especial atención el concepto de ampliación que introduce como importante novedad el artículo 41 LFOTU, así como la idea de los “Cuadernos de Implementación del Modelo”, extendidos a los PDAT con los mismos objetivos y filosofía. Por todo ello parece esencial que los POT no concreten de tal forma los equipamientos, áreas de actividad, dotaciones públicas, sistema de comunicaciones e infraestructuras que impidan la función de los PDAT, y para ello lo más acertado es, de conformidad con lo previsto en los POT, que las determinaciones relativas a la localización de actividades económicas o dotacionales se limite a lo que la LFOTU establece al POT, previsiones de localización e implantación de dotaciones en función del modelo territorial previsto, esquemas de redes y de distribución de grandes espacios económicos y previsión de infraestructuras, pero sin proceder a su concreción territorial, que corresponderá al PDAT, en su caso, y en todo caso, que esas previsiones supongan la territorialización de planes sectoriales ya asumidos.
- d) En cuanto al ámbito de los PDAT, entendemos que aunque el art. 38.4 LFOTU al hablar del ámbito del PDAT dice que “comprenderá el del Plan de Ordenación Territorial al que desarrolla”, el art. 39 establece como determinación del PDAT el ámbito objeto del mismo, es decir, dentro del ámbito del POT que desarrolla el PDAT puede referirse a todo el ámbito del POT o a partes del mismo. Cuando se refiera a una parte o fragmento del ámbito POT, que puede ser el área o subárea funcional o ámbitos municipales siempre de forma justificada, es cuando entendemos alcanza todo su pleno sentido la concreción, coordinación y programación de actuaciones sectoriales en un territorio, y cuando se convierte en un instrumento totalmente operativo, que no ejecutivo, pues creemos casi imposible que las funciones que la Ley Foral asigna al PDAT se desarrollasen en el ámbito subregional de un POT, y que su pleno sentido lo van a encontrar en ámbitos territoriales menores. El legislador navarro no parece que quisiera obligar que el ámbito de un PDAT fuese el mismo que el del POT, pues en ese caso no tendría sentido el citado artículo 39.1.a) LFOTU en su redacción actual, y se complicaría en exceso la figura del PDAT, que no olvidemos va a suponer un compromiso presupuestario y temporal para las administraciones públicas, compromisos de muy difícil alcance en los ámbitos actuales de los POT de Navarra.

2. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE PROGRAMACION DE LA PLANIFICACION SUBREGIONAL.

2.1. Concepto

Los cinco instrumentos de naturaleza similar a los PDAT que encontramos en las distintas legislaciones autonómicas de ordenación del territorio que vamos a analizar son instrumentos de carácter ejecutivo (Murcia y Aragón), cuyo objetivo o finalidad es:

- La “definición de actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial” (Aragón, Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio).
- “Concretar y programar las actuaciones de incidencia territorial previstas en los instrumentos de ordenación territorial de rango superior” (Murcia, Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, Texto Refundido de la Ley del Suelo.).
- “En desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio....recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio...” (Asturias, Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril).
- “Formular un programa plurianual,..., integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones...” (Galicia, Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación de Territorio).
- “...concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación del Territorio...”, en desarrollo de determinadas actuaciones sectoriales (Navarra).

Como vemos todas las figuras pretende dotar de contenido ejecutivo y de programación a los instrumentos de planificación territorial de ámbito regional o subregional. Estos instrumentos son subordinados, en Murcia pueden excepcionalmente ser autónomos; pueden ser en algunos casos de carácter sectorial y no territorial (Asturias, Galicia, Aragón); y, se trata de programar actuaciones en un plazo breve de tiempo (plurianual en Galicia, a corto plazo en Murcia, ocho años en Navarra).

2.2. Compromisos Presupuestarios y gestión

Una de las características más claras de estas figuras, y que no se contempla en Navarra, es la vinculación presupuestaria que conllevan. Así en Aragón (art. 34.2), las actuaciones se incorporarán a los presupuestos; en Galicia (art.19) como programación plurianual sirven de marco de referencia para la elaboración de los proyectos de presupuestos; en Asturias (art.37.2) las actuaciones anuales sirven de referencia y base para la elaboración de los presupuestos.

En Navarra la LFOTU se limita a exigir la estimación de los costes y su programación en ocho años, pero no resultan tan ejecutivos y taxativos en cuanto a su dotación presupuestaria como en las otras CCAA citadas. Este déficit puede suponer un lastre para los PDAT, pero si se quiere que tengan credibilidad las actuaciones sectoriales que se prevean y programan tras un consenso interdepartamental deberían tener un compromiso presupuestario claro y evidente, así como formas de gestión y administraciones u organismos responsables de su ejecución, - tal como se exige en la legislación Gallega

(art.16.b), Asturias (art.35.e) o Aragón (artículo 28.f) – que en Navarra tampoco se exigen y deben concretarse con detalle. Por tanto parece que el legislador navarro no ha dotado de tan claro carácter ejecutivo y de programación y ejecución a la figura, arrastrando una vocación todavía “planificadora” con la que no cuentan sus instrumentos homólogos en otras CCAA, que entienden esta figura como un programa económico ejecutivo.

2.3. Contenido

El contenido de los Programas, de Gestión, Actuación, Coordinación o Acción, es muy similar:

- Delimitación del ámbito territorial y material o funcional, ya que estos Programas pueden referirse a diversas actuaciones sectoriales en un territorio o a actuaciones sectoriales en la totalidad del territorio, la ley gallega se refiere a actuaciones “sectoriales o intersectoriales“. En la LFOTU, ámbito objeto del mismo (art.39.1 a), sin referencia a la sectorialidad, sino que parece que nuestra Ley se refiere a actuaciones intersectoriales, pues al no existir en la LFOTU la figura del Plan Territorial Sectorial, sino ser estos los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, o planes innominados, propios de la programación sectorial de cada Departamento y por tanto con un carácter más ejecutivo y de programación que los instrumentos propios de Ordenación territorial, no parece necesario que los PDAT se dediquen única y exclusivamente a programaciones sectoriales sino que deben cumplir su triple función: coordinación, programación y concreción.
- Enumeración o relación de las actuaciones previstas, con localización de las mismas en el territorio. (en Navarra, “identificación de las actuaciones sectoriales previstas”). En Navarra pueden ser de dos tipos:
 - De ejecución inmediata en la vigencia del PDAT, y se concretarán y programarán; y,
 - Remitidas o diferidas a una Plan de Acción Territorial posterior o a la ampliación del vigente.

Esto permite al PDAT programar y concretar actuaciones a ocho años, pero también definir actuaciones posteriores, sin programar y concretar, en coherencia con los POT, que recogen actuaciones a corto y medio plazo previstas por los Departamentos en su programación más próxima, y actuaciones o acciones tendenciales en función del Modelo Territorial propuesto por el POT y que se desarrollarán, en su caso, si la tendencia poblacional y el Modelo se confirman, permitiendo distinguir actuaciones asumidas y consensuadas por los agentes territoriales con propuestas o iniciativas a mayor plazo y sin vinculación efectiva para los agentes territoriales, que se concretarán en un plazo superior a ocho años si ello es preciso.

- Descripción detallada, o técnica, de las actuaciones (en Navarra, descripción individualizada e instrucciones para su diseño).
- Determinación del coste económico o estimación ponderada del coste o estudios económicos y financieros, y presupuestario, en que se valoren los costes y se definan los recursos financieros. En Galicia se exige que se determinen los recursos con que se proyecta financiar las obras. En Navarra, “estimación de su coste”. Este punto en las otras CCAA analizadas se relaciona directamente con la obligación presupuestaria de contemplar las actuaciones programadas en las normas presupuestarias, lo que da efectividad y credibilidad a los Programas. Navarra no cuenta con esta determinación que puede hacer menos operativa la figura. Esta determinación nos muestra claramente como en otras CCAA el instrumento tiene un claro componente de programación económica que obliga a los Gobiernos, algo muy distinto que la planificación estructurante sin contenido económico siendo el caso de Navarra muy ejemplificador, pues los POT no tienen entre sus documentos ninguna Memoria o estudio Económico.
- Plazos de desarrollo de las actuaciones, plurianual en Galicia o con un plazo de programación a ocho años en Navarra.
- Justificación o coherencia con las determinaciones del instrumento de planificación subregional que desarrollan, así como con otras actuaciones ejecutadas o previstas por los poderes públicos, así como medidas de articulación con los mismos. En Navarra no se cita expresamente esta determinación pero se deduce del carácter subsidiario de los PDAT respecto de los POT.
- Sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento (Aragón), determinación de los organismos encargados o comprometidos en su ejecución. En Navarra se refiere a formulas para su desarrollo pero no es tan rotunda la LFOTU como la de otras CCAA en cuanto a determinar los organismos responsables de la ejecución de las actuaciones, ni su seguimiento, algo que también asigna un plus de credibilidad y ejecutividad que los PDAT deben asumir.
- Relación o referencia al planeamiento urbanístico vigente en que se desarrollan las actuaciones (Navarra). No se olvide que los PDAT modifican los planes urbanísticos municipales en su caso. En Navarra el Gobierno puede promover, en su caso, las modificaciones de planeamiento necesarias u exigidas para la ejecución material de las obras, que pueden desarrollarse por PSIS-PrSIS, por el planeamiento municipal o por proyectos de obras ordinarios.

En conclusión podemos decir que los PDAT se asemejan plenamente a los Programas de Gestión Territorial de Aragón, a los Programas de Actuación Territorial de la Región de Murcia y Principado de Asturias y los Programas de

Coordinación de Galicia, si bien los PDAT tiene una menor fuerza y definición en su carácter de programación y compromiso presupuestario, y una mayor concreción en cuanto a las actuaciones sectoriales que puede programar y coordinar, siendo esta función de coordinación de actuaciones sectoriales diversas en el territorio su seña de identidad principal frente a la programación, que puede ser solo sectorial en otras CCAA, si bien su contenido documental es muy similar en todas ellas y por tanto su naturaleza y efectos es idéntica.

3. PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN. VIGENCIA Y MODIFICACIÓN DE LOS PDAT

3.1. Procedimientos de elaboración, contenido y aprobación de los PDAT

El PDAT lo elaborará el Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio, en coordinación y con la participación de los demás Departamentos del Gobierno de Navarra a cuyas competencias afecte, y se somete a información pública en el Boletín Oficial de Navarra y a audiencia de las entidades locales incluidas en su ámbito de incidencia, por plazo mínimo de dos meses. Será informado por la Comisión de Ordenación del Territorio y el Consejo Social de Política Territorial, correspondiendo la aprobación, a propuesta del Consejero, al Gobierno mediante Decreto Foral. Este procedimiento se debe completar con la Evaluación ambiental de las actuaciones que contemple el PDAT “al nivel de concreción que pueda establecerse”.

La elaboración de un PDAT debe ser un proceso de consenso entre distintas Administraciones territoriales, Departamentos del Gobierno de Navarra y entidades locales afectadas, pues si el elemento esencial del PDAT es la coordinación ello debe conllevar una evidente puesta en común de actuaciones y políticas sobre un territorio, así como una programación presupuestaria de los distintos departamentos, por tanto creemos que la expresión “participación de los demás Departamentos del Gobierno de Navarra cuyas competencias afecte”, se debe entender no como una participación en el proceso de aprobación – participación pública- sino una auténtica participación en el proceso de elaboración, de toma de decisiones del Plan, pues no puede ser de otra forma cuando de competencias y políticas departamentales se trata, siendo el Departamento de Ordenación del Territorio un departamento coordinador e impulsor.

La elaboración y aprobación no hace referencia a un proceso de participación social como se produce en el caso de los POT, Comisión de Seguimiento, pues sería redundante e innecesaria en la forma en que se prevé para los POT, pues la planificación estructurante ya se ha realizado en el POT y el PDAT lo que hace es ejecutar, concretar y programar en el tiempo y en sus costes esa planificación ya aprobada con participación de los agentes sociales y territoriales. De otra parte, el ámbito del PDAT puede no ser todo el del POT, por lo que la Comisión de Seguimiento diseñada para todo el POT pudiera no ser el órgano adecuado plenamente para el seguimiento del PDAT. En todo caso, y para dar mayor credibilidad al PDAT, y a la ejecución del POT, se deberá prever que de los PDAT

que se aprueben en un ámbito POT se de conocimiento e informe a la Comisión de Seguimiento del POT conforme se prevén sus funciones futuras por el propio POT (artículo 4.2) para que ésta pueda emitir informes de seguimiento del POT.

Una singularidad de los PDAT respecto de otras figuras similares de otras CCAA, como ya se ha expuesto, es que las actuaciones a concretar, programar y coordinar son las derivadas del POT, es decir, las ya previstas o enunciadas en el POT, en alguna de las materias sectoriales que se entiende vertebran en territorio y van a conformar su modelo urbano:

- Grandes áreas residenciales.
- Grandes áreas económicas.
- Equipamientos y servicios de carácter supramunicipal.
- Sistema de transportes y comunicaciones.
- Otras infraestructuras territoriales como abastecimiento, saneamiento, RSU, infraestructuras hidráulicas, telecomunicaciones, energéticas y otras análogas.

Vemos, por tanto, que el PDAT debe desarrollar los siguientes aspectos del POT:

- Grandes áreas residenciales, Sistema de asentamientos y desarrollo residencial en el caso que el POT prevea alguna zona o área residencial de grandes dimensiones y que sea estructurante para el territorio y no este desarrollada y vaya a serlo no por el planeamiento municipal sino mediante instrumentos de ordenación del territorio – PSIS-. Los POT de Navarra en tramitación no están fijando o determinando grandes áreas residenciales a desarrollar de nueva creación o que no estén en la actualidad proyectándose y planificándose (Guendulain), sino que se limita a establecer criterios preferentes de localización y objetivos de las nuevas áreas residenciales de los núcleos.
- Grandes áreas de actividad económica: Sistema económico y productivo. Tampoco los POT determinan ámbitos concretos donde establecer áreas de actividad económica sino que se reconocen determinados espacios en el territorio, no de carácter exclusivo, con especial vocación de acoger áreas de actividad que convivan con polígonos locales. La áreas propuestas deberán ser tenidas en cuenta por el PDAT, y serán las áreas de actividad supramunicipales y de carácter estructurador y vertebrador del territorio, y su concreción para un ámbito o fragmento del territorio será objeto del PDAT: buscar y localizar el mejor emplazamiento; establecer reserva de suelo para adquirir ese suelo – declarado de utilidad pública e interés social a efectos expropiatorios-; definir la futura clasificación y calificación de ese suelo así como el instrumento de desarrollo del mismo - PSIS o planeamiento municipal-; describir individualizadamente la actuación y establecer instrucciones para su diseño por PSIS o planeamiento municipal; evaluación y estimación de sus costes de adquisición y ejecución; Programación temporal; y, evaluación ambiental de la actuación prevista, en este caso del área de actividad económica.

Como podemos ver, el PDAT va a ser un instrumento ya muy concreto en ese aspecto, y va a tener que elegir de las previsiones del POT las actuaciones a implantar en un ámbito territorial concreto y su programación, y para ello se deberá, por tanto, contar plenamente con el Departamento competente en materia de actividad económica y empleo, y la sociedad pública instrumental en este campo, que vaya a promover e impulsar esas grandes áreas de actividad económica productiva recogidas en los POT o en instrumentos de planificación estratégica, como por ejemplo el Plan Moderna. Así, actuaciones como la Ciudad Agroalimentaria de Tudela, o las áreas logísticas previstas en el Plan Sectorial correspondiente que se han visto reflejadas en el POT, no tendrán problema alguno de incardinación en el PDAT de ese ámbito territorial en que se encuentren, pero si que surgirán mas problemas cuando se trate de concretar y definir, si es ello posible y de interés, la territorialización de Áreas Estratégicas de Actividad e infraestructuras de Soporte de los Cluster de actividad previstos, pues el PDAT debe concretar actuaciones concretas ahora apuntadas en el POT pero no definidas. Hasta aquí hablamos de actuaciones públicas, pero puede haber actuaciones privadas de gran impacto en la actividad económica, pensemos en actividad comercial para la que el POT fija criterios y propone un esquema de distribución de áreas de actividad comercial de carácter estructurante en el territorio y que va a resultar de casi imposible determinación su implantación y desarrollo programado, así como otro tipo de actividades económicas relacionadas con el aprovechamiento del territorio que no dependen o no se desarrollan por la actividad pública sino la privada y para las que no se dan determinaciones para su ubicación sino criterios, determinaciones orientativas, estratégicos para su ordenación, tales como instalaciones de ocio y turismo, actividades extractivas o implantación de recursos energéticos productivos, energías renovables. Ello nos lleva a una reflexión sencilla pero evidente, no todos las actuaciones a desarrollar en un territorio deben estar, o van a estar en el PDAT, o bien, para implantar cualquier actividad no debe modificarse el PDAT, sino que el PDAT concretará las actuaciones públicas previstas por el POT, o por otros instrumentos sectoriales con incidencia en la ordenación del territorio a que se remita o haga referencia el POT, tanto a los vigentes como a los sustituyan – III Plan de Carreteras 2009-2012-.

- Equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, sistema de equipamientos y dotaciones de carácter territorial. El POT, de conformidad con el artículo 35.1.d).2 LFOTU, establece previsiones y criterios de localización, es decir, emplazamiento en determinados municipios o subáreas, de los equipamientos de carácter supramunicipal – rango superior y rango intermedio o subregional, por considerar que estos son estructurantes para el territorio y para el modelo propuesto pues sin equipamiento y dotaciones públicas que favorecen el modelo territorial, y por tanto no son asépticas o neutras. Estos equipamientos son públicos y por tanto corresponderá a distintos Departamentos, pues es de suponer que su incidencia es muy superior al ámbito local, su planificación,

programación y ejecución, por lo que nuevamente, y en este caso de forma ya no determinante sino imprescindible, se deberá contar con los Departamentos prestadores de servicios en cada ámbito sectorial a los que ahora nos referiremos. Los POT establecen tres previsiones: Equipamientos y servicios de carácter supramunicipal ya previstos y programados por los Departamentos en documentos sectoriales, o generales como el Plan Navarra 2012, de referencia; criterios orientativos para la implantación de los de rango local; y, meras previsiones o recomendaciones “pro futuro” sobre equipamientos y dotaciones que serán necesarias a largo plazo si se cumplen las previsiones de crecimiento poblacional, tendencial, que establece el POT, es decir, no son equipamientos o dotaciones previstas sino reflexiones de necesidad futura en función de un modelo al que se tiende y que por tanto ni obliga ni condiciona las programaciones departamentales a corto y medio plazo. Por tanto, los PDAT como documentos ejecutivos única y exclusivamente deberán contemplar los primeros, los equipamientos y dotaciones ya previstos y planificados sectorialmente, o aquellos que el POT considere imprescindibles y necesarios, de común acuerdo con el Departamento Sectorial competente.

Serán por tanto los Departamentos de Salud (Equipamientos Sanitarios), Bienestar Social (Equipamientos Asistenciales), Educación (Equipamientos Educativos), Juventud y Deporte (Equipamientos Deportivos), Cultura (Equipamientos Culturales) y Presidencia e Interior (Equipamientos Administrativos), los que deban coordinar, programar y concretar en el periodo de vigencia del PDAT las actuaciones que van a acometer con carácter estructurante para el territorio, equipamientos de carácter supramunicipal, en el ámbito ordenado. No se nos escapa que la planificación departamental en ocasiones no coincide ni temporal ni territorialmente con el modelo propuesto por el POT, áreas y subáreas, pero los PDAT pueden ser un ejercicio de coordinación y programación interdepartamental, que sin renunciar a zonificaciones propias nacidas de procesos reflexivos complejos y de realidades diversas permitan converger con otras actuaciones, y de otra parte, el instrumento PDAT puede servir, y ayudar, de forma clara en encontrar la mejor ubicación de los equipamientos en base a factores multicriterio y sobre todo a obtener el suelo necesario mediante su reserva por el PDAT, facilitando la ejecución posterior de las actuaciones. La complejidad y la interdepartamentalidad del PDAT resulta por tanto evidente y necesaria, debiendo hacerse una labor de información y pedagogía a los distintos departamentos implicados en un futuro en los mismos.

- Sistema de transporte y comunicaciones y otras infraestructuras en el territorio. La estrategia de implantación de infraestructuras en el territorio va a apoyarse en dos pilares básicos: los infraestructuras de movilidad y otras infraestructuras en el territorio (telecomunicaciones, agua, energéticas y residuos). Estas infraestructuras son de marcado carácter público, salvo las infraestructuras energéticas, y todas ellas tienen programaciones y

planificación sectorial de naturaleza de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (Art. 27.2 LFOTU): Plan Director de Carreteras, Plan Estratégico de Áreas Logísticas e Intermodalidad de Navarra, Plan Director de Infraestructuras de Banda Ancha, Plan Director de Abastecimiento de Agua de Agua en Alta, Plan Director de Saneamiento de los ríos de Navarra, Plan Integrado de Gestión de Residuos; y, Plan Energético de Navarra. Estos Planes sectoriales (territoriales) deben ser los que coordinen sus actuaciones en el ámbito del PDAT, pues el POT lo que hace es, con carácter de vinculante para la planificación, recoger sus propuestas y territorializarlas en su caso, si bien como expusimos para los equipamientos en alguna materia, carreteras, se hacen propuestas indicativas “pro futuro”, claramente distinguibles de las vinculantes y derivadas del vigente – o futuro – Plan de Carreteras, y que son indicaciones y reflexiones que se hacen al departamento competente en la materia para una planificación sectorial posterior en base, y atendiendo, al modelo territorial propuesto por el POT. Por tanto, deben coordinarse actuaciones de los Departamentos, o empresas públicas de ellos dependientes, de Obras Públicas, Administración Local e Innovación y Empleo. Pero en este punto las actuaciones no son solo forales, lo que va a suponer una complejidad quizás no prevista por el legislador, lo que va a suponer un esfuerzo, y dificultad, muy superior para el PDAT. Nos referimos a los siguientes aspectos:

- Red viaria de ámbito supraregional y su relación y conexión con la red viaria estatal o de otras CCAA, o incluso Estados.
- Red ferroviaria de competencia del Gobierno Central, TAP.
- Transporte aéreo, competencias estatales sobre el aeropuerto de Noáin –Pamplona.
- Redes de transporte público comarcal o regional, dependiente de Mancomunidades Locales y/o empresas privadas.
- Movilidad sostenible de competencia local y municipal.
- Infraestructuras de abastecimiento y saneamiento con participación de Mancomunidades y entidades locales, así como en tratamiento de residuos.
- Infraestructuras energéticas, implantación y distribución, cuya competencia es de empresas privadas como Red Eléctrica o Iberdrola, y cuya programación y ejecución no corresponde por tanto a las administraciones foral o municipal.

Esta realidad evidentemente complica y va a dificultar la ejecución del PDAT pues además de coordinar departamentos diversos, se deberá contar con sociedades públicas. Administraciones locales y empresas privadas, algo que puede resultar muy complejo, si bien la inclusión de sus proyectos y actuaciones en el PDAT puede favorecer y facilitar de forma muy importante dos cuestiones: la obtención de terrenos, reservas de suelo (art.38.2 LFOTU) para esas infraestructuras y sus ampliaciones futuras; y la tramitación posterior de los PSIS o PRSIS de esas infraestructuras, pues

entre otras cosas las mismas se habrán sometido a Evaluación Ambiental Estratégica.

3.2. Vigencia de los PDAT. Procesos de adaptación (Cuadernos de Implementación del Modelo)

Los PDAT tienen vigencia indefinida de conformidad con el artículo 41.1 de la LFOTU. No obstante, una lectura detenida del conjunto de disposiciones de la Ley acerca de estos instrumentos conduce a ciertas necesarias precisiones.

La vigencia de los PDAT, también indefinida en principio, aparece no obstante vinculada a la de los POT a los que desarrollan, ya que *“procederá la revisión de un Plan de Acción Territorial cuando se apruebe la revisión del Plan de Ordenación Territorial que le dio origen”* (art. 41.1). Esta previsión no debería sin embargo considerarse como el único supuesto de revisión posible. Dado que entre los contenidos de un PDAT está la programación de las actuaciones a ocho años (art. 39.1.b), transcurrido ese plazo debería, en consecuencia, procederse a una evaluación del desarrollo del Plan, cuyo marco más idóneo sería, a mi juicio, una revisión del mismo.

A los conceptos de “revisión” y “modificación” se suma, en lo que a los PDAT se refiere, el de “ampliación”. No aclara la Ley el significado de la expresión. En mi opinión debe interpretarse que por “ampliación” de un PDAT se entiende la incorporación de nuevas actuaciones sectoriales no previstas inicialmente. Por ejemplo podría haberse aprobado en principio un PDAT que contemplase únicamente las grandes áreas residenciales, de actividad económica, los equipamientos y comunicaciones, y en un momento dado considerarse la conveniencia de incorporar al PDAT la planificación de las redes de abastecimiento y saneamiento: ése sería el concepto “ampliación”, que no revisa el conjunto ni modifica las demás previsiones.

Tenemos que pensar que en gran medida las actuaciones de los PDAT son actuaciones sectoriales previstas por los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra en sus planificaciones propias, o bien responden a necesidades de población y demanda como puede ser el caso de las actuaciones en Educación, donde resulta muy complicada, y casi imposible, una planificación a medio y largo plazo, pues va a depender de la matriculación, factores urbanísticos, modelo educativo, etcétera que deben impulsarse o no determinadas actuaciones de construcción o ampliación de centros. Por ello, parece imposible que los PDAT vayan a contemplar todas las actuaciones necesarias en un territorio a ocho años, ni que su no inclusión en los PDAT vaya a suponer freno u obstáculo para su ejecución, pues ello no sería recomendable ni conveniente.

Este problema ya se ha suscitado en los propios POT, instrumento de ordenación estructurante donde si tiene sentido un cierto rigor en la planificación, si bien se ha visto, y así se recoge en la normativa POT, que es imprescindible una amplia flexibilidad en el instrumento, de tal forma que sus alteraciones, actualizaciones o innovaciones necesarias y acordes al modelo territorial del POT no deben

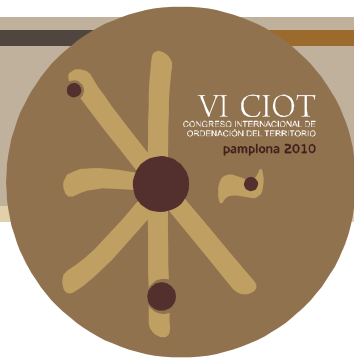
someterse a un complejo y dificultoso procedimiento de elaboración y aprobación que haga inviable muchas actuaciones por suponer una pérdida de oportunidades para el territorio. Por ello, los POT han configurado un doble instrumento de actualización del documento: El Modelo Territorial y los Cuadernos de Implementación del Modelo:

- a) El Modelo Territorial, documento sintético y expresivo del eje vertebrador del POT, supone la concreción gráfica y escrita del Modelo definido en el Título II de la Normativa, con las incorporaciones al mismo de las estrategias de ordenación de Patrimonio natural y cultural, sistema urbano e infraestructuras que se consideran piezas básicas y determinantes del modelo, siendo los elementos nucleares respecto de los que debe analizarse todas las actuaciones futuras en el territorio. La elaboración del Modelo, la sintetización en el mismo de todo el contenido del POT, no requiere concreciones territoriales ni sectoriales, ni esquemas ni propuestas de implantación de actividades que sí se contienen en el POT en respuesta a sus contenidos y obligaciones legales, y ello porque el Modelo responde a una idea del territorio que se completa y logra mediante las actuaciones previstas en este momento, pero que con el tiempo pueden ser otras, toda vez que las planificaciones sectoriales o las nuevas necesidades del territorio revelan que las actuaciones previstas no eran las más adecuadas sino otras alternativas a ellas o incluso otras no previstas, pero siempre que las nuevas actuaciones se justifiquen y sean coherentes con el Modelo previsto. Si no fuesen coherentes con el Modelo, o fuesen incompatibles con el mismo, es cuando se debería plantear una Modificación del POT, pero si se trata de que el III Plan de Carreteras de Navarra prioriza y programa otras actuaciones no previstas en el II Plan, que es, supongamos el que ha tenido en cuenta el POT, pero con los mismos objetivos para el territorio, no es lógico ni necesario proceder a modificar el POT, y en consecuencia el PDAT de ese ámbito, pues lo único que se está produciendo es que desde la política sectorial elaborada y aprobada en un instrumento de ordenación del territorio innominado (Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio) se ha actualizado esa política y por tanto el POT, y en su caso, el PDAT.
- b) Cuadernos de Implementación del Modelo. Esta figura es un instrumento técnico de aplicación del Modelo, que no tiene otra finalidad y función que ir adaptando el POT a las nuevas realidades que periódicamente completan y desarrollan el Modelo, incorporando y actualizando conceptos y actuaciones necesarias para el desarrollo del mismo, sin tener que acudir a modificaciones del POT. Estos Cuadernos se limitarán a recoger los nuevos conceptos y actuaciones que se vayan aprobando y contemplando en otros instrumentos de ordenación del territorio de carácter ejecutivo o innominado (planes territoriales de naturaleza sectorial), o en la planificación urbanística general que tengan incidencia en el territorio, actualizando y completando, en su caso por sustitución o adición-ampliación, los contenidos del POT, y por supuesto PDAT del ámbito afectado, con carácter periódico y contenido técnico, pues en ningún caso estos Cuadernos pueden modificar o alterar el Modelo Territorial del POT,

sino que lo completan y actualizan, dándole flexibilidad al instrumento de planificación. Estos Cuadernos serán parte del POT, con un carácter interpretativo e informativo, y se irán incorporando a su contenido conforme se vayan produciendo.

Tanto la revisión como la modificación y la ampliación de un PDAT se ajustarán en su procedimiento a las mismas disposiciones enunciadas por la Ley para su elaboración, pero no así el modelo de actualización y desarrollo previsto en los Cuadernos de Implementación del Modelo para los POT, y que creemos debe extenderse, con mayor motivo a los PDAT, como instrumentos subordinados de los primeros, pues en los PDAT se van concretar las actuaciones sectoriales en el territorio, y estas no pueden ser estáticas sino que deben tener una evidente flexibilidad en una doble vertiente: la sustitución y la ampliación.

Los PDAT concretan y programan las actuaciones sectoriales previstas en los POT llegando a describirlas individualizadamente, dando instrucciones para su diseño, estimando su coste y programándolas temporalmente. Pero puede ocurrir que por el Departamento sectorial correspondiente sea necesario o bien variar la priorización de actuaciones por circunstancias sobrevenidas- por ejemplo en la planificación educativa debido a cambio en demográficos internos de un municipio o a cambios legislativos-; o bien adopte nuevas actuaciones en su planificación sectorial con incidencia territorial – aprobación, por ejemplo, de un nuevo Plan de Carreteras en sustitución del vigente al tiempo de elaboración de los POT y PDAT-; o bien sean precisas nuevas actuaciones no previstas en el PDAT pero de claro interés público y necesidad de ejecución inmediata aún no estando anteriormente previsto en ningún instrumento – suelo de actividades económicas o residenciales para acoger actuaciones concretas no previstas-; o, por último, nuevos sectores que no habían previsto actuaciones al tiempo de elaborarse el POT, y PDAT, que se incorporan a la planificación del territorio posteriormente – nuevas energías, infraestructuras de innovación no previstas, etc-. En estos cuatro casos, puede haber otros, se producen a sustituciones de actuaciones previstas, o ampliación del PDAT. Conforme al artículo 41.4 LFOTU, las ampliaciones tendrán la misma tramitación que la aprobación del PDAT, pero esto no parece operativo ni apropiado tras lo dicho en el caso de los POT, por lo que creemos se debe extender la figura de los Cuadernos de Implementación del Modelo, y el concepto de actualización, también al PDAT, pues el PDAT lo único que hace es concretar, coordinar y programar el POT en el ámbito que se determine, por tanto, nunca podrá tener menso flexibilidad y operatividad que el POT del que es subordinado.



PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DEL ÁREA CENTRAL DE NAVARRA

VÍCTOR HONORATO PÉREZ
CRISTINA PÉREZ SALAZAR

Enfoque y objetivos generales

El Plan de Ordenación Territorial (POT) se concibe en la legislación Navarra como una figura de ordenación del territorio en la escala intermedia, esto es, en la instancia subregional y con un carácter estratégico.

En desarrollo de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) vigente desde 2005, el Gobierno de Navarra ha afrontado la elaboración de 5 POT que, en su conjunto, abarcan la totalidad del territorio de la Comunidad Foral. La redacción de los 5 POT se ha realizado de forma simultánea y coordinada de modo que sus respectivos contenidos aparecen integrados en una propuesta unitaria para el conjunto del territorio regional.

El Plan de Ordenación Territorial (POT) del “Área Central” de Navarra (POT-3) afecta a una superficie de 1.566,8 Km² de superficie y comprende 57 términos municipales en los que residen cerca de 345.000 habitantes. En el ámbito de trabajo se inscribe el Área Metropolitana de Pamplona situada en una posición central dentro de la Comarca de Pamplona. La población del Área Metropolitana es de 325.000 habitantes, esto es, más de la mitad de la población de Navarra y casi el 95% de la población total del Área.

El POT desarrolla y se relaciona con la ETN y, por extensión, con la Estrategia Territorial Europea. Los objetivos del POT se inscriben, por tanto, en los principios enunciados en esos documentos de superior amplitud territorial -mayor cohesión socioeconómica, mejor conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural y una competitividad más equilibrada- relativos todos ellos a las pautas en que se fundamentan las teorías del desarrollo sostenible y a las que se suman tres criterios de trabajo adicionales, con el fin de avanzar hacia mayores niveles de bienestar y de equilibrio territorial y social:

- Gestión eficiente del patrimonio, es decir, protección y tratamiento eficaz e inteligente de los recursos naturales y culturales que ofrece el territorio.
- Policentrismo, o desarrollo de un sistema urbano más policéntrico y, en consecuencia, más equilibrado, que refuerce la colaboración urbano-rural.
- Accesibilidad, entendida en términos de una mayor equidad en el acceso de la población a los servicios, las infraestructuras y el conocimiento.

El POT incorpora medidas dirigidas a la protección y gestión medioambiental y cultural, e incluye propuestas dirigidas a la planificación del sistema urbano y territorial, definiendo la vocación funcional que corresponde a los distintos espacios o núcleos de población y la relación que se debe establecer entre ellos.

El POT se refiere, asimismo, a los elementos vertebradores del territorio, tales como el sistema de comunicaciones y el resto de infraestructuras y servicios territoriales.

Ámbitos para la ordenación territorial intermedia.

La Estrategia Territorial de Navarra propone la delimitación de un conjunto de áreas y subáreas, -de la que se hace eco el POT- como espacios conformados por varios municipios, que participan de cierta homogeneidad territorial y/o funcional, y que constituyen el ámbito supralocal más apropiado al que referir las determinaciones del POT.



El ámbito del POT se refiere al área 10, según denominación de la ETN, y está dividido en seis subáreas: Valles del Norte, Valles Intermedios, Oriente de la Cuenca, Área Metropolitana de Pamplona y su entorno próximo, Valdetsauri y Valdizarbe.

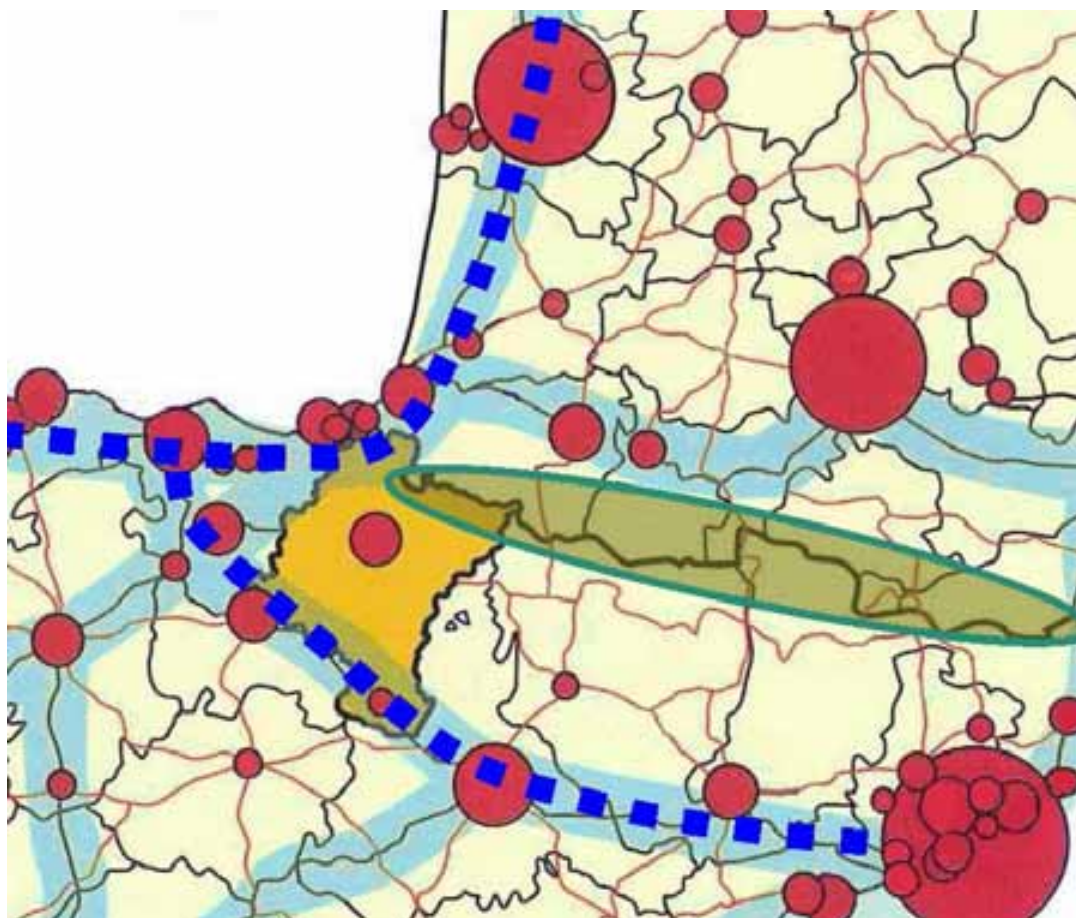
Síntesis del diagnóstico territorial

Se trata, como es evidente, de un territorio muy variado que comprende un ámbito netamente urbano, zonas rurales muy próximas a la capital y que reciben una

fuerte influencia de la ciudad y otras propiamente rurales, pero no demasiado alejadas de Pamplona, por lo que también mantienen cierta relación con el Área Metropolitana.

Además del carácter heterogéneo del territorio, interesa resaltar la relevancia de Pamplona en el sistema urbano de Navarra y su condición de capitalidad, avalada por su emplazamiento central en el territorio de la Comunidad Foral, el esquema radial de comunicaciones viarias, su rango poblacional y su vocación funcional.

Interesa destacar, igualmente, el valor de posición del Área Metropolitana en el espacio de articulación de los sistemas de desarrollo del entorno territorial europeo, Arco Atlántico, Eje del Ebro y Anillo de los Pirineos, formando parte de un sistema de ciudades de tamaño medio, emergentes, con las que compete en la captación de inversiones de interés, pero con las que se complementa en un sistema dinámico de producción y consumo.



Entendida Navarra como ciudad-región, las condiciones anteriores -capitalidad y espacio de articulación- definen la vocación de Pamplona como espacio de conexión del conjunto de la Comunidad Foral en el emergente sistema polinuclear de su entorno. Esto es, como Puerta de Navarra.

A ello contribuyen los factores siguientes:

- Desarrollo progresivo de las comunicaciones territoriales y expectativas de mejora de las comunicaciones ferroviarias y aéreas de Pamplona.

- Presencia de un tejido productivo de enorme vitalidad, cuya modernización aparece reforzada por el progreso de las actividades relacionadas con la información y el conocimiento.
- Notable calidad del Área Metropolitana en materia de dotaciones y espacios libres.

El Área Metropolitana de Pamplona conjuntamente con Alsasua, Estella, Tafalla y Sangüesa constituyen el Área Polinuclear Central propuesto por la ETN como espacio de cooperación en forma de red de núcleos, pero el sistema poblacional de las áreas rurales requiere, a otra escala, una vertebración, igualmente dirigida a fortalecer el sistema funcional, tanto en lo relativo a actividad económica, como en lo que hace referencia a la prestación de servicios al ciudadano.

Interesa destacar, igualmente, la calidad de los núcleos rurales en general, fundamentada en la excelencia del paisaje, el mantenimiento de las actividades tradicionales y la calidad del patrimonio ambiental y cultural, si bien, el medio rural recibe la amenaza de la capital en fenómenos tales como la demanda de espacios de ocio y segunda residencia y la incipiente degradación del paisaje debido a la presencia de actividades impropias.

Modelo de Desarrollo Territorial

En la definición de un modelo territorial confluyen estrategias complementarias, tales como:

- La protección de los valores culturales, paisajísticos y medioambientales en defensa de la herencia patrimonial y la biodiversidad y como activo dirigido a impulsar las actividades relacionadas con el ocio, la formación y el turismo rural y cultural.
- El fomento de una estructura funcional del sistema urbano que, fundamentada en los principios de coordinación y complementariedad, oriente la estrategia de sus propuestas hacia el equilibrio territorial, la eficacia, la cohesión social y la sostenibilidad.
- La evolución de las redes de comunicaciones y del resto de infraestructuras hacia sistemas que contribuyan a la vertebración territorial en coherencia con el Modelo de Desarrollo Territorial adoptado, facilitando el acceso equitativo de los ciudadanos a las dotaciones y los servicios y proporcionando el adecuado soporte para el desarrollo económico integrado del conjunto del territorio.
- La evolución del Área Metropolitana de Pamplona de acuerdo a los principios en que se inspiran las teorías del desarrollo urbano sostenible, y como ciudad que, mediante el refuerzo de los equipamientos de rango regional y la incorporación progresiva de las actividades relacionadas con la información, la innovación y el conocimiento, refuerce su función como capital de Navarra y como centro de engarce del conjunto de la región con los espacios emergentes de su entorno.
- Con carácter transversal, el POT atiende a los principios de cooperación, coordinación y concertación administrativa, como marco idóneo dirigido a la complementariedad y la eficiente gestión de los recursos.

Protección del patrimonio natural y cultural

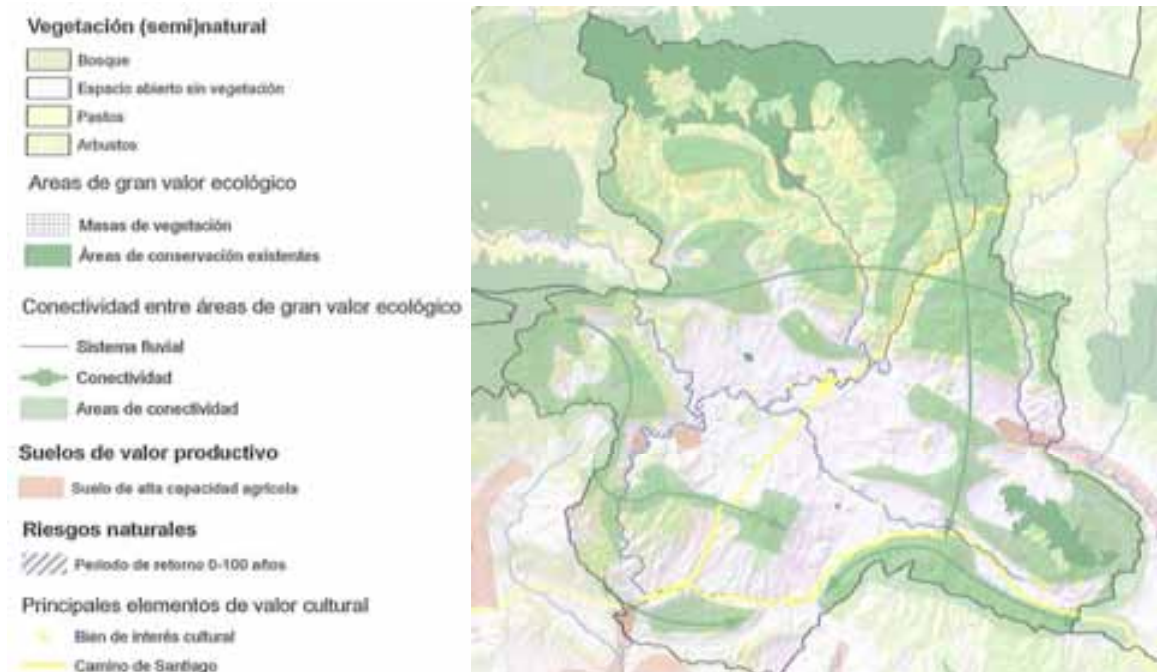
El POT afronta la protección y, en su caso, restauración de la diversidad y valor ambiental, paisajístico y cultural del territorio, desde la óptica de que constituye a

un tiempo un recurso productivo, en cuanto soporte obligado de actividades en que apoyar el desarrollo económico y social de la región.

Navarra se caracteriza por la presencia de importantes valores medioambientales derivados de la convergencia en su territorio de tres regiones biogeográficas: Atlántica, alpina y mediterránea. Afectado o inscrito en biorregiones y bioclimas tan diversos, el ámbito del POT-3 presenta una excepcional riqueza medioambiental y paisajística. Asimismo, dispone de un importante patrimonio arquitectónico y arqueológico y de otros bienes inmuebles de interés cultural. Pero la triple acepción, ambiental, social y económica, de los postulados del POT, impone que la protección de los citados valores no debe entrar en contradicción con objetivos e intereses de índole social o económica, toda vez que el territorio constituye en sí mismo el primer factor de excelencia de la subregión.

Además de reconocer aquellos suelos ya protegidos previamente por la legislación sectorial aplicable y establecer la protección del territorio sometido a riesgos naturales, especialmente en materia de inundabilidad, el POT protege los terrenos que, en función del Modelo Territorial propuesto, interesa preservar del proceso de urbanización en función de la presencia de valores ambientales, agrológicos, culturales o paisajísticos, de especial relevancia, tomando como referencia prioritaria la conectividad medioambiental en el territorio.

La protección paisajística se apoya en el concepto de “paisaje cultural” y se refiere a lugares de interés etnológico o a conjuntos de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales. De esa acepción se deriva la protección de parajes singulares, tanto en el territorio que haya sido objeto de intervención, como, en el límite, de enclaves y fragmentos urbanos.



En lo referente a la protección del patrimonio cultural, el POT se apoya en el reconocimiento de que los bienes culturales constituyen un recurso de dinamización social y turística compatible con su protección. Reconocimiento que avala su protección activa al servicio de la ordenación, vertebración y desarrollo

del territorio, que desde el POT se postula como principio esencial en toda intervención sobre el patrimonio. En función de ello, el POT introduce criterios dirigidos, entre otros fines, al entendimiento de los bienes protegidos como recursos -en último término socio económicos-, al servicio de una política global de desarrollo territorial.

El POT procura, por lo mismo -e insta al planeamiento local y sectorial a hacer otro tanto- la inserción de dicho patrimonio en proyectos de recuperación cultural, funcional y socioeconómica del territorio, vinculándolo acciones a iniciativas de desarrollo turístico y cultural.

Sistema urbano

En lo que hace referencia al sistema urbano, el POT entiende que uno de los pilares en los que se fundamenta el principio de cohesión social es la tendencia a la igualdad de oportunidades, esto es, que todos los ciudadanos disfruten de las mismas oportunidades ante la educación, el empleo digno y el disfrute de los servicios públicos, con independencia de su condición y posición en el territorio.

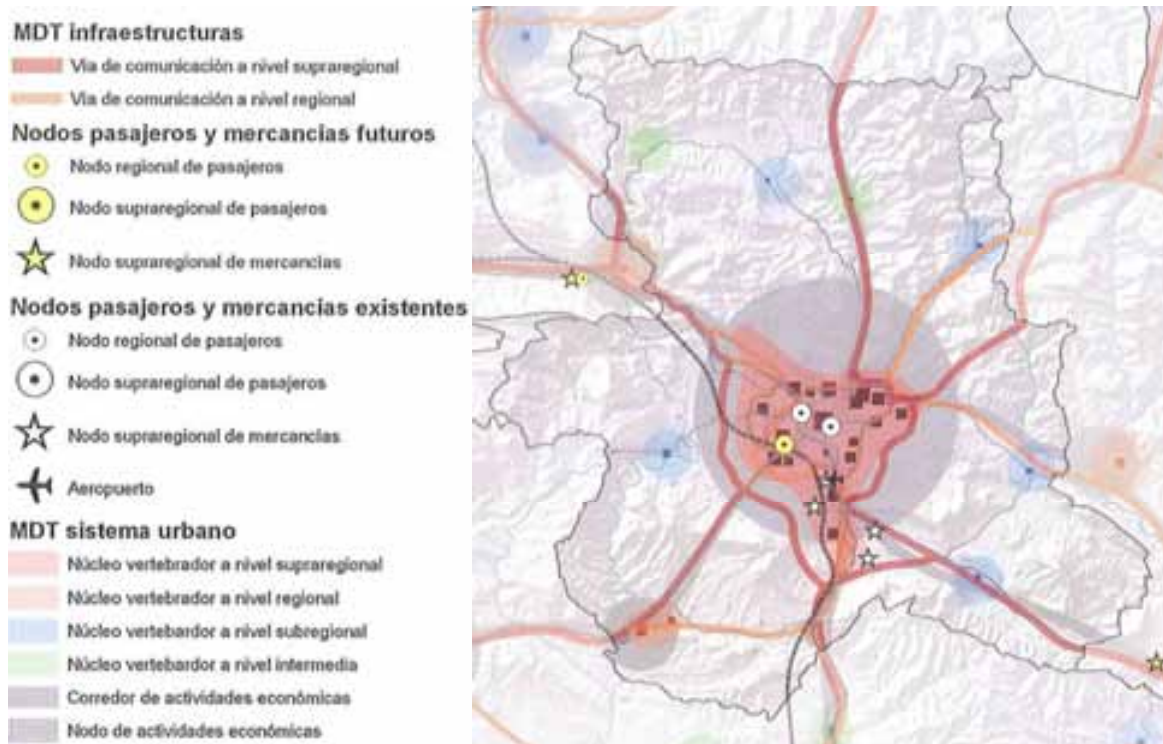
El fomento de un sistema urbano más equilibrado, incrementando la presencia de servicios y de actividad en los núcleos intermedios, y en consecuencia, transformando el sistema polinuclear de los asentamientos en un sistema policéntrico, acercando los equipamientos y la actividad a las distintas zonas del territorio, se relaciona con el principio de igualdad de oportunidades al que se ha aludido. Dicho de otro modo, al distribuir de un modo más compensado los servicios y los recursos en general, se contribuiría a mejorar la calidad de vida de la población rural. Para ello se propugna un sistema urbano que se fundamenta en la definición de núcleos o espacios vertebradores de distinto carácter.

En el ámbito del POT, Pamplona tiene el carácter de núcleo vertebrador a escala supraregional, en tanto que Puente la Reina/Gares, además de su condición de espacio de rótula por su posición estratégica, tiene el carácter de núcleo de vertebración regional en el subsistema del Área Polinuclear Central mencionado anteriormente.

Los núcleos o espacios vertebradores a escala POT o núcleos de "relevancia subregional" vienen definidos por ocupar un segundo nivel en el sistema urbano de Navarra, y dentro de cada una de las "áreas" definidas por la ETN representan una red complementaria de núcleos en funciones básicas de prestación de servicios a los núcleos de su entorno.

En este contexto, Zubiri, Larraintzar, Urroz Villa, Monreal y Etxauri constituyen los "espacios vertebradores de interés subregional".

la articulación y accesibilidad entre los espacios vertebradores y sus ámbitos de influencia, y contribuyendo, asimismo, a la integración de la región en ámbitos territoriales transregionales próximos. A tal fin, el POT propugna estrategias de intervención que, partiendo de las políticas sectoriales impulsadas por el Gobierno de Navarra, resultan coherentes y se integran en el Modelo de Desarrollo Territorial que se adopta constituyendo, fundamentalmente, el soporte físico para que funcionen correctamente las interacciones previstas en el Sistema Urbano propuesto.



En consecuencia, las propuestas del POT se dirigen, prioritariamente, al refuerzo de la conectividad con el exterior y a la progresiva mejora de la malla interior en relación con la vertebración territorial. Ello, impulsando una movilidad más sostenible y basando las propuestas, por tanto, en el apoyo a los medios de transporte menos contaminantes y, en especial, en el fomento del transporte público.

El refuerzo de la intermodalidad y el desarrollo de áreas logísticas estratégicamente situadas, constituyen medidas complementarias dirigidas a facilitar la fluidez de las comunicaciones y la eficacia del transporte de viajeros y mercancías. Asimismo, el POT contempla la extensión de la red de telecomunicaciones -banda ancha- en el marco del Plan Director impulsado por el Gobierno de Navarra, en orden a lograr un mayor equilibrio y cohesión territorial social y económica del conjunto territorial.

En lo referente a las infraestructuras energéticas, el POT establece criterios dirigidos a incrementar el índice de autoabastecimiento, favoreciendo la incorporación de energías renovables en forma compatible con la protección del medio ambiente, y procurando, al propio tiempo, la accesibilidad al suministro de los ciudadanos y de los centros de producción en condiciones óptimas de calidad

y seguridad. Como medida complementaria, el POT fomenta la minoración del consumo mediante el uso eficiente de la energía.

Las infraestructuras hidráulicas se plantean en coordinación con el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro que ultima la Confederación Hidrográfica del Ebro. El seguimiento, por otra parte, de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea, induce a propuestas que compatibilizan la disponibilidad del suministro y el buen estado ecológico de la red fluvial, propiciando la eficacia y el ahorro y garantizando la sostenibilidad del recurso.

Área Metropolitana de Pamplona

En este contexto funcional, interesa profundizar en el papel que se le asigna a Pamplona como capital y como puerta de Navarra, en su relación con el sistema de ciudades y, en general, de los espacios de desarrollo del entorno, así como en las pautas que se establecen en orden a propiciar el desarrollo racional y sostenible de la ciudad.

La intensificación del valor de posición de Pamplona en su entorno territorial europeo colaborará a vertebrar el conjunto de la región en el contexto del sistema territorial del que forma parte. El POT propugna, a tal fin, la mejora de las comunicaciones y de los servicios de transporte público y de mercancías que relacionen la capital con otras comunidades, contribuyendo a vertebrar el conjunto de la región-ciudad en el tejido europeo de espacios en desarrollo. Se consideran, por tanto, prioritarias las acciones previstas en relación a la instalación del ferrocarril de altas prestaciones a través de Navarra, las mejoras técnicas y de servicios del Aeropuerto de Noain-Pamplona y las actividades relativas a la logística. En lo que hace referencia a la red viaria interurbana, especial atención a la formación de los ejes Pamplona-Francia y Pamplona-Madrid, toda vez que otros grandes ejes de comunicación viaria están en funcionamiento o se encuentran en fase avanzada de desarrollo.

Más allá de consolidar y fortalecer sus sistemas de producción y comercio actuales, el desarrollo de Navarra en general, y el de la capital en particular, debe fundamentarse en técnicas relacionadas con el objetivo de sostenibilidad enunciado en la Estrategia Territorial de Navarra y que hace suyo, como no podía ser de otro modo, el POT. Este principio requiere dirigir el progreso económico hacia actividades relacionadas con la información y el conocimiento, al objeto de contrarrestar la contención de los procesos basados en el consumo de recursos materiales no renovables.

A la tendencia -en cierto modo, asumida- de la utilización creciente de recursos energéticos renovables, habría que añadir la necesidad de fomentar el consumo de la energía intelectual, también renovable. La política relativa al impulso de la sostenibilidad requiere la contención y racionalización en el empleo de recursos naturales insustituibles y, al propio tiempo, aviva la necesidad de utilizar con eficiencia los recursos humanos.

A tal efecto, la creación de un entorno favorable para la captación de inversiones productivas de calidad constituye un primer objetivo.

Una ciudad correctamente estructurada y bien dotada de áreas libres y servicios y equipamientos comunitarios propicia el confort de vida de sus habitantes, pero al mismo tiempo, constituye un componente esencial para potenciar el asentamiento de nuevas actividades productivas de calidad.

Este factor cobra especial significación en función de las exigencias que pudieran emanar del perfil de los trabajadores que interesa mantener o atraer, para impulsar el desarrollo de las actividades enunciadas. Relacionado con ello, Pamplona, como cualquier ciudad de tamaño medio, puede proporcionar, en compensación a las cualidades que ofrecen las grandes urbes, ventajas relativas a costes de funcionamiento y calidad medioambiental y de servicios.

La disponibilidad de suelo económicamente competitivo, bien comunicado y en un emplazamiento adecuado para la actividad concreta a desarrollar, constituye un componente decisivo para el apoyo de las iniciativas empresariales.

Se propone, al efecto, la creación de grupos o conglomerados de empresas (clusters) llamados a integrar instituciones y cadenas de empresas relacionadas entorno a una actividad concreta, que podrían encontrar en este medio las condiciones óptimas para la investigación, la cooperación, la formación, las actividades auxiliares, el aliento de la competencia, y en general, cualquier tipo de interacción entre empresas e instituciones.

Existen rasgos que definen la posible vocación de la ciudad como ámbito idóneo para fomentar el impulso de determinados sectores estratégicos, tales como la biotecnología, la energía renovable o la automoción, e incluso otros sectores, con la presencia de empresas e instituciones importantes en estas especialidades. Se trata de aprovechar la presencia de las energías empresariales e institucionales existentes.

Por otra parte, el desarrollo de las actividades logísticas incide decisivamente en los sectores productivos. Su impulso tiene un doble beneficio. De una parte, estas actividades proporcionan un servicio básico de indudable interés para el desarrollo económico en general, y de otra, deben entenderse como una acción empresarial con enorme proyección de futuro. A tal fin se propone el fomento de las relaciones integradas del transporte y la logística en un espacio-corredor llamado a vertebrar estas actividades en la zona Suroeste del área metropolitana.

Por otra parte, el desarrollo y la transformación correcta del tejido urbano de la ciudad puede constituir, como se comentaba, un atractivo para la captación de profesionales cualificados, y qué duda cabe, de esa ciudad correctamente construida, los primeros beneficiados serán sus propios habitantes.

La excesiva fragmentación administrativa municipal ha inducido a proponer el esquema del desarrollo futuro de la ciudad, adaptando y actualizando los contenidos de las Normas Urbanísticas Comarcales (NUC) de 1999.

A tal fin, el POT propone que el planeamiento relativo al desarrollo y transformación del tejido urbano debería atender a los objetivos del desarrollo urbano sostenible utilizando los criterios de densidad, continuidad y complejidad.

1.- Densidad, con el uso de las edificabilidades adecuadas para evitar que la ciudad se desparrame mediante una ocupación extensiva que pondría en peligro los valores paisajísticos de nuestro entorno, dificultaría la formación de pasillos ecológicos, utilizaría demasiado suelo -un recurso no renovable- y sobre todo, generaría un despilfarro de recursos en materia de creación y mantenimiento de infraestructuras y tendría como consecuencia, una enorme demanda de movilidad y una dificultad añadida al debido servicio de transporte público.

2.- Continuidad. Principio que, complementariamente al anterior, tiene por objeto procurar la necesaria compacidad de la ciudad. A tal fin, la utilización de espacios vacantes debe ser prioritaria para el desarrollo urbano. Aunque cada caso presentará sus peculiaridades, normalmente, este tipo de intervenciones intersticiales suponen un mejor aprovechamiento de las infraestructuras existentes, reducen las necesidades de movilidad e, incluso, favorecen las relaciones de la trama, si se diseñan con finura las suturas del tejido urbano del entorno.

3.- Complejidad. La segregación de usos o la simplicidad funcional debe considerarse como un factor que se enfrenta a un urbanismo sostenible. El gran objetivo sería que los servicios y aquellos centros de trabajo que sean compatibles con la residencia, se integren debidamente en las zonas residenciales.

En un análisis muy esquemático de la distribución esencial de actividades en la ciudad, la mayor parte de las actividades económicas se sitúan en la proximidad, como es comprensible, del gran corredor de comunicaciones que discurre por la zona oeste del Área Metropolitana, en tanto que los usos residenciales tienden a extenderse hacia las áreas más tranquilas del este y del suroeste.

Lo que se propone es que el emplazamiento de los nuevos usos terciarios y cuaternarios que se prevén, los cluster, por ejemplo, compatibles con los usos residenciales, se instalen en convivencia con éstos al objeto de enriquecer el tejido funcional y reducir las necesidades de movilidad.

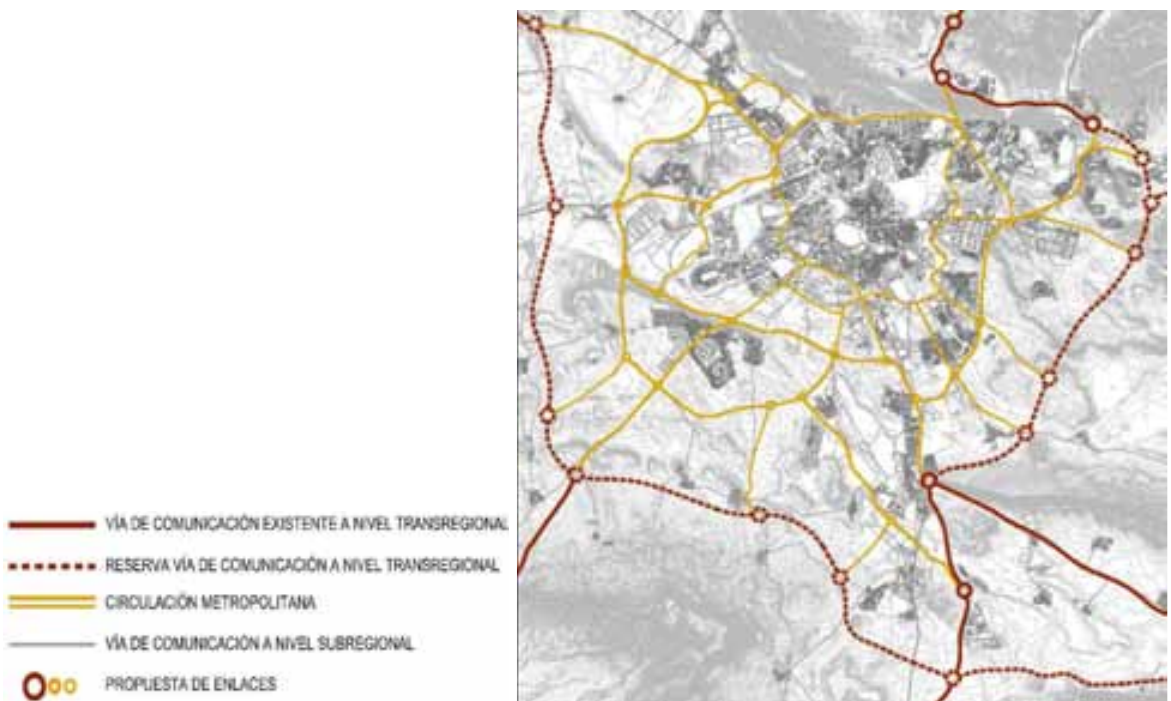
La proximidad entre la residencia y los puestos de trabajo tiene que ver, no sólo con criterios de sostenibilidad, sino también, con la calidad de vida de las personas: la reducción del tiempo y de la energía que dedicamos al transporte y la mejor integración de la vida personal-familiar con la vida laboral.

Además, la mayor riqueza funcional coadyuva a la cohesión social, porque contribuye a la utilización compartida del espacio público y al encuentro entre ciudadanos distintos que utilizan el mismo espacio para fines diferentes y lo comparten en armonía.



A partir de estos principios, el POT establece un conjunto de propuestas relativas a los elementos estructurantes que vienen a vertebrar el conjunto de la ciudad, esto es, los sistemas de comunicaciones, las áreas libres y los equipamientos de rango general, y señala un conjunto de directrices para la asignación de usos sobre el tejido urbano.

Interesa destacar algunas propuestas concretas. La previsión de un sistema viario tramado y diversificado, que incremente la accesibilidad y reparta los flujos viarios, tanto de penetración como interzonales, evitando la formación de ejes de gran densidad y los consecuentes problemas medioambientales.



Se propone un estructura vertebradora de los ejes más importantes del transporte público, en la idea de disponer de pasillos exclusivos para ese medio, cuyo buen funcionamiento se relaciona de un modo importantísimo con las sostenibilidad y la calidad de vida de la ciudad.

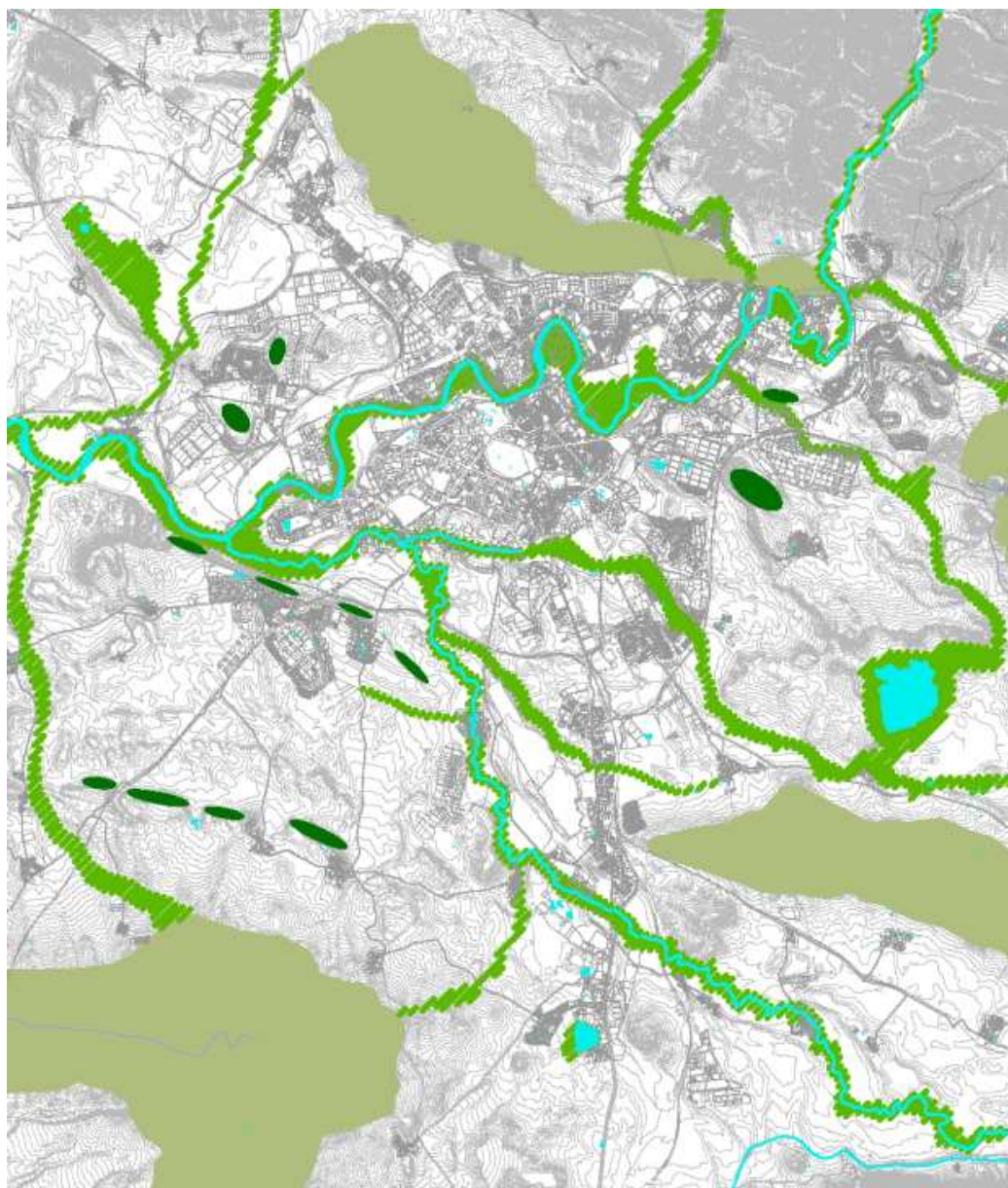





Además de las propuestas relativas a la red de recorridos ciclables y peatonales y al objeto de evitar fracturas en la continuidad del tejido funcional urbano, el POT incorpora la formación de “Ejes de Actividad Cívica” en la idea de formar corredores continuos de actividades complejas, fundamentalmente residenciales, que fomentarán la relación entre las nuevas Áreas Centrales, y en general, entre las distintas zonas vecinales.

Las nuevas Áreas Centrales que se citan, vienen a desarrollar los contenidos de las NUC en el sentido de propiciar la formación de nuevos espacios de centralidad como focos de dinamismo y actividad variada, capaces de dotar de cierta autonomía funcional a núcleos excesivamente dependientes de la ciudad central y matizando de esta forma, la jerarquía existente entre centro y periferia. Se trata, por tanto de aplicar a la ciudad el policentrismo que se propugna para el territorio, reduciendo, al propio tiempo, las necesidades de movilidad.

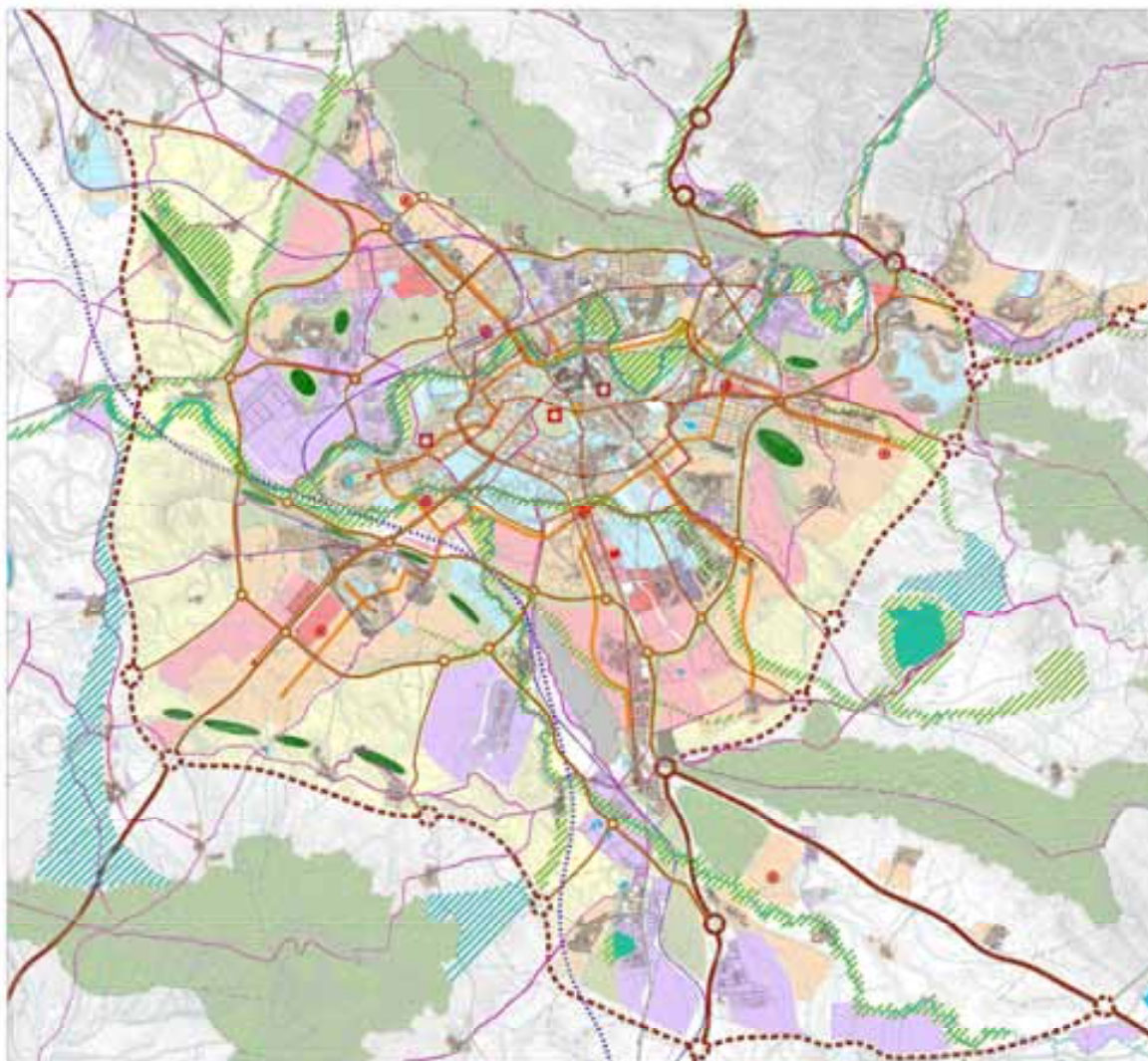


Otra de las propuestas estructurantes es la consideración de los espacios fluviales que atraviesan el Área metropolitana como corredores verdes que, al margen de propiciar el uso público de espacios de gran atractivo, presentan unos ecosistemas de ribera de gran interés que, por su carácter lineal, vertebran el territorio y se constituyen como pasillos ecológicos para la conectividad de los espacios naturales del entorno. Para cerrar esos corredores -que tienen obviamente, forma ramificada- se prevén pasillos de conectividad transversal en determinados ámbitos de espacio próximo a la ciudad.



-  CONECTIVIDAD Y CORREDOR FLUVIAL-PARQUE DE RIBERA
-  PARQUE METROPOLITANO
-  PRINCIPALES ENCLAVES DE VALOR PAISAJÍSTICO

A las propuestas estructurantes que articularán el conjunto del tejido urbano y a los criterios que inducen al desarrollo sostenible de la ciudad, se añade una propuesta de asignación de actividades, formando en su conjunto, un esquema estratégico que vinculará la redacción posterior de las figura de planeamiento municipal y sectorial.



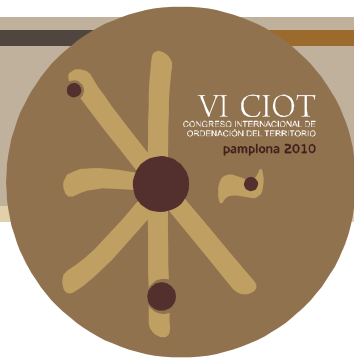
- | | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — FERROCARRIL EXISTENTE ⋯ TREN ALTAS PRESTACIONES — VIARIO TRANSREGIONAL ⋯ RESERVA VIARIO TRANSREGIONAL — CIRCULACIÓN METROPOLITANA* — VIARIO SUBREGIONAL ○ PROPUESTA DE ENLACES — ITINERARIO DE INTERÉS — TRANSPORTE PÚBLICO ● CRUCES Y FINAL DE LÍNEA | <ul style="list-style-type: none"> RESIDENCIAL ÁREA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA: <ul style="list-style-type: none"> SECUNDARIO-TERCIARIO TERCIARIO-CUATERNARIO COMERCIAL EQUIPAMIENTO PRESERVACIÓN ÁREAS LIBRES: <ul style="list-style-type: none"> CONECTIVIDAD ENCLAVES DE VALOR PAISAJÍSTICO PARQUES: <ul style="list-style-type: none"> ZONAS VERDES PARQUE METROPOLITANO CORREDOR FLUVIAL | <ul style="list-style-type: none"> AEROPUERTO PARQUE DE BOMBEROS CENTROS CULTURALES Y DE OCIO CENTRO CÍVICO CENTRO DE INTERPRETACIÓN DEL TERRITORIO Y LA CIUDAD CENTRO PENITENCIARIO NUEVAS ÁREAS CENTRALES NUEVAS ÁREAS CENTRALES PERIMETRALES EJES DE ACTIVIDAD CÍVICA |
|--|--|---|

Área Temática 1

Experiencias y Buen Gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis.

VI CIOT

Comunicaciones



Una tipología municipal de Navarra a partir del análisis multivariante

Juan José Calvo Miranda. Doctor en Geografía. Profesor del Dpto. de Geografía e Historia. Universidad Pública de Navarra.

Mercedes Goñi Ares de Parga. Licenciada en Geografía. Colaboradora del Dpto. de Geografía e Historia. Universidad Pública de Navarra.

Silvia Díaz Anguita. Licenciada en Sociología. Colaboradora del Dpto. de Geografía e Historia. Universidad Pública de Navarra.

Juan Suárez Fernández. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Estadístico Técnico del Instituto Nacional de Estadística. Delegación de Navarra.

1. INTRODUCCIÓN

La investigación “Análisis multifactorial de los municipios navarros” se llevó a cabo en el Departamento de Geografía e Historia de la Universidad Pública de Navarra por encargo de NASURSA. El mencionado trabajo, coordinado por el Observatorio Territorial de Navarra, se desarrolló dentro de la Operación de Marco Regional Interreg IIIIC, concretamente en ProgreSDEC , en el subproyecto RePlan (Re-planning assessing instruments).

Tres fueron los objetivos de este estudio: describir estadísticamente la realidad de Navarra en base a información municipal, sintetizar los resultados con el fin de definir tipologías de municipios (COMISIÓN EUROPEA) y obtener unos resultados, con proyección transnacional, útiles para la administración local, regional y europea.

2. METODOLOGÍA

Se capturaron 140 variables (posición geográfica, población, estructura económica, educación, urbanismo, agrarias, equipamientos y servicios), a las que se aplicaron cinco técnicas estadísticas multivariantes: Análisis de Componentes Principales, Análisis Cluster o de Conglomerados, Análisis Discriminante, Análisis de la Varianza (Manova y Anova) y Análisis de la Regresión. Posteriormente se cartografiaron los resultados, mediante distintas aplicaciones SIG / GIS.

3. RESULTADOS

En el análisis de Navarra, se establecieron cinco tipos de municipios (vid. mapa).

1.1. Grupo 1

Está integrado por los municipios más desfavorecidos y se ha denominado con el nombre de Montañosos recesivos. Estos se hallan comprendidos dentro de un triángulo cuyos vértices están en Lapoblación (SO), Garde (NE) y Arano (NO).

Los rasgos más relevantes del medio físico son: su carácter montañoso, las fuertes pendientes, la primacía de la superficie forestal y pastizales, sobresaliendo la elevada superficie media de LICs.

Estos municipios tienen en común el encontrarse distantes de los dos grandes núcleos urbanos regionales: Pamplona y Tudela.

Desde el punto de vista humano poseen escasa población (vid. gráficos) y las tasas de decrecimiento ponen de manifiesto el riesgo de despoblamiento, dada la reducida inmigración y su elevado envejecimiento. Su población activa es reducida, vinculado con esto poseen escasa superficie industrial y de servicios, al igual que presentan las tasas más bajas de todo Navarra en cuanto al equipamiento sanitario, educativo y de ocio.

1.2. Grupo 2

Estos municipios, denominados Montañosos menos recesivos, se sitúan en las inmediaciones de los integrantes del grupo anterior pero están mejor ubicados.

Dos rasgos importantes de su medio físico es que, a pesar de su elevada altitud media, poseen superficies de menor pendiente y una gran riqueza natural.

Atendiendo a los aspectos socioeconómicos, poseen una población activa y ocupada superior al conjunto anterior, disminuyendo la importancia del primario.

El decrecimiento demográfico fue elevado entre 1996 y 2000, pero a partir de este último año pasó a ser positivo, siendo mayoritaria la población autóctona. Casi la tercera parte del total tiene más de 60 años. Esto manifiesta la atonía que se menciona con anterioridad, si bien el mayor tamaño de los municipios permite atisbarles un futuro menos sombrío.

La estructura agrícola es similar a la del grupo 1 aunque gana peso la superficie de tierra de labor de secano y se reduce la forestal, poseyendo un grado de mecanización agrícola mayor.

Sus locales comerciales e industriales son de pequeño tamaño aunque se aprecia una mayor densidad de los mismos ya que, en comparación con el grupo anterior, se triplica el porcentaje de los industriales y es seis veces superior el de los comerciales.

1.3. Grupo 3

Son los municipios Agroindustriales especializados, dispersos por la región. Su rasgo más destacado es la heterogeneidad dado que existe un elemento que singulariza a un municipio entre los demás (actividad industrial, agricultura...). Por esto, las tasas de población activa son elevadas, concentrándose en algunos casos en el sector primario y en otros en el secundario.

La pertenencia de algún municipio a este conjunto se explica por la ubicación en el mismo de empresas regionales muy relevantes, aunque en algunos casos no se ha generado un tejido industrial más tupido.

Las tasas de crecimiento de población son positivas. Aunque la población nacida en Navarra sigue siendo la más representada, los inmigrantes comienzan a tener un mayor peso. La población joven se incrementa notablemente respecto a los conjuntos anteriores, mientras que su población mayor de 60 años desciende.

La superficie industrial y de vivienda también se puede considerar alta pero menor que la del grupo 4.

Las dotaciones sanitaria, educativo-cultural, y deportiva son acordes con el nivel que ocupan ya que la cierta lejanía a los núcleos de atracción ha permitido la creación de estos equipamientos.

1.4. Grupo 4

El grupo 4 es el que tiene menos municipios y han sido denominados agroindustriales diversificados por las similitudes con el grupo anterior.

Su extensión es intermedia y la altitud es la menor de los conjuntos analizados, así como las pendientes son menores. La proximidad a Pamplona y las buenas

comunicaciones son rasgos positivos que, unidos a los anteriores, los predisponen a un desarrollo más acelerado.

Entre sus características sociodemográficas destacan las elevadas tasas de población ocupada sobresaliendo la del sector primario. Además, su población posee un crecimiento medio en el comportamiento de la región y se encuentra homogéneamente distribuida, siendo relevante el peso de los residentes nacidos en distinta región. En comparación con el grupo anterior se reduce la edad media de la población.

Las viviendas recientes suponen casi el 10 % de las existentes (valor más elevado de todos los grupos). Las explotaciones son de mayor tamaño que en los niveles precedentes, mientras que la superficie forestal es la menor de todos.

Estos municipios no poseen grandes dotaciones educativas, ni sanitarias, ni de bienestar social, pero tanto su proximidad a municipios del grupo 5 y a los núcleos de atracción como sus buenas comunicaciones les permite acceder a un importante número de servicios urbanos.

1.5. Grupo 5

Los municipios de esta agrupación poseen el mayor nivel de desarrollo de Navarra (llamados urbanos, dinámicos y dotados), agrupándose en Área Metropolitana de Pamplona, Tudela con su periferia, la Ribera Estellesa del Ebro. Así como, las restantes cabeceras o subcabeceras comarcales.

Al tratarse de los municipios más dinámicos son los que, lógicamente, mayores porcentajes de población ocupada poseen, sobre todo en el secundario y el terciario, concentrando al 71,3 y al 80,2 % respectivamente del total regional.

El carácter urbano de este grupo se pone de manifiesto en que la mayor parte de la población ocupada (60,5 %) pertenece al tercer sector.

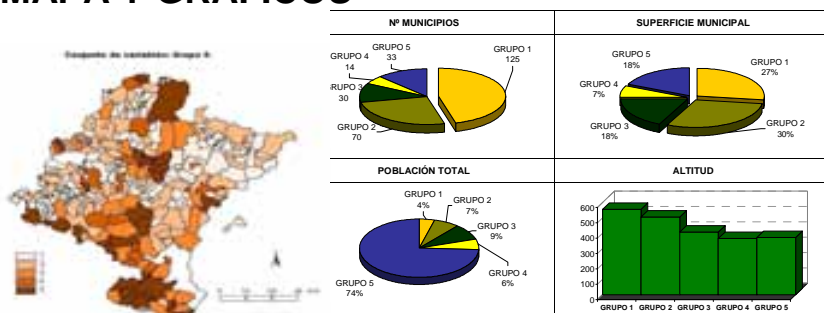
Son los municipios que tienen mayor crecimiento de población, donde destaca la concentración mayoritaria de los extranjeros residentes en Navarra y su juventud.

A su vez, son los municipios mejor dotados en todo tipo de equipamientos.

4. CONCLUSIONES

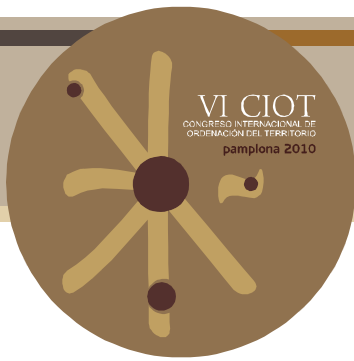
Esta tipología ha permitido conocer la realidad municipal de Navarra, así como su evolución reciente. No obstante, queda el reto de aplicarla a la ordenación integral o sectorial de la Comunidad.

MAPA Y GRÁFICOS



BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.



La cooperación intermunicipal como estrategia de desarrollo y ordenación territorial en espacios transfronterizos: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro

*Fernando Manero Miguel**

**Catedrático de Geografía Humana
Universidad de Valladolid*

1. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: UN DESAFÍO PERMANENTE

Es bien sabido que los compromisos entre Estados a la hora de acometer actuaciones coordinadas en ordenación y desarrollo del territorio no siempre resultan tarea fácil. El límite que impone la frontera, aunque como barrera de comunicación haya desaparecido, obliga a adaptar posiciones, instrumentos y estrategias al cumplimiento de objetivos de interés común, a sabiendas de que la suma de esfuerzos resulta favorable para ambas partes sin merma de las respectivas personalidades.

La bibliografía sobre la cuestión es amplísima y viene avalada por el gran cúmulo de experiencias llevadas a cabo desde que en 1980 el Consejo de Europa destacase la particularidad de los espacios de frontera como una cuestión de relevancia específica y primordial para la comprensión del espacio europeo. De ahí deriva el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza, suscrito en Madrid el 21 de mayo de 1980 –posteriormente desarrollado en el Protocolo Adicional de 9 de noviembre de 1995 - con la voluntad de alentar la colaboración entre autoridades territoriales, en el que asimismo descansaran los Tratados de cooperación bilateral suscritos por España con Francia y Portugal en 1995 y 2002, respectivamente. Uno y otro definen la cobertura jurídica en la que se apoya la puesta en práctica de este tipo de estrategias por parte de las administraciones subestatales (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) con voluntad para llevarlas a cabo mediante la creación de organismos específicos de cooperación con o sin personalidad jurídica.

Los organismos puestos en práctica responden a una variada tipología, que creo innecesario comentar, ya que lo más importante reside en el hecho de que todos ellos han servido, con resultados variables, para canalizar las ayudas proporcionadas por la Iniciativa Comunitaria Interreg, que desde 1989 hasta 2006 han servido de manera sustancial para financiar los proyectos destinados a consolidar esos vínculos históricamente obstaculizados por la frontera y que ahora tratan de afianzarse con la mirada puesta en el desarrollo integral del territorio.

2. UN NUEVO INSTRUMENTO: LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

Si mucho cabría decir de las luces y las sombras que han marcado la historia de INTERREG, lo importante – y en ello se centra la investigación realizada - es el rumbo adquirido por la Cooperación Transfronteriza a raíz de la creación de un cauce nuevo que, con el nombre de Agrupación Europea de Cooperación Territorial, ve la luz tras la aprobación del Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006. La transposición de este Reglamento fue realizada por Portugal mediante Decreto-Lei n.º 376/2007 y por España por Real Decreto 37/2008.

Se trata, y en ello estriba el alcance de la medida, de un instrumento específicamente comunitario, dotado de personalidad jurídica y con el que se trata de superar las limitaciones e inseguridades de los empleados anteriormente; un instrumento destinado a servir de soporte fundamental para la ejecución del Objetivo “Cooperación Territorial” específicamente concebido en la ordenación estratégica de la política de cohesión económica y social de la Unión Europea en el período 2007-2013. Apoyado en las obligaciones que derivan del convenio de cooperación obligatorio suscrito entre las partes, sus funciones se fundamentan en un régimen estatutario y en un presupuesto anual sujeto a informe certificado por expertos independientes. La lectura e interpretación del Reglamento ilustra sobre las motivaciones y los objetivos que han inducido su puesta en marcha así como la dimensión territorial que presenta a través de las quince AECT creadas hasta ahora en la UE, cinco de ellas con implicación española.

3. LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL DUERO-DOURO: ¿AL FIN UNA EXPERIENCIA CON POSIBILIDADES EFECTIVAS?

Una de las primeras aprobadas es la que, con el nombre de Duero-Douro, fue constituida el 14 de Marzo de 2009 para quedar definitivamente formalizada tras la publicación del Convenio y los Estatutos en el Diario de la Republica (7 de Marzo de 2009) y en el Boletín Oficial del Estado (21 abril 2009). Con sede en Trabanca (Salamanca), su dimensión territorial presenta una notable relevancia. De ella forman parte los distritos portugueses de Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte y las provincias españolas de Salamanca y Zamora. En conjunto, la integran 188 entidades públicas, de las que 107 son municipios transfronterizos de las provincias de Zamora y Salamanca, 7 Câmaras Municipales, 69 freguesias transfronterizas portuguesas, dos asociaciones de municipios, un organismo autónomo y dos entidades académicas: la Universidad de Salamanca y el Instituto Politécnico de Bragança. Todo ello abarca una superficie de 8.910,27 Km², en los que habitan 120.143 personas, de las que 73.328 son portuguesas y 46.815 españolas. La línea de frontera afectada se extiende a lo largo de 356,19 Kms. El análisis territorial de ese espacio pone en evidencia los condicionamientos que limitan las perspectivas de desarrollo acometidas de forma fragmentaria y la necesidad, por ende, de vertebrar ejes de

actuación estables y con un horizonte temporal a medio plazo que posibiliten la configuración de economías de escala susceptibles de favorecer la articulación de estrategias coordinadas superadoras de la atomización institucional del territorio. De ahí que esta experiencia deba ser entendida como un ejemplo significativo de las posibilidades asociadas a la cooperación entre municipios, aspecto que cabría considerar como uno de los retos más complejos y al tiempo decisivos de las políticas territoriales contemporáneas.

En este sentido cabe entender la dimensión eminentemente municipalizada que presenta la Agrupación, y en cuya génesis los Ayuntamientos han asumido desde el primer momento un alto grado de protagonismo, que en cierto modo eclipsa la implicación por parte de la Comunidad Autónoma. Incluso de la propia capacidad de iniciativa municipal deriva la adscripción de esta experiencia a la imagen articuladora que proporciona el río Duero-Douro, recuperando así el enfoque que a finales de los noventa trató de impulsar el Programa Terra, que, entre otras aportaciones, se traduciría en el reconocimiento de las potencialidades de cooperación abiertas por las alianzas estratégicas que pudieran darse en el seno del propio sistema productivo de los municipios ubicados a lo largo del trazado, aunque las propuestas efectuadas en esta línea no alcanzasen la plasmación deseada.

Coherente con este planteamiento, la trama municipal configurada en torno a la AECT Duero-Douro proporciona una plataforma susceptible de sustentar la puesta en marcha de actuaciones en materia de política territorial sobre la base de una estructura horizontal, de carácter participativo. Tal es la intencionalidad que se asigna a los Consejos Sectoriales contemplados en los Estatutos, con los que se trata de abarcar las seis líneas de actuación hacia las que trata de orientarse la estrategia de coordinación y, por tanto, los proyectos que aseguren su efectividad. Se trata, en concreto, de canalizar la actuación de los Consejos en los campos de Igualdad de oportunidades, Desarrollo Económico, Investigación, Innovación y Desarrollo; Desarrollo Local, Nuevas Tecnologías, Educación, Formación y Empleo; de Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Agricultura y Ganadería; de Sanidad, Servicios Sociales y Acción Social; de Turismo, Cultura, Patrimonio, Deporte, Ocio y Tiempo Libre, y de Administración Local, Transportes y Comunicaciones. Conviene señalar que la ejecutoria de los Consejos Sectoriales se encuentra articulada por el Consejo de Coordinación y por la figura del Coordinador Territorial, responsable de garantizar una cooperación territorial equilibrada.

Más allá del reconocimiento que se pueda asignar a la impresionante labor llevada a cabo hasta ahora, no cabe duda de que nos encontramos ante una experiencia digna de ser observada y analizada, por cuanto abre un campo de posibilidades aun inéditas en ese epígrafe tan sensible de la ordenación del territorio como es la coordinación de actuaciones de desarrollo sostenible en el marco de la cooperación intermunicipal en un tramo muy crítico de la frontera hispano-portuguesa.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, J., O'DOWD, L. & WILSON, T. (Eds.) (2003): *New Borders of Changing Europe : Cross-Border Cooperation and Governance*. Taylor & Francis, London.

CARRERA HERNÁNDEZ, F.J. (Compilador) (2000): *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*, Tecnos, Madrid.

EMBED IRUJO, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (2009): *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*. Iustel, Madrid.

FOUCHER M. (2008) : *L'obsession des frontières*, Paris, Fayard

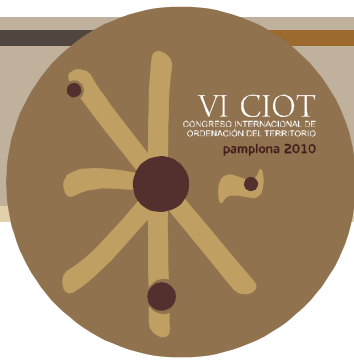
JACINTO, R. y BENTO, V. (2005): *Territorios e Culturas Ibéricas*. Campo das Letras, Porto.

MANERO MIGUEL, F., MOLINA DE LA TORRE, I. y ANDRES LOPEZ, G. (2000): *Industria y territorio en la Región Fluvial del Duero-Douro*, SEPES, Madrid

SANCHEZ LOPEZ, V. (Coord.), (1993): *Frontera y desarrollo. El programa transfronterizo de España y Portugal*, Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología, Salamanca.

SANCHEZ LOPEZ, V. y CABERO DIEGUEZ, V. (1994): *La frontera hispano-portuguesa en el marco de la nueva Europa: la región fronteriza de Salamanca*. Junta de Castilla y León y Comisión de las Comunidades Europeas, Salamanca.

SANTOS, P. y CABERO DIEGUEZ, V. (Coord.) (1994): *Cooperación entre la Región Centro (Portugal) y las Regiones de Castilla y León y Extremadura (España). Contribución para la definición de una estrategia de intervención y la promoción de iniciativas comunes*. Diputación de Salamanca y Departamento de Geografía. Salamanca



Experiencias y buen gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Nuevos retos en un horizonte de crisis

El territorio como factor económico.

Los desarrollos urbanos ligados a la economía.

José Ramón Carlos Zarzo Hamma
arquitecto

1. El territorio como factor económico.

Los asentamientos urbanos se han localizado a lo largo de la historia en aquellos entornos con capacidad para el desarrollo y defensa de la vida humana, buscando situaciones estratégicas desde el punto de vista comercial y de explotación de recursos singulares (minería y similares). Es decir la creación de ciudades ha estado siempre condicionada a la disponibilidad de una serie de recursos y condiciones, de localizaciones singulares y por lo tanto limitadas, por lo tanto el suelo disponible es limitado y difícilmente reemplazable.

La ocupación de las localizaciones más favorables y rentables ha sido una de las causas básicas de todos los conflictos bélicos, desde la antigüedad. El valor del suelo "urbano" siempre ha sufrido una carga externa "especulativa" derivada de su carácter singular y, por lo tanto, monopólico, basado siempre en la presión de una demanda atraída por los servicios y comodidades existentes.

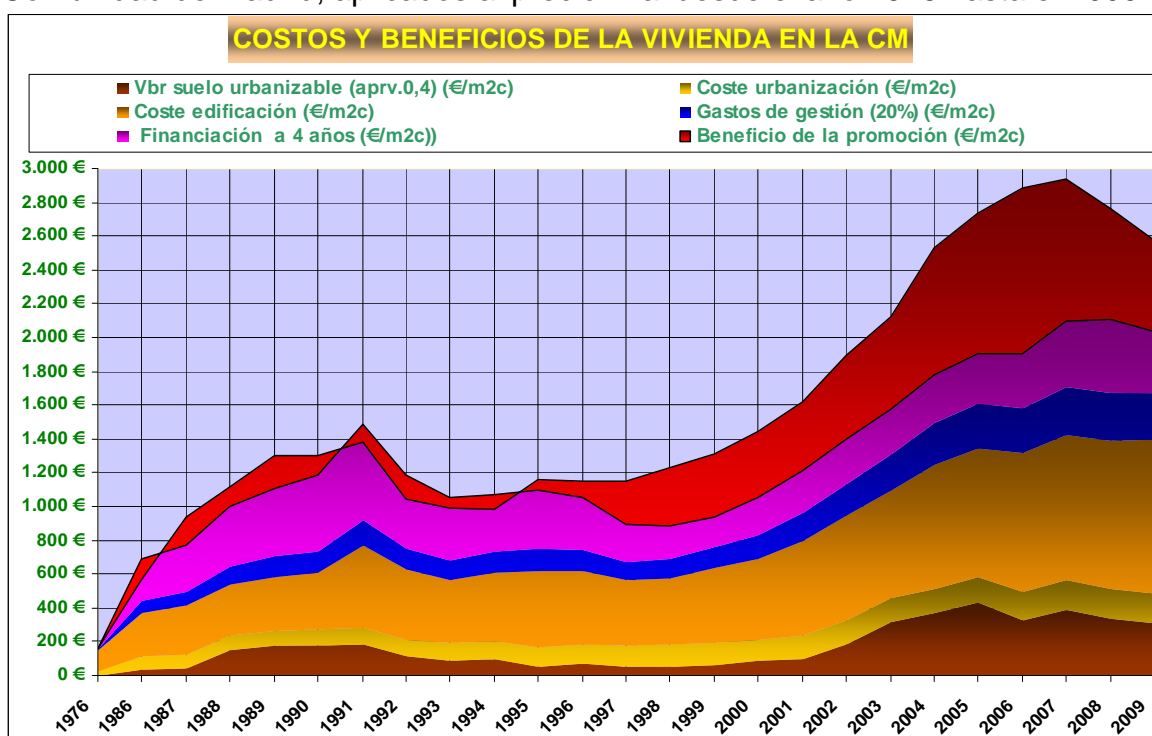
El fuerte desarrollo industrial del siglo XIX permitió un crecimiento explosivo de las ciudades al aumentar tanto las posibilidades de aprovechamiento y acceso a los recursos necesarios, como la creación de nuevos campos de actividad y trabajo. Esto produjo un efecto llamada sobre la población dispersa, de carácter agrícola, a la vez que aumentó las expectativas de vida, dando lugar a un fuerte crecimiento demográfico adicional. Las ciudades crecieron notablemente en un período muy reducido, generándose aglomeraciones de ínfima calidad tanto constructiva como higiénica ya que los recursos disponibles empezaron a resultar insuficientes, por lo que hubo que proceder a generar nuevos accesos.

El urbanismo como planeamiento académico aparece como reacción frente a los desastres sociales que se generaron debido al citado crecimiento intensivo. A nivel académico se produjo una combinación de teorías sociológicas, buscando la restitución o creación de unidades urbanas de máxima calidad humana, con los nuevos conocimientos y desarrollos técnicos, que permiten resolver y aumentar el acceso a los recursos desde un punto de vista más eficaz, pero la propiedad monopólica del suelo es una de las mayores trabas para su implantación.

El planteamiento de una ordenación global del territorio, que permitiría una coordinación más extensa, se mantiene aún en un nivel generalista ya que, además de los problemas de definición y contenidos, tropieza con las visiones localistas de los diferentes entes políticos y económicos que intervienen, es decir problemas de competencias.

El coste de un producto inmobiliario se compone del *precio del soporte* (el suelo), *de las infraestructuras y servicios* que permiten su uso urbano y finalmente *la propia edificación*, por lo que una excesiva valoración del terreno, del soporte, obliga a reducir la inversión en las fases siguientes. El desarrollo de las infraestructuras, servicios y la propia edificación implica unos costes *financieros y de gestión*. Cualquier estudio de mercado serio ha de tener en cuenta estos factores, que han de cruzarse con las expectativas reales de demanda.

Se adjunta un cuadro en el que se ve la evolución de los distintos costes hasta la obtención del producto inmobiliario final, en este caso la vivienda, en la Comunidad de Madrid, aplicados al precio final desde el año 1976 hasta el 2009



Se observa la traslación de los precios finales (precio de las viviendas) a los iniciales (el suelo) en función de supuestas expectativas de mercado, olvidando que su puesta en mercado sufre un desplazamiento temporal, hasta la ejecución de la urbanización y la propia edificación, por lo que requiere realizar previamente una proyección real de mercado, para definir los límites de dicho valor.

El incremento del precio final suele ser independiente de los costes, cuyo incremento está más condicionado por el mercado laboral, revertiendo en los beneficios netos.

2. La economía y el desarrollo urbano.

El crecimiento de las aglomeraciones urbanas produce un efecto inmediato en la industria de la construcción al producirse una necesidad de nuevos

inmuebles e infraestructuras para absorber esta nueva población, lo cual produce a su vez un nuevo efecto de llamada al generar nuevos puestos de trabajo.

A su vez se produce un incremento de los flujos económicos al producirse ingresos tanto por la venta de los terrenos, como de los inmuebles producidos, así como los salarios percibidos por la mencionada mano de obra ocupada.

Este “crecimiento” produjo un efecto adverso, ya que una vez finalizada la necesidad de creación o rehabilitación de los núcleos urbanos se produce una drástica reducción de las necesidades de mano de obra así como una reducción del flujo monetario, al reducirse la compra venta de inmuebles por falta de presión demográfica y simultáneamente capacidad inversora. Se produce un efecto contracíclico que exige la intervención de nuevos actores externos que permitan compensar y suavizar estos cambios, posible si se aplica una planificación seria y adecuada capaz de encauzar las distintas fases y procesos, controlando la carga especulativa de las inversiones basadas en una simple recuperación inmediata de beneficios y reasignando la industria de la construcción a trabajos de mantenimiento, rehabilitación y un crecimiento lento sostenible.

El siguiente cuadro que refleja la evolución de la población, paro y construcción de viviendas en España y en concreto en la Comunidad de Madrid.

		1940	incremento	1976	incremento	1986	incremento	1996	incremento	2006	incremento	2009
Comunidad de Madrid	población total	1.574.154	171,02%	4.266.294	12,05%	4.780.572	5,06%	5.022.289	19,63%	6.008.183	6,30%	6.386.932
	población española	1.574.154	169,62%	4.244.195	11,45%	4.730.184	4,22%	4.929.715	5,64%	5.207.671	2,22%	5.323.129
	población extranjera					50.388	83,72%	92.574	764,73%	800.512	32,89%	1.063.803
	parados			74.100	296,37%	293.709	17,24%	344.344	-38,87%	210.500	136,82%	498.500
	Parque de viviendas			2.273.694	0,65%	2.288.530	0,74%	2.305.531	20,65%	2.781.631	5,67%	2.939.406
	Hogares			1.533.706	0,46%	1.540.704	0,45%	1.547.703	37,37%	2.126.100	7,75%	2.290.853
	Viviendas excedentes			739.988	1,06%	747.826	1,34%	757.828	-13,50%	655.531	-1,06%	648.553
España	población total	26.386.854	52,46%	40.229.598	0,57%	40.460.055	-1,95%	39.669.394	12,70%	44.708.964	4,56%	46.745.807
	población española	26.386.854	50,71%	39.767.565	0,48%	39.960.028	-2,07%	39.131.373	3,66%	40.564.798	1,31%	41.097.136
	población extranjera			462.033	8,22%	500.027	7,60%	538.021	670,26%	4.144.166	36,30%	5.648.671
	parados			627.800	343,37%	2.783.472	12,81%	3.140.161	-42,34%	1.810.600	138,95%	4.326.500
	Parque de viviendas	8.338.416	126,22%	18.863.100	1,22%	19.093.700	1,16%	19.314.700	23,53%	23.859.014	0,00%	23.859.014
	Hogares			12.252.000	0,18%	12.274.000	0,00%	12.274.000	30,62%	16.032.800	0,00%	16.032.800
	Viviendas excedentes			15.006.400	2,51%	15.383.300	2,16%	15.715.800	40,29%	22.048.414	-11,41%	19.532.514
Madrid	población	1.322.835	144,03%	3.228.057	-6,14%	3.029.734	2,31%	3.099.834	0,93%	3.128.600	4,07%	3.255.944

1940-1976 primer ciclo expansivo la población de la Comunidad, y en concreto de la capital, mucho más limitado en el resto de España, que refleja la migración campo a ciudad, sin olvidar la salida de más de 2.000.000 de españoles al extranjero. Las denominadas viviendas excedentes, es decir no atribuidas a hogares, incluyen las segundas residencias y las vacías por ruina o nula condición de habitabilidad.

1976-1986 ciclo regresivo, se mantiene el parque de viviendas al frenarse la construcción dedicada a la sustitución de viviendas inhabitables, debido a los problemas económicos, regresan los emigrantes, aumenta el paro.

1986-1996 estancamiento de la población, se reduce el paro, mejora la economía, se termina la remodelación de barrios para sustituir las Infra-viviendas iniciándose una fuerte reclasificación de suelo.

1996-2006 nuevo ciclo expansivo sin aumento de población natural pero fuerte incorporación de extranjeros inmigrantes, aumento de vivienda excedente ya de calidad, al casi desaparecer la Infra-vivienda.

2006-2009 nuevo ciclo regresivo, el aumento de población se mantiene solo por la inmigración, las viviendas excedentes se centran en las nuevas, que no encuentra su comprador natural relacionado con la evolución demográfica.