

año 2012

Quinta época nº 2 ANUAL

fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Revista de la
Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT



CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO

NORMAS DE PUBLICACIÓN de CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La revista *Cuadernos de Ordenación del Territorio* publica artículos científico-técnicos relacionados con la dimensión ambiental, social, económica y territorial que engloba esta disciplina.

Los trabajos han de ser originales y no deben haber sido publicados con anterioridad. El envío del manuscrito implica que no será remitido o publicado de manera simultánea en otro medio de comunicación y que todos los coautores aceptan su divulgación en esta revista.

Tipología de los artículos

La revista NO se publica con periodicidad determinada, variando en función del material documental y la oportunidad del momento.

Los escritos han de ajustarse a una de las tres modalidades de publicación de la revista:

- Trabajos de investigación: Recientes y que no excedan 10 páginas (tablas y figuras incluidas)
- Resúmenes: De tesis doctorales, proyectos de licenciatura, o proyectos de ordenación del territorio. La extensión máxima es de 20 páginas incluyendo tablas, gráficos e ilustraciones
- Revisiones e informes: Sobre temas de interés general y con carácter divulgativo. Su extensión no debe superar las 15 páginas, incluyendo tablas, gráficos e ilustraciones.

Formato y estilo

Los trabajos deben estar redactados en castellano y con un lenguaje claro y conciso. Estarán formados por las siguientes partes:

- Título:
- Relación de autores: Nombre y apellidos e institución a la que pertenece en minúsculas. En el caso de varios autores, la institución se indicará mediante superíndices. Se añadirá además su dirección postal y electrónica
- Resumen: De no más de 250 palabras.
- Palabras clave: 4-6 palabras significativas y de elección libre.
- Texto del artículo: En el texto, las reseñas bibliográficas consultadas deben citarse mediante los apellidos completos de los autores, excepto cuando el número de éstos sea superior a dos, en cuyo caso se incluirá sólo el apellido del primer autor seguido de '*et al.*' (en cursiva). Deben usarse comas para separar el nombre del autor(es) de la fecha, y letras minúsculas para diferenciar dos o más artículos del mismo autor(es) publicados en el mismo año (e.g. GÓMEZ, 1999a). Las citas múltiples deberán ordenarse cronológicamente, utilizando un punto y coma para separar las citas de distintos autores.
- Bibliografía: Debe incluir únicamente las referencias citadas en el texto. Se ordenará alfabéticamente por autores y se adaptará a las siguientes reglas:
 - Libros: Apellidos e iniciales de todos los autores, (año de publicación): *Título*, Editorial, localidad de publicación (país), número total de páginas.
 - Artículos de revistas científicas: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo, *Nombre de la revista*, número de volumen, primera y última página del artículo.
 - Artículos en volúmenes especiales o colectivos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. En: *Título del Volumen especial* (Iniciales y Apellidos de los editores del volumen). Editorial, localidad de publicación (país), primera y última página del artículo.
 - Actas y resúmenes publicados en congresos: Apellidos e iniciales del nombre de todos los autores, (año de publicación): Título del trabajo. *Nombre de la publicación del Congreso*, número de volumen (si procede). Editorial, localidad de publicación (país), primera y última página del artículo.
 - Tesis e informes técnicos sin publicar: Apellidos e iniciales del nombre del autor(es), (año de realización): *Título del trabajo*. Universidad, localidad, país, número total de páginas.

Las tablas, gráficos y fotografías se incluirán al final del artículo, numerados y con un pie explicativo. Debe hacerse referencia a ellos en el texto como Figura 1, Figura 2, Tabla I, Tabla II, independientemente de su tipología. En el margen del mismo debe indicarse su posición. Las tablas deben ser sencillas y estar realizadas en formato MS Word y los gráficos y fotografías han de ser entregados en formato TIFF, BMP o JPEG.

Envío de los originales

Los manuscritos se enviarán de manera preferente como archivo adjunto a través de correo electrónico. Si el envío es por correo ordinario, se debe incluir una copia en papel y otra en soporte informático (CD-ROM) a la atención de:

Cuadernos de Ordenación del Territorio, FUNDICOT
C/ General Arrando 38; 28010 Madrid
Correo electrónico: fundicot.secretaria@gmail.com

Es deseable que los archivos estén en formato Microsoft Word o compatible (texto) para PC, no admitiéndose los entregados en PDF. Las fotografías, tablas y gráficos deben ser anexados en ficheros individuales. Los CD-ROM deberán ser etiquetados con el nombre del artículo, autor(es) y software necesario para su lectura.

Derechos de autor

Los autores al enviar un manuscrito consienten, en caso de ser aceptado para su publicación, ceder a la revista los derechos exclusivos e ilimitados para su reproducción en cualquier forma y medio de difusión. La revista no se hace responsable del contenido de los artículos publicados ni comparte necesariamente las opiniones vertidas por los colaboradores.

Año 2012

5ª época, número 2

Cuadernos de Ordenación del Territorio

Redacción:

C/ General Arrando, 38
28010-Madrid

Teléfono-Fax:
91 308 50 29

www.fundicot.org

ISSN: 2253-9581
Madrid, 2012

Cuadernos de
Ordenación del
Territorio se publica en
soporte digital PDF

Director

Raoul Servert Martín

Coordinación de la edición y diseño

Raoul Servert Martín

Colaboradores

*Antonio Serrano Rodríguez
Agustín Martín Espinosa
Elena Alonso Zapirain
Pablo Fidalgo García
David Molina Villar*

*Enrique Antequera Terroso
Laureano Lázaro Araujo
Miguel Jiménez Vega
Eduardo Chicharro Fernández
José Ramón Olarieta*

Fotografías

*Pablo Fidalgo García
Raoul Servert Martín
Julián Bueno Risco
Elena Alonso Zapirain
M^{ra} Ángeles Garzón Santaengracia*

Edita

FUNDICOT

PRESIDENTE
VICEPRESIDENTE
SECRETARIO
TESORERO
VOCALES

*Antonio Serrano Rodríguez
Pablo Fidalgo García
Raoul Servert Martín
Laureano Lázaro Araujo
Enrique Antequera Terroso
Julián Bueno Risco
Inés Calvo Martín
Agustín Martín Espinosa
David Molina Villar
José Luis Nicolás Rodrigo
Margarita Ortega Delgado
Manuel Román Lorente
Luciano Sánchez Pérez-Moneo
María Serret Ituarte
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
Jorge Juan Vega i Miguel
Teresa Villarino Valdivielso*

SUMARIO

001/002 EDITORIAL

003/048 EN PROFUNDIDAD

- 003/010 **¿Es razonable la actual política de las Administraciones Públicas para nuestras costas?**
Antonio Serrano Rodríguez
- 011/014 **Sobre el uso de los términos Bienestar y Calidad de Vida en la Ordenación del Territorio**
Enrique Antequera Terroso
- 015/020 **Crónica de una decepción. El fracaso de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico**
Raoul Servert Martín
- 021/026 **Población y territorio. Retos e incertidumbres**
Antonio Serrano Rodríguez
- 027/032 **La insostenible expansión de los suelos artificiales en España en el periodo 1987-2006**
Agustín Martín Espinosa
- 033/038 **Los desafíos de la política de cohesión desde el punto de vista de los objetivos de Europa 2020. Logros, desafíos y oportunidades futuras de la política de cohesión europea. Balance de la aplicación de los fondos estructurales en España.**
Laureano Lázaro Araujo
- 039/048 **Datos vs. modelos: degradación de suelos y usos forestales en la ordenación del territorio de la C.A.P.V.**
José Ramón Olarieta

049/054 FUNDICOT ON LINE

Elena Alonso Zapirain / Raoul Servert Martín

055/062 ACTIVIDADES DE FUNDICOT

- 055/056 **Excursión paisaje ferroviario Sagra-Tajo (Toledo)**
Miguel Jiménez Vega / Pablo Fidalgo García
- 057/058 **Curso de Análisis y Gestión de los Riesgos Naturales, Protección Civil y Planificación**
Eduardo Chicharro Fernández
- 059/060 **Excursión parque Natural del Cañón del Río Dulce (Guadalajara)**
David Molina Villar / Raoul Servert Martín
- 061/062 **Jornadas "Crisis y Territorio". Aportaciones y Conclusiones del VI CIOT**
Antonio Serrano Rodríguez

063/073 PANORAMA 2012. Políticas de la Tierra

Antonio Serrano Rodríguez

Editorial

Raoul Servert

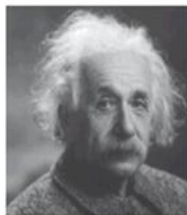
Director de Cuadernos de Ordenación del Territorio

Desde el año 2008, y coincidiendo con el inicio de la tan manida Crisis "Cuadernos de Ordenación del Territorio" no ha salido a la luz, y no lo ha hecho porque también en FUNDICOT hemos sufrido los efectos devastadores de la misma, donde todo el tiempo y esfuerzos ha sido pocos para poder mantener viva la Asociación.

Convencidos que los momentos de crisis son para reinventarnos a nosotros mismos, y que no podemos vivir de los recuerdos del pasado, decía Lewis Carroll que *¡Qué pobre memoria es aquella que sólo funciona hacia atrás!* arrancamos de nuevo con este número que pretende ser una invitación a la reflexión y la participación de todos y cada uno de los que día a día hacemos FUNDICOT.

Conste, por tanto, mi reconocimiento específico a todos y todas los participantes en este número de "Cuadernos". Su colaboración, totalmente altruista y desinteresada, me lleva a pensar que, efectivamente, podemos estar moderadamente satisfechos y que tal vez, un mundo mejor sí que es posible.

Mi gratitud también a FUNDICOT, a la Junta Directiva y muy en especial, al equipo de la revista, que tanto, tan bien y tan generosamente ha trabajado.



No pretendamos que las cosas cambien si siempre hacemos lo mismo". La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países porque la crisis trae progresos. La creatividad nace de la angustia como el día nace de la noche oscura. Es en la crisis que nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Quien supera la crisis se supera a si

mismo sin quedar "superado". Quien atribuye a la crisis sus fracasos y penurias violenta su propio talento y respeta más a los problemas que a las soluciones. La verdadera crisis es la crisis de la incompetencia. El problema de las personas y los países es la pereza para encontrar las salidas y soluciones. Sin crisis no hay desafíos, sin desafíos la vida es una rutina, una lenta agonía. Sin crisis no hay méritos. Es en la crisis donde aflora lo mejor de cada uno, porque sin crisis todo viento es caricia.

Hablar de crisis es promoverla, y callar en la crisis es exaltar el conformismo. En vez de esto trabajemos duro. Acabemos de una vez con la única crisis amenazadora que es la tragedia de no querer luchar por superarla.

Albert Einstein

¿Es razonable la actual política de las Administraciones Públicas para nuestras costas?

Publicado en "Territorio de Debate" de la web de FUNDICOT el día 13 de abril de 2011



Antonio Serrano Rodríguez

Dr. Ingeniero de Caminos Canales y Puertos.

Economista

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia

Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

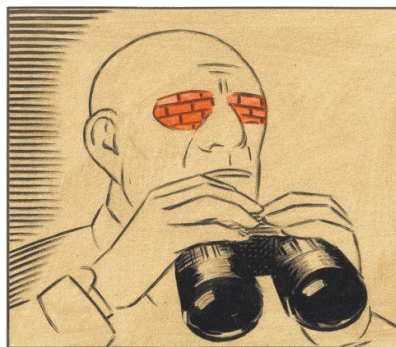
Presidente de FUNDICOT

A lo largo de los dos últimos meses la Asociación ha colaborado con el Cabildo de Lanzarote en la edición y distribución de la Memoria de las II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental, en cuya celebración, en marzo de 2009, también tuvo ocasión de colaborar con mi intervención, en nombre de la Asociación, tanto como ponente como en la elaboración del documento de Conclusiones. Los motivos de la colaboración son obvios para cualquiera que haya ojeado el documento, que se ha podido recibir en casa o descargarse; pero son todavía más obvios si se lee la estupenda conferencia de clausura de las Jornadas de José Saramago, sobre dignidad y territorio. Y es el contenido de esa conferencia, que hemos querido destacar extrayéndola de la Memoria y adjuntándola, haciendo posible su bajada separada del resto de la Memoria, la que me anima a realizar las presentes reflexiones sobre la situación y las políticas públicas en nuestras costas en un momento particularmente importante, dado el hecho de que, en breve, se van a producir elecciones municipales y en muchas Comunidades Autónomas.

La segunda consideración a realizar en esta Introducción tiene que ver con la puesta en cuestión de una Ley de Costas –Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas- que ha sido uno de los referentes internacionales en la configuración de comportamientos sobre el litoral. La cercanía del primer plazo, de 30 años de concesión (que

puede ser ampliado en otros 30 años) que se cumple en 2018 para las actividades localizadas en el dominio público marítimo-terrestre y la dinamización de su aplicación en la legislatura 2004-2008, tras un largo período (desde 1996) de una cierta laxitud en su aplicación, han llevado a que se multipliquen los ataques a esta ley y a que se olviden las obligaciones constitucionales respecto a los dominios públicos hidráulicos y marítimo-terrestres y, sobre todo, los riesgos sobre los bienes y las personas que implica la permisividad e actividades sobre los citados dominios públicos, tal y como periódicamente nos demuestra la naturaleza. En este sentido, también se acompaña en este primer boletín un link a un artículo de Rafael Méndez (El País, 22/02/2011) que resume magníficamente algunos de los riesgos que afronta la señalada ley.

EL VIGÍA



elroto@inicia.es

EL DESAFORTUNADO PUNTO DE PARTIDA

En España, desde la terminación de la Guerra Civil, el 1 de abril de 1939, hasta la aprobación del Plan de Estabilización, de 1959, el aislamiento de la sociedad internacional y una economía que hacía de la autarquía y del nacionalismo españolista su principal virtud, vienen acompañados por procesos de concentración de la actividad productiva en Madrid y Barcelona, fundamentalmente, y por unos fuertes flujos migratorios de una población que busca la supervivencia en unas difíciles condiciones económicas, sociales y políticas, del medio rural al medio urbano.

Los tres rasgos que distintos historiadores han utilizado para caracterizar este período 1940-1960, en España, han sido los de atraso económico, discriminación social y altos niveles de incultura en la población. Los municipios litorales, salvo algunas capitales o áreas industriales pierden población y sus condiciones de vida se endurecen. En paralelo, en estos veinte años, la especulación del suelo y de la vivienda, la corrupción y el favoritismo político conducen a un empeoramiento de las condiciones urbanísticas de las principales ciudades, lo que explica la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, en la que se integran figuras de planeamiento urbanístico y territorial de desigual fortuna en su aplicación y gestión. El planeamiento urbano es desbordado e incumplido. El planeamiento territorial es generalmente ignorado por actuaciones que tienen en la eficiencia sectorial su foco exclusivo de referencia. La construcción tiene una cierta relevancia económica (7% de la población activa, en 1960) concentrada en las áreas metropolitanas atractoras de población y, poco a poco, de forma creciente, en las ya iniciales zonas de crecimiento turístico (el Anuario de Estadísticas de Turismo señala unas cifras de entradas de turistas extranjeros, para 1955, de unos 2,5 millones de visitantes y, en 1960 de 6,1 millones, más que duplicando la cifra anterior). Aunque estas cifras quedaban muy lejos de lo que constituiría el "boom" turístico español tras el Plan de Estabilización de 1959 y la apertura de España al exterior, la semilla de un comportamiento en la transformación del territorio buscando el negocio a corto plazo, el beneficio especulativo y la construcción al margen de un urbanismo o una ordenación del territorio racionalizador de los procesos de transformación del espacio, era ya una realidad.

Desde la década de los sesenta a la crisis del petróleo de los setenta, el turismo y nuestras costas van a significar una importante aportación a la etapa del "desarrollismo" español; la apertura

al exterior, la emigración internacional de importantes contingentes de población española y sus remesas de emigrantes, la entrada de capital y tecnología extranjera multinacional y los fuertes niveles de importaciones, con sus correspondientes déficit en la balanza comercial, junto con el primer "boom" turístico, explican la más que duplicación del PIB de España en el período, y el incremento en más de 2,5 veces de la renta media per cápita de los españoles. No obstante, se mantiene una fuerte migración del campo a la ciudad y la concentración de la actividad productiva en un número reducido de provincias y áreas metropolitanas. Madrid y Barcelona, seguidos a distancia por Valencia, Sevilla y las capitales vascas. La inversión en infraestructuras, y muy particularmente en carreteras, contribuyen a este proceso que, simultáneamente a la inversión en infraestructura energética y en equipo industrial, permitieron un incremento significativo de la productividad en todos los sectores, pero muy en particular en el industrial. Y ello viene acompañado por el importante "boom" de los años sesenta en la actividad turística, con la aparición del turismo de masas y las primeras actuaciones urbanísticas en las todavía immaculadas playas de nuestro litoral. Así, en el sector turístico se produce una verdadera revolución tras la apertura al exterior; de 1960 a 1970 se cuadruplica la entrada de turistas extranjeros (de 6,1 millones, en 1960, a 24,1 millones, en 1970) y se multiplican por más de cuatro los ingresos debidos a este concepto, posibilitando no sólo compensar el saldo negativo de las restantes partidas de la Balanza de Servicios, sino cubrir gran parte del importante y progresivo déficit de la balanza comercial española.



Playa de Benidorm

Pero el desarrollo del sector turístico –turismo de masas– se va a producir en el marco de crecientes problemas por la aparición de diversos estrangulamientos e insuficiencias en las infraestructuras y servicios, con una progresiva dependencia de agencias y empresas extranjeras y con una creciente integración vertical (en holding) de actividades y empresas turísticas. El principal atractivo que motiva a este turismo es el “sol y la playa”, aspecto que se prolonga a lo largo de toda la historia turística española, concentrando su incidencia en los archipiélagos y en el litoral mediterráneo, fundamentalmente.



Playa del Inglés. Gran Canarias

Como complemento al desarrollo de esta demanda turística y a la nueva localización y ampliación de actividades productivas industriales y de servicios, generadoras todas ellas de fuertes movimientos migratorios y de nuevas demandas de infraestructuras, edificios y viviendas, se produce un fuerte auge de todas las actividades ligadas al sector de la construcción, pasando éste del 6,7% de la población activa, en 1960, al 10,4%, en 1970. Si la localización de la población sobre el territorio experimentó cambios trascendentales en estos años, este proceso vino acompañado de crecientes problemas para las ciudades, para el acceso a la vivienda y los equipamientos, y para la ordenación de unos procesos especulativos y de desorden urbano que ni la Ley del Suelo aprobada en 1956, ni su desarrollo ni el planeamiento derivado habían logrado atajar. Además, van apareciendo una serie de factores que llevan a un progresivo descrédito de la planificación urbanística y territorial, que va

siendo progresivamente sustituida por la planificación sectorial, que se manifiesta mucho más útil para los objetivos imperantes de primar el crecimiento económico y el negocio inmobiliario sobre cualquier otra consideración. Y ello pese a que en este período el planeamiento urbanístico, y en mucha menor medida el territorial son objeto de un verdadero “boom” que permiten la aprobación, entre 1960 y 1975 de planeamiento urbanístico que afecta a unos 19 millones de habitantes, lo que constituye del orden del 55% de la población española en el período.

Primar el crecimiento económico a toda costa, frente al equilibrio territorial y a los planes de descongestión urbana produce un enfrentamiento entre las visiones urbanísticas y territoriales y las economicistas y “eficacistas” de los opusdeistas defensores del crecimiento “de la tarta” (ya después se produciría su reparto) que acaba con el predominio de estos últimos. Como consecuencia: los polos de desarrollo, verdadero motor de los tres Planes de Desarrollo del período, se implantan en muchas ocasiones sin la correspondiente ordenación urbanística, o con el manifiesto incumplimiento de la misma por sus gestores; los planes sectoriales ligados a las infraestructuras de transporte se aprueban sin considerar los criterios o previsiones de los planes urbanísticos o territoriales, o, directamente, cuestionando los mismos; o, más específicamente, la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 1963, viabiliza la aprobación de Planes Especiales en suelo rústico, con las características de los Planes parciales de la ley del 56 vigente, que regularizan otra forma de actuación al margen del planeamiento existente. Lo sectorial y el interés privado (es este sector quién tiene la iniciativa para el desarrollo de estos Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional) primaba sobre la visión territorial integrada y el interés general (aspecto que se justificaba defendiendo que el crecimiento económico era el único representante de ese interés general). En este período gran parte de las actuales edificaciones en dominio público marítimo-terrestre se ejecutan apropiándose o privatizando terrenos con procedimientos no siempre ajustados a la ley.



Costa de Sitges

QUIEN SIEMBRA VIENTOS RECOGE TEMPESTADES

El indudable fracaso de la aplicación del urbanismo y de la ordenación del territorio en la época del desarrollismo lleva a que, diecinueve años después de la promulgación de la Ley del Suelo de 1956, y todavía en una etapa predemocrática, se apruebe la Ley de Reforma 19/75, atendiendo a que "el examen de la situación urbanística española permite concluir que el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística, y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades".(García de Enterría, E, 1979, pág. 28). Los elevados precios del suelo y de las edificaciones se ligan a las elevadas plusvalías de los propietarios que especulaban con el suelo y al fracaso de los mecanismos previstos en la Ley de 1956 para luchar contra la especulación, según se recogía en la citada Exposición de Motivos de la Ley 19/75 de Reforma.

Este fracaso tiene especial trascendencia en nuestras costas que son las que van a ser el soporte de la actividad económica –el turismo– en ascenso más vertiginoso en las décadas de los sesenta y setenta. El crecimiento del número de turistas extranjeros continúa a lo largo de toda la década de los setenta (1970: 24,1 millones; 1975: 30,1 millones; 1980: 38,0 millones) aunque van apareciendo motivos de insatisfacción en un turismo que, además de "sol y playa" empieza a valorar la calidad del paisaje y de un entorno progresivamente degradado y congestionado, y a demandar mayores posibilidades de "diversión" a través de los correspondientes equipamientos de ocio, lo que dará lugar a nuevos procesos inversores en las provincias litorales y, en particular en los archipiélagos y en las provincias mediterráneas.

En términos económicos, para 1970 se estimaba que el turismo representaba del orden del 9% de la economía española, porcentaje que pasa a ser del orden del 10% en 1980, superando ya significativamente al sector primario –6%– y a la construcción –7%. Pero si en 1978 el número de visitantes extranjeros se situaba alrededor de los 35 millones y el turismo representaba del orden del 10% del PIB español, lo que elevaba esta actividad productiva a disputar el primer puesto en el ranking de actividades productivas del país, en 1999 llega a alcanzar porcentajes superiores al 12% del PIB total. Sin embargo, en 2009, tras haber degradado muchos de los paisajes y recursos que sirvieron de base al inicio y

consolidación de un proceso de tremendo beneficio para el desarrollo de este país, la aportación del turismo es decreciente en la economía (nuevamente la cifra del 10% del PIB del año 1978 se repite para el año 2009, pero con más de 60 millones de visitantes extranjeros) aunque este claro deterioro es coyunturalmente refrenado por la inestabilidad de nuestros competidores (primero la inestabilidad en los Balcanes; ahora la inestabilidad en el norte de África). En todo caso, es evidente que la productividad turística por visitante extranjero ha caído radicalmente desde 1999 a la actualidad y que nuestras costas han sufrido un claro proceso de pérdida de calidad paisajística y de atractivo productivo potencial. La transformación territorial producida se concentra en las zonas turísticas tradicionales, ligadas al turismo de sol y playa, y en las grandes ciudades o hitos culturales, en los que el turismo cultural o los viajes de negocios tienen una cierta incidencia. Sin embargo, la mayor presión se produce en las provincias del litoral y en los archipiélagos, con niveles máximos en las Illes Balears y Canarias, seguidas de Girona, Tarragona, Málaga, Alicante, y el resto de provincias andaluzas, valencianas y catalanas litorales.



Playa de Benidorm

Este deterioro ha estado muy ligado a los irracionales procesos de transformación del litoral costero y a su participación en la última burbuja inmobiliaria producida en España (1998-2007) incentivada –sin medir sus consecuencias– por la ley del suelo de 1998, del partido popular en el

Gobierno, por la normativa y actuación de algunas Comunidades Autónomas más pendientes del negocio que del patrimonio e intereses a largo plazo de sus territorios, y por unos municipios que han actuado de una manera absolutamente depredadora sobre sus espacios, propiciando el enriquecimiento rápido y desmedido de unos cuantos y actuando, en demasiados casos, al margen de la legalidad, y, a veces, con la complacencia o permisividad de la correspondiente Comunidad Autónoma (buenos ejemplos de esta situación se pueden encontrar en la Memoria de las II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental, publicada por el Cabildo de Lanzarote). Desgraciadamente, la burbuja, la especulación y el enriquecimiento desmedido de unos pocos, que ahora pagamos todos (y que continuaremos pagando durante unos cuantos años por la directa implicación del sistema financiero y, en particular de las Cajas de Ahorro en el proceso) fueron el claro resultado de una política y normativa consciente e intencionada del partido popular, seguida e incentivada por numerosos municipios y varias comunidades autónomas, al margen de su signo político.



El Algarrobico

El cambio de gobierno y de política de costas, en 2004, no sirvió para poner freno y apaciguar una dinámica que claramente, como estamos comprobando, nos llevaba a una situación desastrosa. Aunque en costas, desde el mismo año 2004 se adoptaron medidas claras con objetivos precisos, recogidos en la Estrategia de Sostenibilidad de la Costa (ESC) aprobada por el Gobierno en 2007, los resultados no fueron suficientes por distintos motivos. Por un lado, por la oposición, ausencia de colaboración o reticencias de algunas administraciones territoriales –gobernadas por partidos políticos de distintos signos–, por otro, por la propia lentitud de los procesos judiciales, por el retraso o inejecución de sentencias, o por la dificultad de hacer comprender a una gran parte de la sociedad que eran necesarias medidas ejemplares que demostraran que cualquier incumplimiento de la legalidad que afectara a los derechos, intereses y patrimonio de los ciudadanos iba a

tener resultados muy perjudiciales para los que las realizaran.

LA GOBERNANZA DE NUESTRAS COSTAS. PROBLEMAS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Es evidente que las zonas litorales son de extraordinaria importancia en España ya que del orden del 45% de la población española vive en unos municipios costeros que apenas representan el 7% del territorio. Y, adicionalmente, del orden del 80% de los casi 60 millones de turistas que visitan anualmente España responden al modelo de “sol y playa” y eligen la costa para sus vacaciones.

Por otra parte, la presión de los usos establecidos y la ocupación generalizada de la franja costera desde hace varias décadas han originado un desbordamiento de la capacidad de acogida de la costa, el declive de ciertos modelos de uso de calidad de la misma, y la paulatina degradación de sus valores naturales.

En algunas comunidades autónomas más del 75% de los terrenos colindantes al mar son urbanos o urbanizables, no precisamente con base a un urbanismo que pudiéramos denominar de calidad, y casi el 25% del litoral es costa artificial, con un nivel elevadísimo de degradación del paisaje. Esta presión es especialmente relevante en las playas del arco mediterráneo donde casi un 60% de las mismas estaban en entornos ya urbanizados en 2005, y el 50% de la longitud de la costa, esto es, más de 500 Km. de playas, requerían actuaciones correctoras para alcanzar un buen estado. Se había urbanizado demasiado y, lo que es peor, generalmente pensando más en el negocio inmobiliario que en diseños de calidad que mantuvieran el atractivo paisajístico y ambiental del litoral. Pero, lo que es peor, la tradición heredada de actuación al margen de la normativa y del planeamiento urbanístico o territorial, había propiciado la edificación –y en muchas ocasiones la trasmisión de la propiedad a terceros– sobre el dominio público marítimo-terrestre implícito a la definición del mismo por la ley de costas, que una retrasada y aletargada aplicación de la delimitación de dicho dominio público que la misma exigía, entre 1996 y 2004, había hecho que muchas de estas edificaciones se realizaran con la correspondiente licencia municipal e, incluso, con la adecuación a algunos planeamientos urbanísticos de dudoso ajuste a la legalidad.

A esta situación heredada, del que las administraciones públicas eran claramente responsables, hay que añadir la realidad de los problemas que la misma incorpora.

El primero, y más grave, tiene que ver con la seguridad de los bienes y de las personas localizadas sobre el dominio público marítimo-terrestre. Al igual que sucede con el dominio público hidráulico, el criterio básico utilizado para su delimitación es el de la citada seguridad para los bienes y las personas, de manera que se considera dominio público marítimo-terrestre el espacio hasta donde llega el oleaje en los máximos temporales conocidos. Basta recordar las frecuentes declaraciones de zonas catastróficas en las costas españolas por los efectos de los temporales, para hacerse una idea de la inadecuación de la actual edificación de la costa a las necesidades de protección de los bienes y personas que la citada ley pretende. Las previsiones de la misma de dejar 30 años, ampliables a otros treinta años, para que se fuera produciendo una progresiva adecuación de la situación a la seguridad, parece no haberse comprendido ni en su magnitud ni en su importancia. Como tampoco se ha comprendido que el nivel del mar y la altura y frecuencia de los temporales son procesos dinámicos (como también lo son la geomorfología de nuestras costas) que se están viendo progresivamente afectados por un cambio climático que introduce nuevos elementos de incertidumbre para el futuro de nuestras costas. De hecho, de cumplirse las previsiones disponibles, en pocas décadas se reducirá sustancialmente la anchura de la mayor parte de nuestras playas y varias urbanizaciones y numerosas edificaciones quedarán sometidas al efecto directo del oleaje. Los expertos nos señalan que para el año 2050 se habrá producido un retroceso medio de 15m. en el conjunto de las playas españolas y valores de más del doble en algunas playas concretas. Los resultados de cada nueva investigación sobre el proceso tienden a agravar y a acortar en el tiempo los efectos previsibles (véase al respecto el último estudio de la NASA sobre el deshielo de los polos).



Bahía de Alcudia

Y en este sentido, aunque ya ha habido decisiones tomadas por Comunidades como Asturias, Cantabria o Cataluña, con 500 metros de prohibición de nueva construcción en la zona de servidumbre, ésta política debería generalizarse, al menos puntualmente, porque en las próximas

décadas, los casi 900 km de fachadas marítimas urbanas situadas en zona de playa en el arco mediterráneo, Andalucía occidental y los archipiélagos, están expuestos a sufrir daños significativos y crecientes por la acción del mar. Y ya no se trata solo de cuidar una actividad –la turística- que exige calidad y sostenibilidad en el empleo y en la rentabilidad para mantenerse, o de ir corrigiendo la localización de las edificaciones sujetas a riesgo, sino de impedir que se siga actuando con políticas urbanísticas y territoriales que agraven aún en mayor medida el problema.



Marina D'or

Y, lo cierto, es que las vías de solución no son ni sencillas ni muy aceptables a nivel político. El primer problema está muy directamente ligado con una estructura municipal que data del siglo XIX, y que permite el mantenimiento de las competencias urbanísticas en Ayuntamientos de reducida población y escasos medios técnicos para la gestión de su territorio. Es inconcebible que en España sigan existiendo más de 8.110 municipios, de los cuales más de tres cuartas partes carecen de los medios adecuados para una gestión territorial acorde con la legalidad y necesidades de una sociedad del siglo XXI, pero tienen la capacidad de aprobar un planeamiento urbanístico que ha sido expansivo, especulativo y desconectado de pautas de desarrollo territorial que sólo tarde y con muchos problemas han ido aprobando las Comunidades Autónomas litorales (no hay que olvidar que todavía incluso Madrid, o Murcia, no tienen ningún planeamiento territorial regional aprobado, o que el recientemente aprobado por la Comunidad Valenciana se centra en “recomendaciones” a sus municipios).

Y si graves son los problemas de inadecuación del planeamiento o la gestión, más graves todavía son los problemas asociados a la disciplina y la excesiva frecuencia con la que las ilegalidades son reconducidas a través de acuerdos, que hacen válido el comportamiento que las ha creado y consolida el beneficio obtenido por el infractor que las ha producido, en muchas ocasiones aduciendo que hay terceros implicados. La Memoria de las II Jornadas de Legalidad Territorial y Ambiental de Lanzarote es suficientemente aclaratoria de la situación.

Un segundo grupo de problemas viene asociado a las crecientes actuaciones que contravienen y modifican, en muchos casos por la puerta de atrás las disposiciones contenidas en la Ley de costas vigente. La última se ha producido en la Disposición final vigésima novena de la Ley de Economía sostenible (BOE nº 55 de 5 de marzo de 2011, página 25206) donde se modifica la Ley 34/1998, del 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, pero realmente se modifica la Ley de costas ya que, explícitamente se hace obligatoria la prolongación de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre delimitado, o que se pueda delimitar, por parte de instalaciones del sector. Como todas las demás modificaciones, ésta también tiene nombre, apellidos y patrocinadores. Y, también como en todas ellas se subordina la disponibilidad pública y la función ambiental y de prevención de riesgos que debe cubrir el dominio público a intereses económicos a corto plazo que pueden materializarse en terrenos alternativos al de dominio público, aunque, naturalmente, a un mayor coste del que significa el uso gratuito de terrenos de dominio público que según la constitución española y la ley de costas vigente deben tener otra finalidad.

A cambio se asumen los riesgos que una catástrofe puede implicar sobre el litoral y su patrimonio natural ante la naturaleza de los vertidos que se pueden producir en este tipo de instalaciones.

Catástrofes como la que ha desolado Japón, afortunadamente tienen un período de recurrencia (el tiempo medio que es previsible que transcurra entre una y otra) muy dilatado y, por consiguiente, la probabilidad de que países como España sufran un fenómeno de esta magnitud es muy pequeña pero no nula. El famoso terremoto de Lisboa de hace dos siglos y medio es un ejemplo no único de la existencia de esa probabilidad. Por otro lado, atendiendo a los datos de Naciones Unidas, en las dos últimas décadas más de dos millones de personas han muerto a causa de catástrofes naturales, y el

PNUMA (Programa de la ONU para el Medio Ambiente) afirma que a partir de los noventa, las catástrofes relacionadas con el cambio climático se han incrementado en un 350%, sobre todo por el incremento de las inundaciones en diferentes partes del mundo, los huracanes y los vendavales y los temporales marítimos. Estas catástrofes naturales el año pasado marcaron un récord al afectar a más de 208 millones de personas y causar al menos 110.000 millones de dólares en pérdidas. El casquete polar del Polo Norte no ha estado rodeado de mar desde hace 125 mil años y los cambios en la localización de las masas de hielo desde los glaciares y los polos al mar pueden estar incidiendo en los movimientos de placas que están incrementando los terremotos de alta intensidad. Por otro lado, los patrones de cambio que se están produciendo en el clima hacen que los expertos prevean catástrofes naturales cada vez más frecuentes e intensas, particularmente en los ríos y en las costas.

Aunque la probabilidad de una catástrofe sea reducida, si sus consecuencias tienen efectos muy elevados la obligación de prevenir estos efectos con la adopción de las medidas correspondientes es una obligación de las administraciones públicas. Y no parece ser ésta la línea que las administraciones públicas españolas están siguiendo en el tema de nuestras costas, lo cual es todavía más paradójico en el caso de la administración general del estado que aprobó en el año 2007 una Estrategia de Sostenibilidad de la Costa pero para la que parece que el significado de los Objetivos y de los Retos de la misma parecen haber cambiado. Estos retos (frenar la ocupación masiva de la franja costera; recuperar la funcionalidad física y natural del litoral; adaptar la situación de nuestras costas a los riesgos asociados al cambio climático y cambiar el modelo de gestión de la costa hacia una Gestión Integrada de las Zonas Costeras, que es la política por la que apuesta la Unión Europea) resultado del amplio diagnóstico realizado sobre la situación del litoral español, llevaban de una forma clara a la exigencia de una política de retirada de la urbanización del litoral. Y cuanto más tarde la sociedad en darse cuenta de este hecho, más altos serán los costes de las actuaciones precisas y más altos los riesgos que corren los bienes y las personas localizadas en ámbitos inadecuados.

No ayuda al proceso las presiones políticas y la información interesada de "asociaciones de propietarios" que, con el apoyo de ciertos medios de comunicación hacen prevalecer sus intereses sobre los intereses generales de todos los ciudadanos, con argumentos que son en su

inmensa mayoría desautorizados por los tribunales.

Sus presiones para que se efectúen cambios en la ley de costas vigente tienen, desgraciadamente, un eco creciente entre los distintos partidos políticos, también presionados por unos ayuntamientos y comunidades autónomas que, en muchos casos, siguen anteponiendo el negocio inmobiliario a un desarrollo sostenible asociado a una industria y servicios turísticos profesionalizados y de calidad, que valoren la calidad del medio y el patrimonio territorial como potencial de desarrollo a mantener.

Las administraciones públicas deberían tener claro que los objetivos de prevención de riesgos desproporcionados, mantenimiento de la calidad de las aguas y mantenimiento del patrimonio territorial de nuestras costas, a la vez que la sostenibilidad de un turismo de calidad

generador de renta y empleo compatible con los objetivos anteriores, exigen una política de conservación de las costas todavía en estado aceptable y una política de regeneración del territorio degradado, que implican el freno radical de nueva urbanización en ámbitos saturados desde hace muchos años, una política de retirada de la urbanización del litoral en las cada vez más amplias áreas de riesgo donde la intervención pública de defensa, es cada vez más cara e inviable, y la plasmación de estos objetivos en un planeamiento territorial litoral, cuya materialización debe realizarse en un marco de concertación entre las administraciones, el sector turístico y el resto de la sociedad civil, tal y como se propone en los procesos de Gestión Integrada de Zonas Costeras por la Unión Europea.



Costa de Marbella

Sobre el uso de los términos Bienestar y Calidad de Vida en la Ordenación del Territorio

Publicado en "Territorio de Debate" de la web de FUNDICOT el día 4 de julio de 2011



Enrique Antequera Terroso

Ingeniero de Caminos Canales y Puertos
Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia.
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Vocal de la Junta Directiva de FUNDICOT

Bajo expresiones tales como Bienestar o Calidad de Vida, se esconden conceptos polisémicos, compuestos de multitud de facetas y aristas, que pese a que ambos son términos que forman parte del léxico usual, han dado lugar a multitud de enfoques, que ha supuesto, entre otras consecuencias, la dificultad de concretarlos en una definición.

De esta situación se han derivado algunos aspectos relevantes: un elevado nivel confusión en relación a qué ideas se encuentran tras ambos conceptos y, derivado de esto, una notable dificultad a la hora de establecer metodologías concretas que permitan valorarlos, de una forma asumida de manera generalizada por organismos, instituciones e investigadores.

Una tercera cuestión, es la imposibilidad de encontrar el punto de óptimo de Bienestar al que deben aspirar las sociedades. Expresado de otra forma, no es posible definir el conjunto de condiciones sociales que permita señalar que la población que habita en un territorio ha alcanzado las máximas condiciones de Bienestar posible; deberemos conformarnos con realizar comparaciones, del estilo que "la población del territorio A presenta mejores/peores/iguales condiciones de Bienestar que la del territorio B". En relación a este último aspecto, existe un enfoque alternativo que emplean, por ejemplo la OCDE (OCDE, 2011) y Grasso y Canova (Grasso y Canova, 2008), de establecer el punto ó-

timo a alcanzar a partir de objetivos deseables en el campo del Bienestar, establecidos en algunos casos por organismos e instituciones europeas o mundiales. Por ejemplo, Grasso y Canova, los fijan a partir de los establecidos por la Unión Europea en esta materia en diferentes documentos. De igual forma, la OCDE fija cuatro grandes objetivos: Self-sufficiency; Equity; Health status y Social cohesion.

Cualquiera de las dificultades reseñadas ha dado y sigue dando lugar a extensos análisis, aunque en este artículo sólo se va a incidir brevemente sobre la primera de las cuestiones.

BIENESTAR SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA

Empleados en muchas ocasiones como conceptos sinónimos, lo cierto es que pese a tener evidentes puntos comunes, el Bienestar y la Calidad de Vida presentan diferencias conceptuales importantes.



Fotografía: PABLO FIDALGO Y JULIAN BUENO

Como base de partida, se puede acudir a las definiciones de que estas palabras ofrece la Academia de la Lengua. La Academia en la 22ª edición de su diccionario define Bienestar en su primera acepción como el "Conjunto de las cosas necesarias para vivir bien" o como "Vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad." (2ª acepción); mientras que Calidad de Vida sería el "Conjunto de condiciones que contribuyen a hacer agradable y valiosa la vida".



Fotografía: ELENA ALONSO ZAPIRAIN

La primera y más importante de las matizaciones, tiene que ver con el concepto mismo de Bienestar que refleja la Academia, claramente vinculado a la disponibilidad de bienes materiales y de servicios que hacen tranquila una vida. De esta forma, se asume que cuanto mayor sea la disponibilidad de "cosas" mayor será el nivel de Bienestar. Frente a esta visión, respaldada en bastantes estudios y, en múltiples ocasiones, por las propias administraciones públicas, se tiene aquella, que debe ser la específica de una visión territorial coherente, que liga el Bienestar no a la disponibilidad de bienes o de servicios públicos, sino los efectos o resultados que esta disponibilidad de bienes y de prestaciones de las administraciones generan sobre los ciudadanos. De esta forma, no interesa tanto conocer la dotación de red viaria o ferroviaria de un territorio, sino la accesibilidad que estas redes proporcionan a la población. De igual forma, las dotaciones sanitarias deben entenderse, a la hora de valorar las condiciones de Bienestar, un elemento secundario, frente a las condiciones de salud de la población, que son de por sí, las realmente indicativas del componente de salud del Bienestar. Puede darse, por tanto, ofertas dotacionales elevadas, que por una gestión o por una distribución deficientes o poco equitativas, se traduzcan en unos efectos sobre el conjunto de la población o sobre parte de ella,

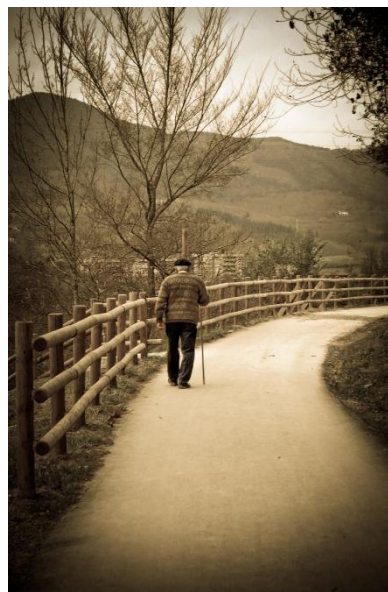
sensiblemente inferiores que otras ofertas que aun siendo menores, den lugar, sin embargo, a resultados más positivos por un mejor aprovechamiento o distribución de los recursos existentes.

La expresión "Estado del Bienestar", como un modelo de administración pública y de organización social basada en la solidaridad entre sus miembros y con las implicaciones que se derivan en cuanto a la obligación de éste de la búsqueda activa del Bienestar y de condiciones de partida similares para sus ciudadanos, encuentra en este contexto su explicación.

Frente al concepto de Bienestar, más recientemente ha hecho su aparición el de Calidad de Vida, despojando al primero una parte importante de su protagonismo. En la obra de Berger-Schmitt y Noll (Berger-Schmitt y Noll, 2000), se deja claro:

"Later on a broader conception of welfare emerged which also included qualitative aspects of development, and quality of life became the leading societal goal."

"Among the welfare concepts considered here, the concept of quality of life is probably the most widely recognised and the most frequently used framework for analysing the welfare development of a society."



Fotografía: ELENA ALONSO ZAPIRAIN

La diferenciación fundamental entre ambos la reflejan los mismos Berger-Schmitt y Noll:

"Besides material dimensions of welfare, the concept (el de Calidad de Vida) 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."

El párrafo anterior, resume las ideas que subyacen tras las expresiones de Bienestar y de Calidad de Vida; como se ha indicado la base sobre la que descansa el primero así como su valoración, es fundamentalmente de carácter objetivo; de tasación de efectos o de resultados de las actuaciones públicas. Frente a esta concepción, la de Calidad de Vida, incorpora la necesidad de establecer no sólo una valoración objetiva de las condiciones de Bienestar de la sociedad, sino también una estimación de cómo la sociedad percibe o refleja estas condiciones de vida.

Bien es cierto que en las sociedades desarrolladas, la percepción que tiene la población de sus condiciones de vida, puede resultar y de hecho resulta un elemento a considerar en el análisis de la cohesión social. La existencia de grupos, numéricamente representativos, con muy distintas percepciones de sus condiciones de vida, podría ser indicativo de un nivel, más o menos acentuado, de disgregación social. De igual forma, la percepción de una carencia generalizada de expectativas, sería también representativa de una carencia importante del sistema.



Fotografía: M^a ÁNGELES GARZÓN SANTAENGRACIA (2011)

Es evidente que sobre este tipo de percepciones negativas –o positivas–, deben actuar las administraciones públicas. Sin embargo, debe tenerse siempre en consideración que estos "estados" o percepciones sociales son fruto de muchos y muy variados "inputs", gran parte de ellos difusos, en donde los condicionantes

culturales, religiosos e incluso históricos, además de los económicos adquieren un protagonismo colectivo elevado, y en todo caso, están marcados por una notable componente temporal, que en ningún momento pueden sustituir ni matizar, tomando el enfoque de la Ordenación Territorial, la necesidad de satisfacer las necesidades/demandas de la población en una serie de aspectos o "dominios" básicos de vida, alejados de cualquier percepción subjetiva.

Tal como indica por Setien (Setien, 1993), el enfoque del Bienestar que resulta válido para la Ordenación del Territorio es aquel que permite conocer los efectos, deseados o no, que las políticas de todo tipo han tenido y tienen, sobre el conjunto de la sociedad, posibilitando que las administraciones públicas tengan en sus manos criterios que les permita, si resulta necesario, modificar aquellos aspectos o derivas erróneas o no ajustadas a sus previsiones, centrar sus esfuerzos en determinados estratos sociales, etc.

En esta misma línea, los citados Grasso y Canova van más allá y añaden un elemento adicional, que ellos mismos califican de carácter filosófico, sobre la base de la prevalencia en los países democráticos del Estado de carácter liberal.

En estos países, el Estado no debe entrar en la esfera de la felicidad de sus ciudadanos, sino en proporcionar a éstos, siguiendo la teoría de las capacidades y funcionalidades de Sen (Sen, 1976), las condiciones para que puedan alcanzar las metas que individualmente cada uno de ellos se fije. La larga cita que se reproduce, establece claramente el papel que el Estado y, por tanto, la Ordenación del Territorio en tanto que función pública, juega en esto:

"... its role is to make basic liberties, rights, goods and services available to citizens, establishing a framework of rules that, through commanded resources and other contingent conditions, allow individuals to pursue their own ends. On this view individuals are not simply recipients of utility and satisfaction; rather, they have the potential to do things, to decide their projects, and to achieve their goals. The language is therefore that of rights and freedoms, not that of happiness, where individuals are represented only by the extent to which their preferences and desires are satisfied. The social contract thus cannot and should not concern itself with the satisfaction or the happiness of individuals. Even if happiness in itself is a good thing, it does not lie within the government's purview, for it does not have the infor-

mation that individuals instead possess about their possibilities of living a happy life. The government must provide citizens with proper access to the conditions, goods and services necessary to enjoy the freedom to pursue their interests. Consequently, the government must not consider the use that citizens make of freedom, rights, goods and services to achieve their happiness. When evaluating the behaviour of the government, therefore, attention should focus on the availability of the resources and conditions that allow pursuit of the good life,"

En cualquier caso, y como se ha adelantado, el término Calidad de Vida ha relegado en muchos campos al de Bienestar, alcanzando incluso al de la Ordenación del Territorio, cuyo propio corpus doctrinal se ha visto impregnado por este proceso de sustitución en muchos de sus documentos fundamentales. Sirvan de ejemplo la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, que establece como uno de los objetivos de ésta, la "mejora de la calidad de vida" de los ciudadanos. Más recientemente, la Estrategia Territorial Europea, también margina el término Bienestar (que únicamente se emplea en dos ocasiones, al hablar de "bienestar económico" y del bienestar de los ancianos) y, por contra, emplea insistentemente el de Calidad de Vida, cuando hace referencia a la Calidad de Vida de "todos los ciudadanos", o, por ejemplo, a la Calidad de Vida en las ciudades o en la influencia que tiene sobre ella las mejoras de las telecomunicaciones y de la accesibilidad.

Sin embargo, el empleo generalizado de la expresión "Calidad de Vida" en los documentos vinculados a la Ordenación del Territorio, no debe llevar a engaño en cuanto a los objetivos que persigue. La exposición de motivos de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, aclara notablemente esta aparente contradicción. Al hacer referencia a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, citada en el anterior párrafo, la Ley interpreta que el objetivo de mejora de la Calidad de Vida debe alcanzarse "a través de su acceso (de la población) al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural".

Desde la óptica de la Ordenación del Territorio resulta impensable cualquier otro enfoque alternativo. La mejora de las condiciones de vida de la población, filtradas no exclusivamente por la disponibilidad de bienes y servicios, sino por las consecuencias o resultados de esta disponibilidad sobre la sociedad misma, es el objetivo fundamental de las políticas territoriales, bajo lo que cualquier otro objetivo debe

quedar supeditado. Los vínculos entre las políticas territoriales y las condiciones de bienestar de la población aparecen reflejados implícita o explícitamente en diversos trabajos, por ejemplo en el informe de Wesselink et al. "Measurement Beyond GDP" (Wesselink et al, 2007) auspiciado por la Comisión Europea junto a otros organismos e instituciones o en los estudios realizados desde hace más de 50 años, por el gobierno de Suecia y explicados por Johansson (Johansson, 2002).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

(Berger-Schmitt y Noll, 2000). BERGER-SCHMITT, R y NOLL, H-H. "Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators". Towards a European System of Social Reporting and Welfare Measurement. EuReporting Working Paper N° 9. 2000. Leibniz Institute for the Social Sciences. <http://www.gesis.org/en/services/> (Consultada el 1 Julio de 2011)

(Grasso y Canova, 2008). GRASSO, M. y CANOVA, L. "An Assessment of the Quality of Life in the European Union Based on the Social Indicators Approach". Rev. Social Indicators Research. N° 87. 2008

(Johansson, 2002). JOHANSSON, S. "Conceptualizing and measuring quality of life for national policy". Rev. Social Indicators Research N° 50. 2002

(OCDE, 2011). OCDE. "Society at a Glance. 2011". (<http://www.oecd-ilibrary.org/socialissues/books>) (Consultada el 1 Julio de 2011)

(Sen, 1976). SEN, A. "Elección colectiva y bienestar social". Alianza Editorial. Madrid, 1976

(Setien, 1993). SETIEN, M^a L (1993). "Indicadores sociales de Calidad de Vida. Un sistema de medición aplicado al País Vasco.". Centro de Investigaciones Sociológicas. Colección "Monografías", N° 133. Madrid, 1993.

(Wesselink, 2007). WESSELINK, B; BAKKES, J; BEST, A et al. "Measurement Beyond GDP. Background paper for the conference Beyond GDP: Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations". International Conference. Bruselas, 2007. <http://www.beyond-gdp.eu/background.html> (Consultada el 1 Julio de 2011).

Crónica de una decepción. El fracaso de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico.



Publicado en "Territorio de Debate" de la web de FUNDICOT el día 14 de julio de 2011

Raoul Servert Martín

Geógrafo

Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente

Consultor privado ARAUDI S.L.P.

Secretario de la Junta Directiva de FUNDICOT

La elaboración de una Guía Metodológica para la redacción de Informes de Sostenibilidad Ambiental de los Planes Generales de Ordenación de Canarias, que redacté en el año 2010 y que permanece todavía inédita, me sirvió para reflexionar sobre algunas de las causas que, en mi opinión, han motivado el fracaso de la articulación de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y de las Memorias Ambientales en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) del planeamiento urbanístico.

El presente artículo enuncia alguna de las debilidades de la aplicación del procedimiento de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas y de los contenidos de los Informes de Sostenibilidad Ambiental (en adelante ISA) como herramienta de control de las variables ambientales potencialmente afectadas por el desarrollo de los Planes Generales de Ordenación.

LA "TIRANÍA DE LAS DECISIONES PEQUEÑAS"

Hace aproximadamente tres décadas, en el año 1982, el ecologista William Odum extrapolaba el principio Kahntiano de la "Tiranía de las decisiones pequeñas" al campo ambiental, afirmando que "en vista de todas las presiones y recompensas a corto plazo que dirigen a la sociedad a soluciones simples, se puede asumir que

la tiranía de las soluciones pequeñas será una parte integral de la política ambiental durante mucho tiempo".

Desde el año 1985 en el que se introdujo la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA) como herramienta de prevención ambiental en la toma de decisión de los proyectos, y desde el año 2001 para planes y programas, este texto de Odum adquiere carácter fatídico sobre la eficacia de la EIA primero y de la EAE posteriormente, en la gestión de los efectos acumulativos de decisiones pequeñas tomadas a niveles de proyectos y planes.



Por otra parte, es evidente que el objetivo final de la política medioambiental y de los instrumentos de su control y desarrollo, en este caso la Evaluación Ambiental de planes y programas, es la protección de la salud del hombre y la conservación, en cantidad y calidad, de todos los recursos que condicionan la vida: aire, agua, suelo, paisaje, clima, materias primas, hábitat, patrimonio natural y cultural; teniendo siempre presente que el desarrollo armónico de las actividades económicas no puede conseguirse si no se utilizan de modo racional los recursos naturales, ya que éstos no sólo constituyen la base, sino también el límite de las actividades económicas.

Por ello, y ante la necesidad de materializar este enfoque preventivo y convencido que la metodología actualmente utilizada en el proceso de EAE, y en particular los contenidos volcados en la redacción de los ISA, no son el mejor instrumento para evaluar los efectos ambientales de los Planes Generales de Ordenación, es necesario formular un planteamiento metodológico específico que sea capaz de integrar la propia herramienta de control ambiental dentro de los procedimientos de redacción de instrumentos de planeamiento urbanístico.



Parece evidente que la clarificación de contenidos de los ISA, y la articulación de una metodología de análisis para los mismos debe también plantearnos el debate sobre los tiempos en los que debe ser usada, favoreciendo la introducción de modificaciones en la legislación necesaria, de manera que se garantice de forma eficaz el principio preventivo que justificó la articulación de esta herramienta de control ambiental.

EL PESO DE LA LEY

La 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 (Diario Oficial nº L 197, de 21.7.01), fue incorporada al ordenamiento jurídico estatal mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (B.O.E. nº 102, de 29.4.06).

Su finalidad es la integración de los aspectos ambientales en la preparación y aprobación de los planes y programas mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

La Ley contempla en su Título II, artículo 7, el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes y programas sujetos a control ambiental considerando que "incluirá un proceso de evaluación ambiental, previo al inicio del trámite de su aprobación, que constará de las siguientes actuaciones:

- a) La elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental, cuya amplitud, nivel de detalle y grado de especificación será determinado por el órgano ambiental.
- b) La celebración de consultas.
- c) La elaboración de la memoria ambiental.
- d) La consideración del informe de sostenibilidad ambiental, del resultado de las consultas y de la memoria ambiental en la toma de decisiones.
- e) La publicidad de la información sobre la aprobación del plan o programa.

Según este esquema el procedimiento de evaluación, establecido en la Ley 9/2006, descansa en su fase inicial en el ISA, definido en los artículos 2.e) y 8.1 como un documento a elaborar por el órgano promotor, que forma parte del plan y que tiene por objeto identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de su aplicación, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables. El artículo 9 de la citada Ley encomienda a la Administración ambiental la elaboración y tramitación de documentos de referencia que establezcan "la amplitud, nivel de detalle y el grado de especificación del informe de sostenibilidad" de los planes y programas.

El procedimiento recogido la legislación específica de las diferentes CCAA del Reino de España presenta ciertas variaciones a lo expresado en la Ley 9/2006, sin embargo, las disfunciones derivadas de su praxis son perfectamente extrapolables con carácter general.

Parece oportuno pensar que si la naturaleza de los problemas detectados en la actual redacción y tramitación de los ISA impide el correcto funcionamiento de la herramienta de control ambiental que significa la Evaluación de Impacto Ambiental de Planes, sería muy oportuna la modificación de los correspondientes textos legislativos en base a un amplio consenso técnico.

LA ESPERADA LÓGICA

La diferente perspectiva de los agentes implicados en la elaboración, información y tramitación de los Informes de Sostenibilidad Ambiental conlleva una evidente carga de subjetividad, que hace imprescindible la necesidad de un proceso participativo que consensue las potenciales propuestas metodológicas.

De manera general, este consenso debe fundamentarse en la articulación de propuestas sobre al menos los siguientes problemas generales:

** Desde un punto de vista de contenidos técnicos y documentales:*

- Los que afectan a los objetivos de la evaluación ambiental estratégica.
- Aquellos que derivan de la falta de concreción de los documentos de referencia (cuando existen).
- Los derivados de falta de criterios técnicos.
- Los derivados de la puesta en práctica del proceso de redacción de los informes de sostenibilidad de los planes generales.

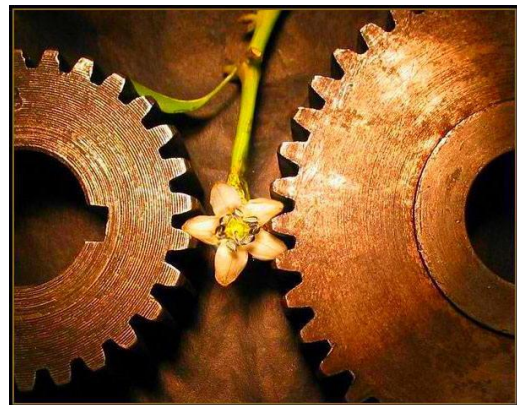
** Desde un punto de vista procedimental:*

- Los que afecten a los principios rectores de la EAE.
- Aquellos aspectos confusos o sujetos a diversas interpretaciones.
- Los que puedan afectar a los contenidos de los diversos documentos de la EAE.

Es necesario recordar, además, que la evaluación ambiental de planes y programas debe

apoyarse en cuatro criterios básicos establecidos en la legislación comunitaria (Directiva 2001/42/CE), y nacional (Ley 9/2006):

1. Debe ser Continua; permaneciendo procedimentalmente a lo largo de la tramitación del Plan.
2. Debe ser Estratégica; considerando los aspectos relevantes del medio ambiente e identificando los efectos significativos del Plan, y de manera especial, aquellos acumulativos y sinérgicos.
3. Debe ser Integrada; favoreciendo la sinergia entre la evaluación del Plan y sus determinaciones de ordenación, de tal manera que la elaboración del Plan integre los aspectos ambientales.
4. Debe ser en cascada; evitando duplicidades con la evaluación de instrumentos jerárquicamente superiores.



LA CRUDA REALIDAD DE LOS ISA

Sin ánimo de exhaustividad, y a riesgo de ser generalista, es posible afirmar que se detectan sistemáticamente una serie de disfunciones en la elaboración de los ISA que pueden ser agrupados en función de los siguientes capítulos: inventario ambiental, diagnóstico ambiental, objetivos y criterios ambientales, evaluación, medidas ambientales y seguimiento ambiental.

Con respecto a los contenidos del inventario ambiental, en muchas ocasiones no están orientados hacia la ordenación y la evaluación ambiental del Plan siendo frecuente la mera recopilación de documentos de carácter enciclopédico que poco o nada aportan al Plan o al análisis ambiental de éste. Obviamente, y con respecto al análisis de las variables anteriores, algunos de los problemas planteados derivan

del tratamiento de las mismas por los equipos redactores de los ISAs. Sin embargo, parece necesario concretar los criterios que deben presidir el tratamiento y finalidad del inventario ambiental, y de forma expresa la influencia del análisis de variables ambientales con la determinación de áreas de interés.

A este problema se suma la enorme heterogeneidad de las fuentes de información documentales y cartográficas, tanto en calidad como en actualización, que en muchos casos condicionan de forma determinante la validez de los análisis. Si bien es necesaria la autenticación de las fuentes mediante trabajo de campo, es evidente que un Plan y su correspondiente ISA no son, en ningún caso, documentos de investigación ambiental.

En lo que respecta al diagnóstico ambiental, su objetivo básico debe ser el de orientar la asignación y las limitaciones de usos en función de los valores ambientales y patrimoniales integrados del territorio. Buena parte de los ISAs no consiguen este objetivo debido a que presentan diagnósticos desestructurados y fragmentados, en función de compartimentos estancos correspondientes con los estudios básicos del inventario ambiental. Así, es muy frecuente la mala definición de Unidades Ambientales de Diagnóstico (cuando existen), verdadero eje troncal de las posteriores fases de análisis y ordenación.

Los, a menudo deficientes, diagnósticos territoriales impiden la verdadera incorporación de criterios ambientales en la redacción de los documentos de planeamiento, y dificultan la consideración de la herramienta de evaluación ambiental desde la perspectiva preventiva para la que está concebida.

En lo tocante a la formulación de objetivos y criterios, los informes de sostenibilidad suelen adolecer de la especificidad necesaria que permita la cuantificación y ponderación a través de la articulación de una batería de indicadores ambientales. En la mayor parte de los casos, la formulación de objetivos y criterios ambientales se convierte en una colección, más o menos amplia, de recomendaciones generales de difusa integración en las determinaciones del Plan. Obviamente la inconcreción de los mismos plantea verdaderas dificultades a la hora de la articulación del correspondiente programa de vigilancia ambiental.

Por otra parte, la ausencia de objetivos y criterios y de sus correspondientes indicadores de control impide el seguimiento temporal de la evolución del desarrollo del Plan.

Fruto de las deficiencias anteriormente enumeradas, el desconcierto se hace manifiesto en la evaluación de las alternativas de ordenación. Una correcta caracterización del territorio, la clara definición de Unidades Ambientales de Zonificación Territorial y la determinación del grado de permisividad de las propuestas del plan, permitiría de forma manifiesta la comparación objetiva (desde el punto de vista de la sostenibilidad) de los diferentes modelos territoriales.

Frente a este procedimiento metodológico coherente, es frecuente que muchos de los Planes Generales no analicen alternativas de ordenación, incitando a pensar que el único modelo de ordenación que se presenta es el más correcto ambientalmente. Por su parte, cuando se presenta la evaluación de alternativas, generalmente no se realiza en el proceso secuencial lógico, es decir, examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas, incluyendo el de los efectos diferenciales de cada una de ellas sobre el medio ambiente y su grado de adecuación a los criterios y objetivos ambientales definidos.

Por otra parte, es evidente la necesidad de un análisis adaptativo de alternativas en fase de avance, frente a los modelos semiadaptativos o incluso reactivos derivados de la incorporación

Por otra parte, no suele existir hilazón metodológica entre las Unidades Ambientales de Diagnóstico y la posterior Zonificación Territorial, que debe ser consecuencia de la determinación de la Capacidad de Acogida de las Unidades de síntesis, a través de su cruce con la Valoración Potencial y el Estado de Conservación de las mismas.

de esta fase metodológica en posteriores etapas de aprobación del Plan.

Para completar el panorama, es demasiado frecuente que en los ISAs no queden definidas claramente las determinaciones del Plan susceptibles de causar efectos negativos sobre el medio ambiente, ni cuál es la tipología de sus efectos derivados. Pese a que en muchos casos sea necesario el empleo de técnicas prospectivas con cierto grado de incertidumbre no se puede obviar (tal y como suele ocurrir) cuáles son las determinaciones de la ordenación por menorizada susceptibles de causar efectos significativos.

A todo ello hay que añadir que la caracterización y valoración de los potenciales impactos derivados de las determinaciones del plan no suele realizarse atendiendo a la totalidad de los parámetros incluidos en el Anexo I de la Ley 9/2006, siendo especialmente relevantes las ausencias de análisis de aquellos que tienen naturaleza acumulativa y sinérgica.

Quizá uno de los problemas de mayor envergadura y recurrencia que se detectan, es la falta de coherencia entre las evaluaciones de los planes, a través de los ISAs, y las determinaciones de ordenación reales de los mismos.

La incorrecta aplicación de una coherente metodología de análisis y diagnóstico reflejada en los epígrafes precedentes impide, o cuando menos dificulta, la aplicación de medidas ambientales protectoras correctoras y/o compensatorias. Si bien es cierto que una correcta articulación de la redacción del Plan debe evitar, por la vía preventiva la generación de impactos indeseados, no es menos cierto que siempre existirán impactos residuales que necesariamente deberán ser minimizados mediante una serie de medidas correctoras y/o compensatorias. Es por ello por lo que las medidas correctoras deben ser concretas y aplicables de forma directa para la resolución de los efectos ambientales negativos que justifican su implementación.

Como colofón, no puedo dejar de hacer mención a uno de los aspectos que probablemente han sido peor tratados en la praxis y de los ISAs, se trata de los mecanismos de seguimiento ambiental y efectos adversos no previstos. Existe un gran vacío acerca del alcance del seguimiento ambiental, y de cuál es el órgano encargado de su aplicación, y las partidas económicas a ellos destinadas. Su mal funcionamiento viene directamente vinculado, entre otras causas, a la inexistencia de indicadores de

control del grado de cumplimiento de los objetivos y criterios asumidos por el planeamiento. Además, por parte de los órganos ambientales de la administración pública, no se hace un control efectivo de las determinaciones del programa de seguimiento y control.

DE AQUELLOS "ISA" VIENEN ESTAS MEMORIAS AMBIENTALES

Según el Art. 2 y 12 de Ley 9/2006, se entiende por "Memoria ambiental" a un documento que valora la integración de los aspectos ambientales realizada durante el proceso de evaluación, así como el informe de sostenibilidad ambiental, el resultado de las consultas, y cómo éstas se han tomado en consideración. Por su parte, las memorias deben prever los impactos significativos de la aplicación del plan o programa, y establecer las determinaciones finales del mismo.

Ante la experiencia de su análisis cabe decir que en muchos casos no queda claro (por parte de los redactores de las mismas) cuál es su objeto, ni sus contenidos frecuentemente confundidos con los del ISA y, lo que es peor, la mala redacción de la memoria suele servir para introducir cambios en la evaluación ambiental no necesariamente derivados de la incorporación de alegaciones y observaciones derivadas del proceso.

Desde el punto de vista procedimental, la ley es clara en expresar que se trata de un documento que debe elaborarse conjuntamente entre el Órgano Promotor y el Órgano Ambiental. Sin embargo, no pocas veces, el Órgano Ambiental se limita a que a través de los informes a la propuesta de memoria ambiental se aporten determinaciones finales a incorporar al Plan, olvidando el análisis del proceso de evaluación y de consultas, y su toma en consideración en el documento final del plan.

Con respecto a los efectos ambientales, es habitual la introducción de una evaluación de nuevas determinaciones de ordenación que no ha sido sometida al ISA. Ello supone una confusión del objeto de la Propuesta de Memoria Ambiental frente al ISA mermando, cuando no ignorando, el proceso de participación pública.

El resultado final suele ser paupérrimo y el documento, en ocasiones, queda limitado a las medidas ambientales del ISA, sin considerar aquellas otras derivadas del proceso de consultas y participación ciudadana.

USANDO LA LÓGICA

En la actualidad, nadie duda que los acercamientos preventivos en la gestión del Medio Ambiente son los más racionales y efectivos a largo plazo. Dentro de este contexto, los instrumentos de Evaluación Ambiental de Planes y Programas deben articularse como procedimientos de análisis, cuyo fin sea el formar un criterio de valor previo, lo más técnicamente objetivo posible, sobre la importancia que las determinaciones de un plan pueden provocar sobre el territorio, y establecer los mecanismos para evitarla o reducirla a niveles aceptables.

Si la lógica es el punto en que logía y estrategia se encuentran en armonía, parece ineludible que la clarificación metodológica de la evaluación ambiental de planes debe articularse mediante la redacción de tres conjuntos de documentos claramente diferenciados.

Con carácter previo a la redacción del Documento de Avance del Plan, bien formando parte del proceso de redacción del Planeamiento General o como documento independiente, es evidente la necesidad de un documento que determine la Capacidad de Acogida del Territorio objeto del mismo.

La segunda fase de la propuesta metodológica, ya incluida específicamente en la redacción del documento de Avance del Plan, comienza con el establecimiento de una síntesis del diagnóstico territorial municipal, que permita la generación de objetivos y criterios para la redacción del Documento de Avance y posteriormente para las alternativas de Modelo Territorial.

Es evidente que la redacción de las propuestas de modelo territorial del Plan, o estudio de alternativas deben estar presididas por la consideración de los límites derivados de la Capacidad de Acogida del Territorio, así como de la decidida adopción de los objetivos y criterios de sostenibilidad. La consideración de objetivos y criterios no debe ser de orden teórico, pudiendo ser evaluados tangiblemente antes y después de la implementación de las determinaciones establecidas en cada alternativa de modelo territorial.

Así, el estudio de alternativas pasa necesariamente por la determinación de afición a la capacidad de acogida y por el chequeo de la asunción de los objetivos de sostenibilidad propuestos en el Plan, para lo que resulta de gran utilidad el empleo de "listas de verificación". Mediante esta metodología se asegura una correcta elección de modelo territorial fruto

de una comparación objetiva de alternativas desde el punto de vista de la sostenibilidad.

Sin embargo, y pese a que de esta manera se garantiza preventivamente la mínima generación de impactos, es seguro que las determinaciones del modelo final ocasionarán efectos ambientales que deban ser analizados en detalle. Este es el motivo que justifica la articulación de un procedimiento diferenciado para que, una vez realizado el análisis de alternativas, pueda ser evaluada la alternativa final elegida.

Para la evaluación de los impactos será necesaria la identificación diferenciada entre aquéllos previos a la Propuesta de Modelo Territorial y, aquellos otros, derivados de las determinaciones de la alternativa final. En lo que respecta a los potenciales impactos derivados de las determinaciones del Plan, si el proceso preventivo de elección de alternativas de modelo territorial ha sido realizado correctamente y la propuesta final es coherente con los objetivos de sostenibilidad, los efectos ambientales negativos no deben ser motivo de una posible inaceptación del modelo final.

La caracterización y valoración de impactos en esta fase permitirá, además, la particularización de los impactos pudiendo descender en escala a cada uno de los ámbito de intervención del modelo propuesto, y con ello facilitar la implementación de las medidas ambientales protectoras, correctoras y compensatorias.

Por último, y con el fin de establecer un control efectivo de las medidas ambientales, así como del cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad del plan, se debe articular un programa de supervisión ambiental del planeamiento capaz de detectar las posibles desviaciones en los efectos previstos a la aplicación de las acciones propuestas, así como las variaciones que sufren los indicadores de control ambiental a lo largo del tiempo. Para ello se hace imprescindible el concurso de un Observatorio Territorial, independiente a los redactores del mismo e incluso a los organismos de gestión del Plan.



Quisiera terminar estas pequeñas reflexiones parafraseando a Antonio Gaudí:

"Mis ideas son de una lógica indiscutible; lo único que me hace dudar es que no hayan sido aplicadas anteriormente".

Población y territorio. Retos e incertidumbres

Publicado en "Territorio de Debate" de la web de FUNDICOT el día 6 de agosto de 2011



Antonio Serrano Rodríguez

Dr. Ingeniero de Caminos Canales y Puertos
Economista
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia
Presidente de FUNDICOT

El once de julio de 2011 se celebró el día mundial de la población. Como en muchas otras efemérides su elección es absolutamente discrecional; en este caso, se corresponde con el hecho de que, en 1989, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) eligiera este día para que se reflexione sobre la problemática demográfica en el planeta, atendiendo a que hacia 1987 se habían superado los cinco mil millones de habitantes en el mismo.

Hoy, 24 años después, se estima que la población ronda los siete mil millones y que tres de los procesos presentes desde hace mucho tiempo en los países de la OCDE: la fuerte caída de la natalidad, el envejecimiento de la población y su urbanización, empiezan a ser también características de los países en desarrollo y, por consiguiente, del total de la población. Adicionalmente, no se ha avanzado lo suficiente en resolver los problemas tradicionales de mortalidad infantil, hambrunas, desigualdades de renta y de género, conflictos bélicos, etc. Y surge, cada vez con mayor incidencia el problema ambiental de superación de los límites del planeta. Problema cuyo planteamiento en absoluto es nuevo, porque la relación entre población y crisis ha sido uno de los aspectos recurrentes a lo largo de la historia.

Entre sus antecedentes cabe destacar a Robert Malthus que decía, a finales del siglo XVIII, que el mantenimiento del crecimiento de la población era insostenible con el crecimiento de la producción de alimentos. Lo que nos estaba diciendo era que el modelo mercantilista feudal que caracterizaba a su época era insostenible; e, indirectamente, abogaba por la necesidad de cambios en el mismo, aunque algunas de sus propuestas para resolver los crecientes desequilibrios sociales se centraban en desalentar la natalidad mediante la abolición de la Ley de pobres -que garantizaba a la indigencia el mínimo biológico- contribuyendo a difundir la idea de la responsabilidad directa de las clases desheredadas en su situación. En todo caso, la insostenibilidad del modelo era clara y su colaboración al conocimiento de la misma ayudó a que se establecieran las bases para su transformación.



Tenemos también otro ejemplo más cercano: la denominada "bomba demográfica", de principios de los años setenta, sobre la que Naciones Unidas advertía que el mundo, en el año 2000, tendría más de 10.500 millones de habitantes si no se reducía el crecimiento vegetativo, y que la Tierra no soportaría la carga que implicarían esos 10.500 millones de habitantes. Ello llevó a la primera Conferencia Mundial de Población, de 1974, donde se propusieron medidas que consiguieron una considerable disminución de la fecundidad, lográndose que se llegara al año 2000 no con los 10.500 millones de habitantes tendenciales, sino con poco más de 6.050 millones de habitantes.

En ambos casos, el ser conscientes de que la evolución previsible no era sostenible y la adopción de medidas que permitían el cambio del modelo, ayudaron a solventar o a reducir los riesgos previstos.

En abril de 2011, la Secretaría de Naciones Unidas en materia de población vuelve a advertir de los riesgos demográficos para el planeta. En el período 2005-2010, los niveles de fecundidad han descendido, pero el número de mujeres en edad reproductiva sigue creciendo y se ha producido una importante reducción de la mortalidad infantil, por lo que el crecimiento de la población ha seguido siendo significativo, con una cifra algo inferior a los ochenta millones de personas al año. Se estima que en 2011 la fecundidad se situará, en media, en el "nivel de reemplazo" (unos 2,1 hijos por mujer), pero que el promedio de crecimiento de la población para el período 2010-2025 seguiría siendo creciente, con unos 66 millones de personas al año. Y, aunque se espera que continuará descendiendo la tasa de fecundidad, para 2050 se estima que la población llegará a ser del orden de 9.000 millones de habitantes, aunque la Secretaría de la ONU advierte del riesgo de que esa cifra pueda llegar a ser muy superior si la actual dinámica demográfica se mantiene, porque el descenso de fecundidad esperado quedaría sobrepasado por la mayor esperanza de vida.

Somos
7 MIL MILLONES
cuentas conmigo, cuento contigo

Este incremento demográfico asociado a la generalización de la sociedad de consumo a nuevos contingentes demográficos nos plantea la intensidad de la insostenibilidad del actual modelo económico. En efecto, la ONU estima que la población puede pasar de los, aproximadamente 6.800 millones de habitantes, de 2009, a unos, aproximadamente, 7.300 millones, para el 2015. Este incremento de población, si no cambiamos los patrones de consumo occidental y éste se sigue generalizando al resto del planeta, llevará a una huella ecológica generadora de grandes tensiones sobre la sostenibilidad del planeta. Así, suponiendo que se fuera capaz de que el incremento de huella ecológica per cápita entre 2005 y 2015 (10 años) fuera similar al de 2000-2005 (cinco años) como consecuencia de los efectos de la crisis global, y que la mejora de la biocapacidad per cápita permaneciera constante en el período 2005-2015 (lo que implicaría mejoras en la producción biológica del planeta de la misma magnitud que el incremento de población previsto - 7%- lo que puede considerarse como altamente optimista) obtendríamos una huella ecológica global de unas 12 millones de ha globales; que, con una biocapacidad de 7,4 millones de ha globales, nos lleva a una sobrepresión del 62% para dicho año 2015, duplicando el 31% de sobrepresión del 2005. Obviamente, este incremento de la sobrepresión necesariamente ha de tener consecuencias sobre el equilibrio del planeta y sobre los procesos globales que se desarrollan sobre el mismo, siendo poco probable que se pueda mantener de forma sostenida durante mucho tiempo, sin la aparición de sucesivas crisis globales. Y la probabilidad de que existan posibles mejores Escenarios mundiales se considera muy pequeña, cosa que no sucede con la probabilidad de que se produzcan Escenarios mundiales menos sostenibles.

Se comprende así que Naciones Unidas destaque la necesidad imperiosa de seguir reduciendo la fecundidad, sobre todo en los países de veloz crecimiento demográfico de África y Asia. Pero el problema fundamental no radica en el número de habitantes del planeta sino en el modelo de sociedad imperante. En todo caso, es evidente que el aspecto territorial es una dimensión trascendental del problema. El crecimiento demográfico se concentra cada vez más en las regiones en desarrollo del mundo, y sobre todo en África, representando los países desarrollados un porcentaje cada vez más decreciente del total de la población, ya que el número de países desarrollados que registran un descenso del crecimiento vegetativo es cada vez mayor, y sólo mantienen su equilibrio poblacional por la vía de la inmigración. Vía gene-

radora de graves desencuentros y conflictos sociales, y de aparición de nefastas y peligrosas tendencias xenófobas, sobre todo en un marco de sucesivas crisis globales.

Los países desarrollados han impulsado políticas demográficas nacionalistas para incrementar su población autóctona y alejarse de lo que se considera un riesgo de progresiva colonización por las poblaciones inmigrantes provenientes de países en desarrollo. Pero no sólo los países desarrollados. La propia China presenta una tendencia creciente a la flexibilización de la política del hijo único, lo que relanzaría el incremento demográfico en este país, aumentando los riesgos señalados por la ONU. Y ello, a la vista de los resultados de su censo de 2010, que sitúa su población en algo más de 1.370 millones de personas, con un bajo nivel de crecimiento en sus últimos diez años (0,53% de media anual) como consecuencia de su política de hijo único, con una población urbana que ha crecido hasta prácticamente el 50% (13,5 puntos más que en 2000), una población femenina que ha descendido significativamente (consecuencia cultural y de la política del hijo único) y un envejecimiento de su población que empieza a ser visto como un grave riesgo para su futuro.

Según las previsiones de Naciones Unidas, más de 700 millones de personas (cerca del 10% de la población mundial estimada) desea emigrar hacia las áreas desarrolladas, de las que la Unión Europea es uno de los destinos más significativos. Y, el mantenimiento de las desigualdades económicas entre la UE y los países limítrofes, así como entre las distintas regiones de la UE, seguirán siendo factores fundamentales de atracción de población hacia la UE. Su tendencia futura dependerá de la coyuntura económica y de la eficacia de las políticas de lucha contra la inmigración ilegal, pero ésta no decrecerá mientras se mantengan las fuertes desigualdades existentes en términos económicos y sociales entre una población creciente, joven y de escasas oportunidades económicas, y una UE envejecida, rica y con demanda de trabajadores de escasa cualificación.

En el documento de la Comisión Europea "Regions 2020" se realiza una prospectiva demográfica en la que se detectan como problemas principales, para el horizonte del 2020, en las regiones de la UE: 1) un grave nivel de envejecimiento de la población; b) una pérdida de población potencialmente activa (entre 15 y 64 años); y c) una evolución demográfica negativa, con pérdida de población total, en algunas regiones europeas.



Centrándonos brevemente en España, su dinámica demográfica ha seguido pautas que se pueden considerar tradicionales, con un crecimiento medio anual entre 1981 y 1996 del 0,3%, y una tendencia inicial hacia la asíntota estructural de unos 40 millones de habitantes. En 1996, los cambios socioeconómicos asociados a un modelo de crecimiento en el que se impulsa la construcción y un turismo de masas con empleo en un sector servicios de bajo valor añadido, generan un nuevo ciclo de crecimiento con una nueva inflexión hacia 2005, que parece caminar hacia una nueva asíntota estructural de unos 48 millones de habitantes. En el nuevo siglo, la señalada dinámica económica, acompañada de un fuerte endeudamiento familiar y del apalancamiento de las empresas muy directamente ligados a la especulación inmobiliaria, dan lugar a un fuerte crecimiento del saldo migratorio hacia España, y a una expansión del número de hijos por mujer (en parte debido a la mucho mayor tasa de fecundidad de las mujeres inmigrantes y a la riqueza virtual generada por la especulación inmobiliaria) que generan un crecimiento medio anual, entre 2000 y 2009, del 1,9%, multiplicando por más de seis el crecimiento del período 1981-1996 anterior.

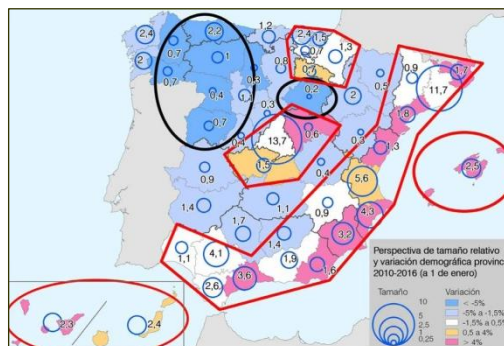
El último padrón provisional español, a 1 de enero de 2011, registra más de cinco millones setecientos mil extranjeros, con un incremento de 400.000 extranjeros en el año 2010, respecto a una población registrada de unos 47 millones

cien mil residentes (del orden del 12% del total). Aunque esta cifra, de indudable importancia, previsiblemente está sobrevalorada al no incorporar todas las bajas de los extranjeros que indudablemente han abandonado el país por la crisis (sólo se registra una disminución de unos diecisiete mil extranjeros en el año) y por estar normalmente el padrón inflado en sus cifras de población, lo cierto es que señala la magnitud de la incidencia del modelo potenciado desde 1996, tanto en el incremento demográfico como en la actualidad en la magnitud del paro y su estructura.

E igual reflejo se presenta en la localización territorial de las pautas de crecimiento demográfico provincial en España (todas las provincias del Mediterráneo, más los archipiélagos, registran un crecimiento muy significativo de la población, mientras que una gran parte del espacio interior español presenta una clara tendencia a la desertificación y existen provincias como Soria y Teruel, y a un menor nivel, Cuenca y Huesca, con densidades propias de áreas desertificadas) y condicionan la evolución previsible de la población a medio plazo, como se aprecia en la Figura anexa, proveniente del trabajo personalmente dirigido para el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino sobre "Informe de prospectiva a partir de las transformaciones territoriales tras 30 años de Constitución Española", de octubre de 2010. En todo caso, los datos medios anteriores tienen una plasmación territorial en España que muestran diferencias estructurales y potenciales de desarrollo asociados a la capacidad productiva demográfica, netamente diferenciados. Aspectos que quedan claros cuando apreciamos la diferente evolución seguida en el período 1978-2008 y las previsiones derivadas de la dinámica actual para el período 2011-2016. Así, se observa cómo Madrid y Barcelona previsiblemente continuarán siendo, por su tamaño, las dos provincias con un mayor porcentaje de población (entre las dos concentran del orden de la cuarta parte de la población total de España) pero su peso en el total tendería a estabilizarse en el período, en parte porque sigue incrementándose su área de influencia a provincias limítrofes que presentan un dinamismo mucho más acusado. Las provincias de Alicante, Málaga y Murcia previsiblemente incrementarán sensiblemente su peso en el total; Valencia lo hará en menor medida, y Sevilla permanecerá estacionaria, concentrando entre todas ellas del orden de otro 20% de la población total de España. Por el contrario, con una pérdida significativa de peso demográfico relativo hay que destacar los casos de Asturias, León, Lugo, Salamanca, Ourense, Zamora, Palencia y Soria.

POTENCIALES DEMOGRÁFICOS ASOCIADOS A LOS ESCENARIOS 2016.

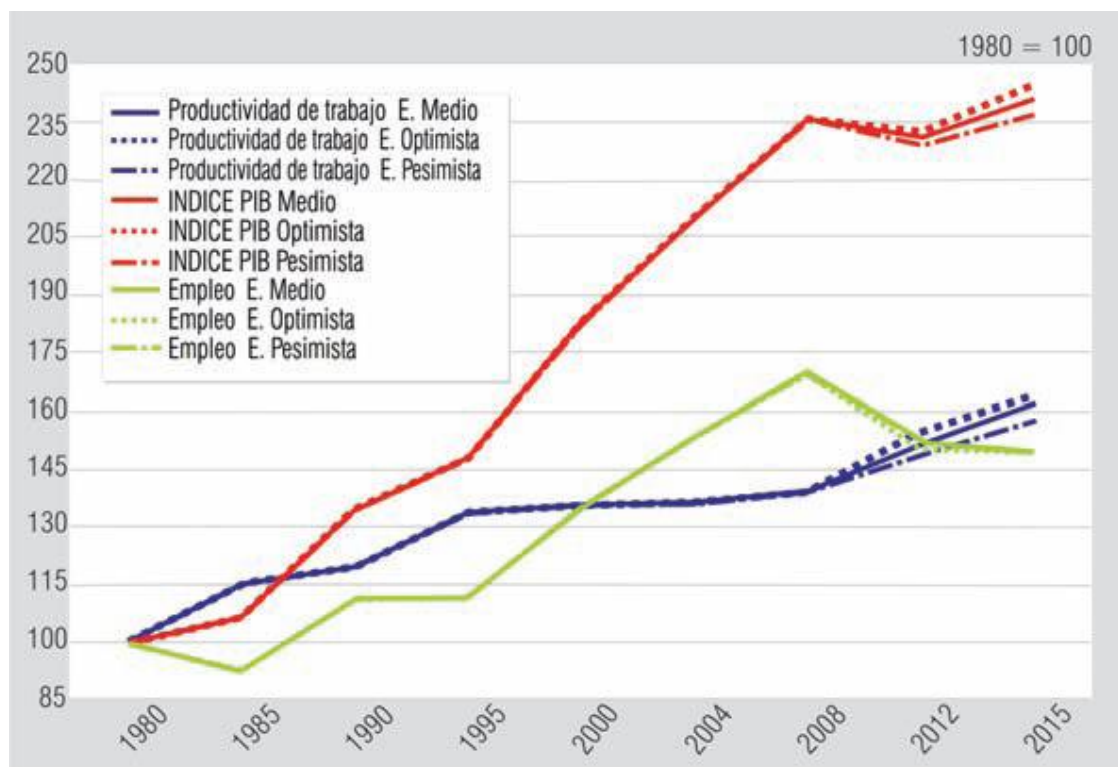
Las estimaciones del Escenario más probable, para 2016, del trabajo señalado, muestran un ligero incremento de la población potencialmente activa (unos 32,67 millones de personas potencialmente activas, representando del orden del 70% de la población total, con un punto más que el registrado en 2008 y un incremento de población potencialmente activa de unas 798 mil personas) y una mejora de las condiciones estructurales de la población (índice de juventud, envejecimiento y dependencia) ligada al fuerte incremento de población inmigrante joven en el período 2000-2007. Proceso roto en la actualidad tras la crisis de 2008 -y las altas tasas de paro asociadas- que ha iniciado un nuevo proceso de reversión de las mejoras demográficas producidas hasta 2008, salvo en lo referido a la mejora radical registrada en los niveles de cualificación de esa población, que aunque estaría en la línea de avanzar hacia el objetivo de la Estrategia UE2020 (mejorar los niveles de educación, en particular con el objetivo de incrementar al menos al 40% el porcentaje de personas de entre 30 y 34 años que dispone de estudios de enseñanza superior, o equivalentes) lo cierto es que el esfuerzo a realizar sigue siendo importante en un país en el que hay un desfase entre la titulación de una población más cualificada, pero que se ve empleada en trabajos con sueldos que no se corresponden con su nivel de formación. Y también hay que hacer referencia a la herencia de unas tasas de fracaso escolar elevadas que no han sido indiferentes a la fuerte demanda de mano de obra sin cualificar que ha caracterizado el crecimiento económico español en el período 1998-2008, y que ha potenciado el abandono de estudios, o la dedicación parcial a estos, de muchos jóvenes. También en este aspecto, el objetivo de la EUE2020 de reducir el índice de abandono escolar a menos del 10% para el 2020 implicará un importante esfuerzo para España.



Fuente: "Informe de prospectiva a partir de las transformaciones territoriales tras 30 años de Constitución Española". MARM. Octubre de 2010. Director: Antonio Serrano.

La encuesta de población activa del primer trimestre de 2011, del INE, proporciona unas cifras globales para España de 23,1 millones de activos, de los cuales 18,2 estarían ocupados y 4,91 millones estarían en paro, representando el 21,3% de la población activa. Esta cifra de paro habría pasado, en cuatro años, de una tasa histórica del 8,0% de parados a una cifra 2,7 veces superior, lo que muestra tanto la magnitud de la crisis, como uno de los problemas estructurales que siempre se ha asociado a España en lo relativo a su capacidad de destruir empleo registrado, y a la fuerte temporalidad de éste, por el señalado peso que han tenido la construcción y los servicios no especializados en su modelo de desarrollo.

Como síntesis, los Escenarios previstos en el trabajo antes señalado, que interrelacionan las variables básicas de la producción, la población, la actividad, empleo y productividad, muestran, hasta el 2015 que, en el mejor escenario posible, la tasa de paro caería al 17%, siendo lo más probable que se sitúe entre el 21 y el 23%, de forma que es poco probable que España avance hacia los objetivos asumidos por la Estrategia "Europa 2020" (Procurar llegar a un índice de ocupación del 75% de los hombres y mujeres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años) y se constata que las cifras de paro probablemente vuelvan a los niveles característicos de la década de los noventa.



Y ello, en un marco en el que la problemática de cambio global que caracteriza al planeta tiene en la mundialización financiera el principal elemento rector y la principal responsabilidad de las sucesivas crisis que están jalonando los últimos años de un capitalismo especulativo, con un campo de juego mundial y sin reglas que sometan sus beneficios al interés general de la población. Esta mundialización financiera está acompañada de una fuerte restricción a la movilidad de la población y de una cada vez más amplia mundialización económico-

productiva, con un progresivo incremento del comercio internacional de productos y servicios, y una progresiva incidencia de las sociedades emergentes (países BRIC) en este comercio mundial, facilitado y favorecido por un petróleo relativamente barato hasta mediados de la primera década del siglo XXI y una logística y costes de transporte que posibilitan dicha mundialización.

Dichos bajos costes están en cuestión de forma creciente, pero es el modelo urbano occidental de sociedad de consumo el que es manifiestamente insostenible para todos los habitantes del planeta. Si no comprendemos esta problemática y se actúa de forma preventiva y urgente por el cambio del modelo, su inercia, que va a seguir incidiendo irremediabilmente a largo plazo sobre el conjunto del planeta, dará lugar a crecientes crisis sucesivas que obligarán a tomar medidas cada vez más costosas para el conjunto de la población, donde el paro y el incremento de las desigualdades no dejarán de tener importantes consecuencias.



La insostenible expansión de los suelos artificiales en España en el periodo 1987-2006.



Publicado en "Territorio de Debate" de la web de FUNDICOT el día 28 de septiembre de 2011

Agustín Martín Espinosa

Geógrafo
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Consultor privado
Vocal de la Junta Directiva de FUNDICOT

Que la faz de nuestro país ha cambiado radicalmente desde los años 80 hasta la actualidad es algo conocido por todos, si bien de forma harto imprecisa. La ocupación del suelo refleja los cambios económicos y sociales que ocurren en un territorio como un termómetro la temperatura. Ahora, gracias al proyecto "Corine Land Cover"¹, podemos cuantificar con cierta precisión las transformaciones producidas entre 1987 y 2006, época de desarrollo económico acelerado o, si se quiere, desbocado. En efecto, la explosión de la urbanización y las infraestructuras de todo tipo han caracterizado ese periodo, culminando con una especie de orgía de ladrillo, cemento y asfalto que marcará el país de forma indeleble por decenios. En este artículo se analizan las "fotos fijas" del territorio tomadas en los años 1987, 2000 y 2006 y la evolución de los suelos artificiales entre esas fechas.

EL PROYECTO "CORINE LAND COVER"

El proyecto "Corine Land Cover" es una gran base de datos de ocupación del suelo para toda Europa, dirigida y gestionada por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). En España el proyecto ha sido coordinado por el Instituto Geográfico Nacional (IGN), y en su elaboración han participado las Comunidades Autónomas y otros organismos del Estado. A partir de imá-

genes de satélite y mediante fotointerpretación se ha derivado una cartografía de ocupación a escala 1:100.000, que no permite excesivo detalle, pero sí valoraciones y comparaciones entre diferentes territorios. La taxonomía de tipos de ocupación diferencia, entre otras, las denominadas "superficies artificiales", que son las que nos ocupan en este artículo. Se trata de las zonas urbanas; zonas industriales, comerciales o de transportes; zonas de extracción minera, vertederos o en construcción; y zonas verdes artificiales. Se analiza aquí su evolución y se obtienen algunas conclusiones².

UNOS CUANTOS NÚMEROS

En 2006 España contaba con algo más de un millón de hectáreas de superficies artificiales, lo que venía a ser el 2% del total de su territorio, algo así como la superficie de Navarra³. No es un porcentaje muy elevado si la comparamos con otros países europeos. Lo llamativo ha sido el ritmo de crecimiento de estas superficies: en 1987 eran "sólo" unas 670.000 Has. (el 1,32% del total), y en el año 2000 ya alcanzaban las 840.000 Has. (el 1,66%). En el periodo de 19 años que va de 1987 a 2006 la población española creció un 15,5%, mientras las superficies artificiales lo hicieron un 52%, unas 346.000

² La metodología detallada del Proyecto CORINE LAND COVER puede consultarse en: Observatorio de la Sostenibilidad en España. Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad. Estudio realizado a partir del proyecto CORINE LAND COVER. Mundiprensa, 2006. También en <http://www.ign.es/ign/layoutIn/corineLandCover.do>

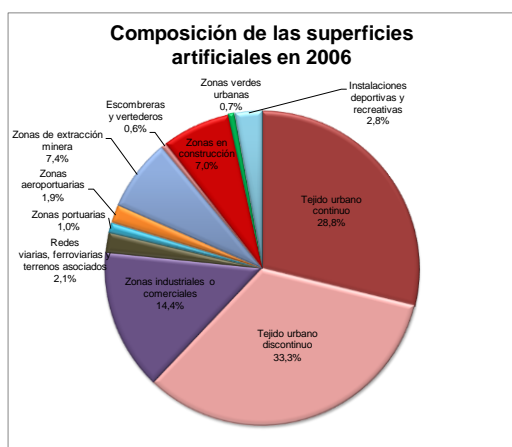
³ La mayor parte de los datos de este artículo se han desarrollado para el próximo informe temático del OSE. Sostenibilidad territorial en España.

¹ Proyecto CLC (© IGN-CCAA).

nuevas Has. De ellas unas 170.000 Has. corresponden al primer periodo de 13 años 1987-2000, y las 176.000 restantes a los vertiginosos seis años de 2000-2006. Esto quiere decir que en el intervalo 1987-2000 se expandieron a una media de 13.104 Has/año, mientras en el lapso 2000-2006 lo hicieron al increíble ritmo de 29.413 Has. anuales.

Cierto es que el primer periodo 1987-2000 es más dilatado y en él se dieron tanto épocas de expansión económica como otras de recesión, mientras que el segundo coincide con un fuerte ciclo expansivo al estilo hispano, es decir, con especial énfasis en el crecimiento inmobiliario y de las infraestructuras. Ciclo que, como sabemos y sufrimos, terminó abruptamente un año después, en 2007. Podríamos decir, sin temor a exagerar, que estamos hablando de los 19 años en los que más se expandieron los suelos artificiales en nuestro país, y que además los 6 últimos de ellos fueron especialmente los más devoradores de suelo de la historia.

Figura 1: Composición de las superficies artificiales en el conjunto de España en el año 2006. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.



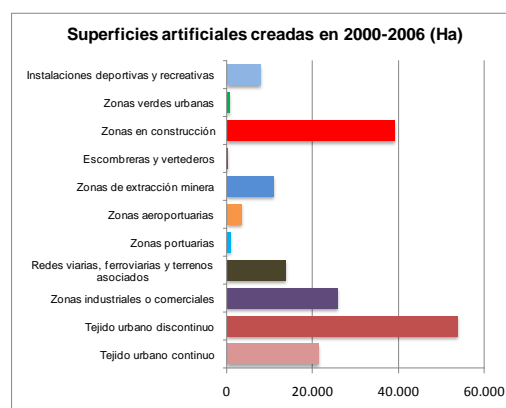
La composición de las superficies artificiales puede verse en la figura 1. La mayor parte corresponde a los denominados "tejidos urbanos", entre los que destaca el discontinuo, que refleja una trama urbana abierta y de densidad media o baja, frente al continuo, más denso. En el periodo estudiado, la mayor parte del crecimiento de nuestras ciudades y pueblos se ha dado en forma de tejido urbano discontinuo. Esta tendencia se acelera en la última etapa 2000-2006 y responde al modelo urbanístico que los municipios y comunidades españolas han adoptado mayoritariamente: se trata de un modelo extensivo, de bajas densidades de vivienda y en el que a menudo dominan las viviendas unifamiliares adosadas o aisladas. A

este modelo se asocian además las nuevas formas de comercio organizadas en grandes superficies y muy consumidoras de espacio; y también una potente red de infraestructuras de transporte (carreteras y autovías sobre todo) para conectar todos los elementos del sistema. Lo anterior explica que otros incrementos notables de suelos artificiales se deban a las zonas industriales y comerciales y las redes viarias y ferroviarias.

Debe tenerse en cuenta que durante todo el periodo 1987-2006, y especialmente en 2000-2006 se redoblaron los esfuerzos inversores en obra pública en forma de autovías, líneas de ferrocarril, puertos y aeropuertos (esfuerzos apoyados por la recepción de grandes cantidades de fondos europeos). Además se puede destacar que en 2006, momento álgido de la vorágine constructiva, se detectaron unas 71.000 Has. de superficies artificiales en fase de construcción (¡cantidad similar al total artificial sumado de Galicia y Asturias!), que llegaba a suponer el 7% del total artificial de todo el país en ese año.

No vamos a entrar aquí en las razones profundas de la conocida vorágine constructiva-artificializadora que nos ha llevado en última instancia al borde del precipicio, y que tendría sus raíces en la naturaleza misma del sistema económico, político y social del que formamos parte. Baste decir que la burbuja inmobiliario-constructiva ha tenido también un impacto brutal en el territorio.

Figura 2: Tipos de superficies artificiales añadidas en el periodo 2000-2006. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.

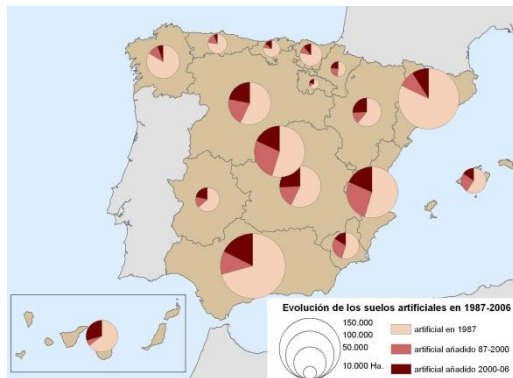


UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL

El volumen de las superficies artificiales varía según regiones, y su expansión se ha producido

de forma diferente a lo ancho del territorio español (véase figura 3).

Figura 3: Evolución de los suelos artificiales en el periodo 1987-2006 por comunidades autónomas. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.

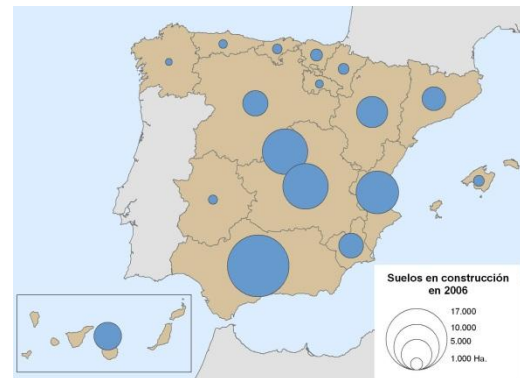


Tomando como referencia las Comunidades Autónomas podríamos delimitar una línea que separa dos zonas: por un lado la Cornisa Cantábrica, con Galicia, Asturias, Cantabria y el País Vasco, más Cataluña. Estas comunidades han sufrido un relativo estancamiento económico y poblacional. En ellas el desarrollo de las superficies artificiales en el periodo 1987-2006 no alcanza la cuarta parte del total existente en 2006. Por otro lado, en el resto de comunidades los suelos artificiales añadidos en 1987-2000 suponen entre la cuarta parte y la mitad de los totales existentes en 2006, algunas más cerca de la mitad, como Navarra, Murcia, Comunidad Valenciana, Madrid y las dos Castillas. Estas comunidades han estado cerca de duplicar sus suelos artificiales en sólo 19 años. Las diferencias entre estos dos modelos responden a diversos factores. Entre ellos podríamos señalar el desarrollo demográfico (notorio en el Mediterráneo, Madrid y los archipiélagos), pero también las diferentes maneras de concebir el desarrollo económico y los sectores en los que se ha basado este. Por no hablar de las políticas territoriales, urbanísticas y de infraestructuras impulsadas o convalidadas desde las Comunidades Autónomas.

A la expansión de muchas áreas urbanas (Madrid, Murcia, Alicante-Elche, Málaga...) se une un fuerte proceso de urbanización del litoral ligado al turismo residencial, en muchos casos con modelos extensivos muy consumidores de espacio (Murcia y Comunidad Valenciana en especial). Además el impulso expansivo parece que se encontraba en 2006 en su momento álgido, como indicaría la cantidad de superficie en construcción en algunas Comunidades (véase figura 4). Una buena parte de esas superficies pueden verse hoy en día junto a las carreteras y en las periferias de las ciudades, aban-

donadas o a medio terminar, a la espera, es de suponer, de tiempos mejores.

Figura 4: Superficies en construcción en el año 2006 por comunidades autónomas. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.



Reviste interés especial analizar la evolución de las superficies artificiales en las áreas urbanas⁴. Estas áreas urbanas acogían en 2010 a casi 32 millones de personas, el 68% del total. En 2006 las áreas urbanas sumaban el 54% de las superficies artificiales totales del país. Lo significativo es que el conjunto de las áreas urbanas aumentaron su superficie artificial un 47,2% entre 1987 y 2006, algo por debajo del conjunto del país, que lo hizo el 52%. Sin embargo en el primer periodo 1987-2000 la expansión de las áreas urbanas fue superior a la del conjunto del país (30,5% frente a 25,5%), para después decaer su ritmo global en 2000-2006. En cualquier caso, hay grandes diferencias entre las diferentes áreas. Las que más se expandieron en 1987-2006 en términos relativos de ocupación artificial fueron, en general, áreas pequeñas: Orihuela (253%), Guadalajara (220%), Gandía (183%), Ciudad Real (163%), etc. De entre las mayores destacan Valladolid (113%), Pamplona (109%) y Murcia (100%). Madrid, con un aumento del 82%, destaca por su crecimiento en valores absolutos: casi 400 km² en 19 años, tanto como las siete áreas urbanas siguientes en la jerarquía sumadas (Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga, Asturias y Zaragoza), a un ritmo medio de 2.080 Has. anuales.

EL CASO DEL LITORAL

La evolución de la ocupación artificial del litoral es también un caso para la reflexión. El litoral español ha sido históricamente lugar preferente de asentamiento de la población y sus actividades. En 2010 el 40% de la población española y

⁴ Se ha tomado la delimitación propuesta por la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas, del Ministerio de Fomento, en su Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas <http://siu.vivienda.es>. La metodología detallada puede consultarse en la siguiente dirección <http://siu.vivienda.es/portal/media/ayuda/Metodologia.pdf>

una proporción similar del empleo se ubicaban en municipios litorales. La fuerte ocupación artificial del litoral se comprende si pensamos en las dimensiones y características del fenómeno turístico en nuestro país, sobre todo en ciertos tramos de costa. También debe tenerse en cuenta que gran parte de las áreas urbanas españolas se sitúan en el litoral (en concreto 39 de las 85 designadas, y 14 de las 20 superiores de la jerarquía)⁵. En 1987 la franja costera de 2 kilómetros de ancho se hallaba ocupada por suelos artificiales en un 14,1%, y la franja de 10 kilómetros en un 6,7% (los valores para el conjunto de España eran en esa fecha de 1,3%, como hemos visto).

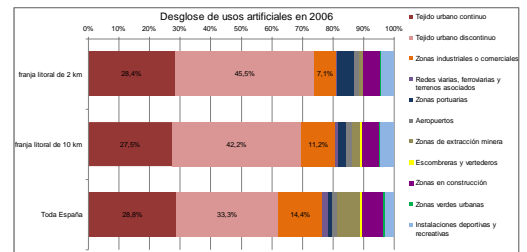
En 2006 el nivel de saturación de suelos artificiales en la franja litoral de 2 kilómetros alcanzó el 18,4%, y la de 10 kilómetros el 9,3%. Esto quiere decir que en el periodo de 19 años que va de 1987 a 2006, y pese a partir de un nivel de saturación ya elevado, el litoral se ha seguido ocupando a un ritmo que puede considerarse muy fuerte: nada menos que 431 km² fueron añadidos en la franja de 2 km., y 950 km² en la de 10 km. Además el ritmo se aceleró hacia el final del periodo: en el lapso 1987-2000 se artificializó la franja de 2 km. a razón de 15,5 km²/año, mientras en el periodo 2000-2006 se alcanzaron los 38 km²/año, más del doble.

Existen fuertes diferencias por tramos de costa. En general es la costa mediterránea⁶ la que ha alcanzado niveles de ocupación artificial más elevados: el 28,8% en la estrecha franja de 2 km. en el año 2006, con picos aún mayores en provincias como Barcelona (54%), Málaga (49%) y Alicante (45,2%). El tramo costero del Atlántico Sur⁷ presenta una ocupación artificial del 22,2% en la franja de 2 km. en 2006 y parece querer alcanzar las pautas marcadas por el litoral mediterráneo, si bien con unos años de retraso. Los litorales de los archipiélagos (en torno al 13%) y el gallego-cantábrico (12,7%) presentan ocupaciones menores. Han sido las zonas artificiales de los litorales de los archipiélagos las que más han crecido en el periodo estudiado en la franja de 2 km.: en torno a un 50% en 19 años. Las del Atlántico sur aumentaron un 39%, y las de la franja mediterránea un 36%. En todos los casos han sido ritmos muy elevados, y acelerados hacia el periodo final 2000-2006. En el litoral gallego-cantábrico los ritmos han sido muy inferiores en comparación, con casos más elevados en Cantabria y otros puntos.

⁵ Véase la nota 4
⁶ Provincias costeras desde Girona a Málaga
⁷ Provincias de Cádiz y Huelva

Un somero examen de los tipos de usos artificiales presentes en el litoral es muy revelador: en general destacan los tejidos urbanos en toda la costa española (véase la figura 5). Es llamativo que en las dos franjas litorales que se han analizado (2 y 10 km.) el tejido urbano discontinuo supere notablemente al tejido urbano continuo, más denso y compacto. Esto es aún más notable en la estrecha franja costera de 2 km.: el 35,5% del total, 12 puntos porcentuales por encima de la media de España. Esto indica que en amplias zonas del litoral se ha impuesto en los últimos años un modelo urbanístico laxo y de bajas densidades, más consumidor de suelo y otros recursos, frente al modelo compacto con que se desarrolló el sistema de ciudades litoral tradicional. Este modelo de ciudad difusa, además, se ha desarrollado a un ritmo mayor que el compacto en el periodo de análisis.

Figura 5: Composición comparada de los suelos artificiales en el año 2006 en las franjas litorales de 2 y 10 km. y el total de España. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.



La envergadura de la expansión de los suelos artificiales en el litoral en los últimos tiempos puede valorarse a la vista de las superficies que se encontraban en construcción en el año 2006 en las franjas litorales de 2 y 10 kilómetros (véase figura 6). La figura demuestra que, incluso en litorales ya muy saturados, como los de Málaga y Alicante, se ha encontrado hueco para seguir adelante con el modelo de ladrillo y cemento.

Figura 6: Superficies en construcción en el año 2006 en las franjas litorales de 2 y 10 km., por tramos costeros provinciales. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.



CONCLUSIONES

- El periodo 1987-2006 se ha caracterizado por un consumo de suelo muy elevado, culminando en el sexenio 2000-2006 con una vorágine de ladrillo y hormigón sin parangón en la historia. Si bien parte de esta expansión artificial se debe al desarrollo de infraestructuras y equipamientos de los que el país era deficitario, el ritmo marcado es insostenible a medio y largo plazo. De hecho se puede suponer que a partir de 2007 este desarrollo irracional ha alcanzado un límite y se ha detenido bruscamente. La perspectiva para los próximos años (o incluso lustros) parece ser la de un estancamiento prolongado en la expansión de las ciudades y de las infraestructuras, como se ha visto ya en los años posteriores a la crisis iniciada en 2007.

- Las causas de lo anterior son variadas y complejas: un modelo económico muy focalizado en la construcción; la burbuja financiero-inmobiliaria; un urbanismo irracional que los municipios han espoleado y utilizado como fuente de financiación local; la dejación por parte de muchas comunidades autónomas de sus obligaciones en materia de Ordenación del Territorio; el excesivo desarrollo de algunas infraestructuras de fuerte impacto territorial...



- Pese a todas las declaraciones de intenciones que se puedan escuchar en cualquier ámbito, ya sea académico o político, parece claro que, por la vía de los hechos, se ha impuesto progresivamente el modelo de urbanismo o ciudad difusa frente al de ciudad compacta. Aquel es más consumidor de suelo y otros recursos, y menos sostenible desde el punto de vista económico y ambiental. No parece el mejor modelo para un futuro de calentamiento global y crisis ambiental.

- Puede decirse que el litoral español, y sobre todo el mediterráneo (con el atlántico-sur e insular no muy lejos), ha llegado a un punto muy elevado de saturación artificial. En algunos tramos de costa podría hablarse claramente de degradación. La tendencia tendrá que detenerse si no queremos llevar nuestro litoral hacia una mayor desvalorización que, a la larga, se volverá en contra de un recurso económico y ambiental cada día más escaso.





El Ejido (ALMERÍA 2009)

Los desafíos de la política de cohesión desde el punto de vista de los objetivos de Europa 2020. Logros, desafíos y oportunidades futuras de la política de cohesión europea.

Balance de la aplicación de los fondos estructurales en España.

132ª REUNIÓN DE LA MESA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES. POZNAN (POLONIA), 9 DE SEPTIEMBRE DE 2011

Publicado en "Territorio de Debate" de la web de FUNDICOT el día 7 de noviembre de 2011



Laureano Lázaro Araujo

Economista

Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Ex subdirector general de Administración del FEDER
Tesorero de la Junta Directiva de FUNDICOT

Mis primeras palabras son para agradecer la invitación que el Comité de las Regiones me hizo llegar para que participara en este Seminario sobre los Fondos Estructurales (FF. EE.). Es para mí un motivo de satisfacción tener la ocasión de poder compartir con ustedes experiencias y opiniones sobre el funcionamiento práctico de la política de cohesión de la Unión Europea. No es la primera vez que participo en cursos y seminarios similares con colegas de la administración de Polonia, pues ya tuve la oportunidad de hacerlo en otras dos ocasiones en Varsovia (año 2005) y en Madrid (año 2007).⁸

POLONIA, ESPAÑA Y LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Supongo que el hecho de invitar a un español a que exponga su punto de vista sobre algunos aspectos de la gestión de los FF. EE. (bajo esta denominación incluyo también al Fondo de Cohesión) se debe a la circunstancia nada desdénable de que España ha sido el Estado que ha recibido mayor volumen de FF. EE. desde la

reforma que empezó a aplicarse en 1989 hasta 2006. Hoy ese puesto corresponde a Polonia. España ha pasado al segundo lugar, a notable distancia de Polonia, que casi duplica la asignación española. Tanto los partidarios convencidos de la importancia y utilidad de la política de cohesión económica, social y territorial europea como sus críticos y detractores, que muchas veces coinciden respectivamente con analistas y políticos de Estados receptores y de contribuyentes netos al presupuesto de la Unión, han observado con atención a España, y ahora con más interés a Polonia, para encontrar argumentos en que apoyar sus posiciones en relación con el que muchos consideramos que es un pilar fundamental de la construcción de la Unión. Por esa razón, puede decirse que, en cierto modo, el futuro de una de las políticas básicas de la Unión depende en buena medida de los resultados que se obtengan en Polonia con los FF. EE., como antes sucedió con España.



Unión Europea

Fondo Europeo de Desarrollo Regional

⁸ Las opiniones de este artículo son personales y no comprometen a otras personas ni a ninguna institución.

He dicho más arriba que España ha sido el Estado que ha recibido mayor volumen de FF. EE. y que desde el actual período de programación ha pasado al segundo puesto, cediendo el primero a Polonia. Quisiera hacer algunos comentarios sobre la cuestión de la distribución de los FF. EE. por Estados. En primer lugar, cuando España era el máximo receptor, resultaba poco frecuente encontrar referencias al Estado que estaba en el segundo puesto. Lo cierto es que era Alemania quien ocupaba ese lugar, con todo merecimiento, debido al bajo nivel de desarrollo de los cinco nuevos länder.

PIB en ninguno de los períodos de programación. Los otros tres países citados se beneficiaron de más ayudas en términos de intensidad relativa. Ateniéndose a este criterio, Polonia baja al séptimo puestos en la lista de los 27 Estados miembros.

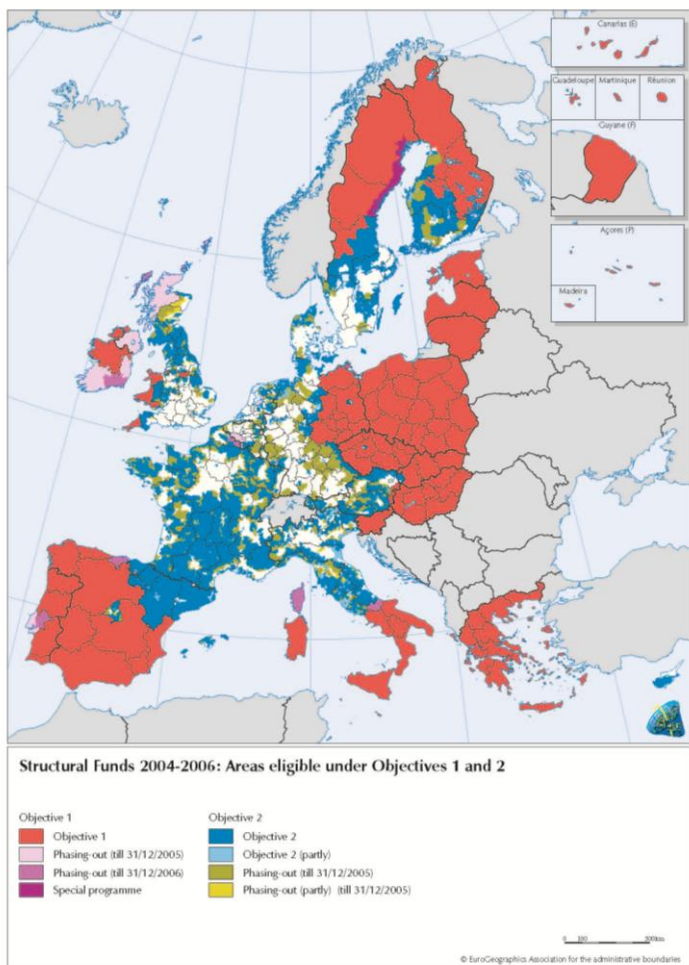
En tercer lugar, conviene recordar que, durante las dos primeras etapas de programación (1989-1993 y 1994-1999), el porcentaje del PIB no se utilizó en ninguna norma reglamentaria para limitar la ayuda que podía recibir un Estado. Este tipo de restricción apareció a raíz de la Agenda 2000. Es un detalle que los analistas no deberían dejar pasar desapercibido al hacer la intrahistoria de la evolución de la política de cohesión europea, porque coincide con la preparación de la gran ampliación de la Unión.

EL CASO DE ESPAÑA

Pese a la actual coyuntura político-económica por la que atraviesa España, la valoración dominante generalizada sobre la aplicación y utilización que ha hecho este país de los FF. EE. es claramente positiva. Tomando como punto de partida el año de la incorporación a la Unión, entre 1986 y 2006, año final del precedente período de programación, que también cierra un ciclo económico antes de la gran crisis actual, el PIB por habitante de España, en relación con la UE-15, pasó del índice 70 al 91. Debo aclarar que la convergencia se debió fundamentalmente al crecimiento de las regiones más dinámicas, dando lugar al fenómeno que en alguna ocasión he denominado convergencia divergente. Es decir, se ha asistido a un proceso de convergencia nacional, que no ha ido acompañado de una reducción de las diferencias regionales internas. (Según Eurostat, en 2010 el índice de España fue 101 respecto a la UE-27 y el de Polonia 62). En ese lapso de tiempo, la tasa de paro se redujo desde el 21,0% al 8,5%, siendo más rápida la disminución en las regiones que partieron de una tasa de desempleo más alta, dando lugar en este caso a una convergencia convergente. (Actualmente, en España ha vuelto a subir hasta el 21%. Aunque sea entre paréntesis, voy a decir algo parecido a una herejía: me cuesta mucho creer que la tasa de desempleo en España sea la que publican las fuentes oficiales, y se me hace más difícil admitir que haya regiones, como es el caso de Andalucía y Canarias, en que el paro se mueve alrededor del 30%. Si estas estadísticas fueran ciertas, España estaría ardiendo por los cuatro costados, y un día sí y otro también seríamos testigos de asaltos a supermercados y tiendas de alimentación. El apoyo de la red familiar no es suficiente para explicar la tranquilidad social

Pero la mayor parte de los analistas y observadores pasaban por alto esa particularidad. Actualmente Alemania está en el quinto puesto.

En segundo lugar, subrayo que me he referido al volumen de la ayuda. Pero, poniendo en relación la cantidad total con alguna magnitud macroeconómica significativa, como el PIB, España pasaba a la cuarta posición, detrás de Portugal, Grecia e Irlanda. Las ayudas nunca representaron en España más del 1,5% de su



relativa que acompaña a los datos, menos aún en caso de los emigrantes, que en su mayoría no cuentan con apoyo del entorno familiar. Ni tampoco la protección a los desempleados, que tiene una duración limitada en el tiempo. La verdadera explicación puede estar en la economía sumergida, que parece representar en España entre el 20% y 25% del PIB, según estudios y estimaciones no oficiales). El gasto en I+D representaba en 1986 el 0,61% del PIB y en 2006 pasó al 1,20%, pudiendo hablarse de convergencia insuficiente. (Actualmente es el 1,27%).

En 1989-1993, al inicio de la reforma de los FF. EE., eran once las regiones del objetivo nº. 1, equivalente al vigente objetivo de convergencia, con una población que suma actualmente 26,8 millones de habitantes. Aunque hacer previsiones es correr el riesgo de equivocarse, más todavía en tiempos de inestabilidad económica, es posible que en 2014-2020 sólo una región española (Extremadura, con 1,1 millones de habitantes) se mantenga en el objetivo de convergencia. Así se ha ido alcanzando en España, a muy buen ritmo, uno de los objetivos paradójicos de los FF. EE., cuyas ayudas se otorgan para perder el derecho a seguir recibiendo, por haber superado el listón del nivel de desarrollo requerido para mantenerse en el grupo de regiones menos desarrolladas.

Sin las ayudas de la política de cohesión europea, España no sería lo que es hoy. Pero no se debe pasar por alto que otros países que se han beneficiado de más ayudas que España en términos relativos, es decir, en proporción a su PIB, no han mostrado resultados comparables a los españoles. Sin hacer de menos a nadie, se puede admitir que no sólo la importancia cuantitativa de las ayudas, sino también la gestión, aplicación, uso y ejecución que se ha hecho en España de los FF. EE. tiene mucho que ver con los logros alcanzados.

ALGUNAS CLAVES

Veamos a continuación algunos de los puntos fuertes de la gestión de la política de cohesión que se lleva a cabo en España.

a) Asignación y programas operativos

Para 2007-2013, España tiene una asignación de 35.217 millones de euros. Una vez conocida esta cantidad, internamente, con la aceptación de la Comisión Europea, se decidió dedicar el 67,0% al FEDER (23.616 M€), el 22,9% al FSE (8.058 M€) y el 10,1% al Fondo de Cohesión (FdC). Hay que tener en cuenta que la parte del FdC (3.543 M€) viene predeterminada por acuerdo del Consejo Europeo y que en los 23.616 M€ del FEDER están incluidos los 2.248 M€ adicionales que el Consejo Europeo aprobó para acciones de I+D+i, así como el plus de los 490 M€ de Canarias, por su carácter de región ultraperiférica.

La gestión se articula mediante 54 programas operativos (P. O.), de los cuales 31 son del FEDER, 22 corresponden al FSE y el último es el del FdC-FEDER. Tanto en el caso del FEDER como en el del FSE, hay un P. O. para cada una de las 19 regiones de programación, que incluyen a Ceuta y Melilla. Sin entrar en detalles, los demás son plurirregionales o afectan a varias regiones, como es el caso de los 7 PP. OO. del objetivo de cooperación territorial europea.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 34 del Reglamento 1083/2006 del Consejo, todos los PP. OO. son de un solo Fondo, excepto el del FdC-FEDER. Sospecho que la mayoría de los profesionales directamente implicados en la gestión de FF. EE. recibieron con alivio y satisfacción esta norma. A tenor de los avances contenidos en la COM (2011) 500 sobre el marco financiero plurianual, parece que la Comisión quiere volver a la vieja y periclitada práctica de los llamados programas operativos integrados, con participación de varios Fondos, que se daba por abandonada. En mi opinión, estos vaivenes no añaden ningún valor a la política de



cohesión y sirven para desorientar a los gestores, más que para ninguna otra cosa.

Las tasas de cofinanciación europea aplicadas en España son menos generosas que las que disfrutaban los Doce Estados de más reciente incorporación. La tasa general es el 70%. En Canarias, por su carácter ultraperiférico, se llega al 75%. Teniendo en cuenta las dificultades que las restricciones presupuestarias imponen a las autoridades nacionales, se ha solicitado una ampliación de estas tasas en 10 puntos. El P. O. del FdC-FEDER tiene el 80%.

b) Papel de las comunidades autónomas

Las comunidades autónomas desempeñan un papel esencial en la ejecución de los PP. OO. En general, la cooperación y coordinación se atiene a pautas de lealtad, por encima de las legítimas diferencias debidas a los colores políticos de los gobiernos, que, con buen criterio, se dejan para otros foros.

En el conjunto de los PP. OO. del FEDER, la administración general del Estado tiene la responsabilidad de ejecutar y cofinanciar aproximadamente el 60% del gasto público nacional. El restante 40% corresponde a las comunidades autónomas. En los PP. OO. del FSE, exceptuando algún P. O. plurirregional, toda la aportación financiera nacional corre por cuenta de las comunidades autónomas.

En este contexto, respetando las limitaciones cuantitativas contenidas en los ejes prioritarios, y dando por supuesta la coordinación con la administración general del Estado, las regiones tienen plena autonomía para seleccionar y decidir sobre las actuaciones a que desean aportar la cofinanciación europea de que disponen.

Es fácil entender que la participación de las regiones es una de las claves del éxito (o fracaso, si lo hubiera) de la actuación de los FF. EE. en España.

c) Unidad de criterio

La gestión de los FF. EE. implica el ejercicio de una relación poliédrica entre la Comisión, la Administración General del Estado y las regiones. Y los poliedros tienen aristas. Reglamentariamente, Bruselas ha descentralizado algunas funciones, aunque en realidad la Comisión no pierde de vista lo que sucede en cada caso. Un factor importante para la buena marcha de la gestión consiste en que las actuaciones obedezcan a criterios homogéneos. A diferencia de lo que ocurre en otros Estados, en España esa homogeneidad se logra mediante el ejercicio

de determinadas funciones por una única autoridad. El Ministerio de Economía y Hacienda ejerce la coordinación general dentro de España.

En lo que se refiere al FEDER y al FdC, la autoridad de gestión y de certificación y pagos se ejerce por diferentes unidades funcionalmente independientes de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda. La autoridad de auditoría se ejecuta desde la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en la parte que corresponde a actuaciones del Administración General del Estado. El mismo esquema se aplica en el FSE, siendo en este caso distintas áreas de la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo e Inmigración quien desempeña el papel paralelo al de la Dirección General de Fondos Comunitarios.

Ciertamente, este esquema de funcionamiento es una opción discutida por algunas regiones. Pero la posición del Ministerio de Economía y Hacienda ha venido siendo históricamente firme en este aspecto. Y la Comisión así lo acepta.

d) Ejes de desarrollo

El reparto de las ayudas por ejes es la expresión cuantitativa de las prioridades de un país en materia de política de cohesión. En el ámbito de la política regional en general, y en la UE en particular, una discusión clásica viene siendo la que se refiere al papel de las infraestructuras frente a otras alternativas, como la ayuda a la inversión productiva generadora de empleos estables o al apoyo a la investigación, desarrollo e innovación.

Siempre he sostenido que la disponibilidad de una buena dotación de infraestructuras constituye la base imprescindible para impulsar el desarrollo regional y la cohesión territorial. Cuanto más bajo sea el nivel de desarrollo de un país, mayor es su necesidad de infraestructuras y más alto el rendimiento marginal de las inversiones que se destinen a su mejora y modernización. A renglón seguido hay que añadir que las infraestructuras son condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo nacional y regional.

Este debate se traslada inevitablemente a la distribución de la asignación disponible de los FF. EE. por ejes de desarrollo. La Comisión tiende a limitar y rebajar la previsión de ayudas destinadas a los ejes de infraestructuras, a favor de otras alternativas (I+D+i, inversión directamente productiva, medio ambiente, etc.). Por el

contrario, los Estados y regiones, sobre todo cuando su nivel de desarrollo es bajo, prefieren reforzar la dedicación a infraestructuras. Además, estos proyectos, si se salvan determinados problemas, como la disponibilidad de suelo o los dictámenes de impacto ambiental, tienen la ventaja añadida de absorber gran cantidad de ayuda en una sola actuación, con lo cual se adelanta la ejecución de los PP. OO.

España es un buen ejemplo del cambio operado en la elección de prioridades desde la reforma de los FF. EE. hasta la fecha. En el marco comunitario de apoyo de la etapa 1989-1993, el 52% de las disponibilidades del objetivo nº 1 se reservaron para infraestructuras de comunicaciones, incluido un 5% para telecomunicaciones. Si se suma un 12,5% dedicado a infraestructuras del agua y de la energía, separadas de las anteriores por razones puramente cosméticas, se comprende fácilmente cuál fue la posición española en la negociación de ese marco comunitario. En cambio, para investigación, desarrollo e innovación se reservó un modestísimo 2%.

El cambio en relación con la situación actual es más que significativo. En 2007-2013, en el conjunto de las regiones del objetivo de convergencia y asimiladas (phasing out y phasing in) el FEDER ha limitado al 29% la asignación al eje de transporte y energía. Por el contrario, los ejes de I+D+i suman el 37%. La modificación de las prioridades es mucho más palmaria en las regiones del objetivo de competitividad y empleo regional, pues casi dos terceras partes de las disponibilidades se dedican a I+D+i, mientras que las redes de transporte y telecomunicaciones no llegan al 10%.

Esta alteración de porcentajes refleja mejor que cuanta literatura se quiera escribir las nuevas prioridades en que se ha decidido asentar la política de cohesión española. Por si fuera poco, es todo un desafío para la gestión de los FF. EE., pues la existencia de proyectos y la ejecución de las actuaciones en materia de I+D+i es sensiblemente más compleja que en el ámbito de las infraestructuras. Además, la posibilidad de disponer de proyectos en este ámbito es más limitada en las regiones menos desarrolladas que en las avanzadas.

LA OTRA CARA DE LA MONEDA

No puedo dejar de señalar algunas de las dificultades con que se enfrenta la gestión de la política de cohesión en casi todos los Estados, particularmente en los que reciben más FF. EE. Unas son de carácter tan permanente que casi

han llegado a convertirse en una adherencia inseparable de la ejecución de esta política. Otras son específicas de este período de programación 2007-2013, por lo que pueden catalogarse como problemas coyunturales. Las cuestiones a las que se hará referencia a continuación no afectan sólo a los beneficiarios de las ayudas, sino que en ocasiones también dificultan el buen hacer de los funcionarios de la Comisión.

El actual período de programación está tropezando con trabas añadidas específicas de esta etapa. Sea acertado o no, y a medida que pasa el tiempo es más dudoso que se haya elegido el camino correcto sin atender a flexibilizaciones en cuestiones tales como la intensidad del ajuste y los plazos para alcanzarlo, el hecho es que la reducción del déficit público se ha convertido en el objetivo prioritario absoluto de la UE. Es evidente que implica la adopción de restricciones y recortes presupuestarios. Las exigencias de la disciplina financiera terminarán dificultando, más pronto que tarde, la aportación de la financiación pública nacional que ha de acompañar a la cofinanciación europea. Quedan unos cuantos años para terminar la ejecución de los programas operativos. Pero convendría ir pensando en adoptar medidas apropiadas para resolver problemas de difícil solución antes de que se presenten. Una vía sencilla es la revisión al alza de las tasas de cofinanciación de los FF. EE.



En muchos casos, la ejecución de los PP. OO. no ha alcanzado el ritmo adecuado, debido a varias causas propias y específicas de esta etapa. Es cierto que el gasto pagado desde el 1 de enero de 2007 es elegible a los efectos de beneficiarse de las ayudas de los FF. EE. Pero no es menos cierto que muchos PP. OO. no se aprobaron hasta muy avanzado el año 2007, incluso casi al final de este año, lo cual es un factor de incertidumbre. Por otro lado, para facilitar la

realización de los PP. OO. de 2000-2006, se prorrogó hasta el 30 de junio de 2008 la elegibilidad de las actuaciones admitidas con cargo a los programas de esa etapa. Todo ello se ha traducido en que se ha dado prioridad al cierre de los PP. OO. del período pasado, tardado más de lo debido en atribuir proyectos a los programas actualmente en vigor para alcanzar un ritmo de ejecución aceptable de los PP. OO. de 2007-2013.

Uno de los inconvenientes más relevantes que tienen que superar los administradores y gestores de las ayudas estructurales es la creciente complejidad y burocratización que se ha ido apoderando del funcionamiento de la política de cohesión. Cuando se está preparando una nueva etapa de programación, indefectiblemente surgen desde Bruselas mensajes y promesas de simplificación, que, invariablemente, a la hora de la verdad, quedan en buenas palabras. Podría citar varios ejemplos (elegibilidad del gasto en general y en particular en el caso de los grandes proyectos, sobre todo cuando tienen lugar cambios en las previsiones iniciales de costes, competencia de la autoridad de gestión a la hora de adoptar determinadas decisiones, por ejemplo, para admitir cambios no sustanciales en la programación, cumplimiento de las normativas sectoriales, etc.). Pero no es cuestión de perderse por esos derroteros. Lo importante es poner remedio de verdad a una serie de complicaciones innecesarias.

Una de las manifestaciones de las dificultades con que se encuentran los gestores consiste en la sobrecarga de controles. Diferentes instancias nacionales y europeas, en el ejercicio legítimo de sus competencias, llevan a cabo controles sin coordinarse entre sí. Valdría la pena hacer el cómputo del tiempo de trabajo que se acumula en atender los requerimientos de los distintos auditores, restando a la gestión un tiempo precioso. Las ayudas de los FF. EE. no son un cheque en blanco. No sólo por exigencias reglamentarias, sino por pura lógica, los beneficiarios han de rendir cuentas de la aplicación de las ayudas. Pero seguramente es posible controlar de manera efectiva y eficaz evitando la sensación de agobio.

Conviene, diría más, es necesario que la política de cohesión europea se mantenga sólida y firme, desembarazándose de complicaciones innecesarias y quitando argumentos a críticas que con frecuencia no carecen de fundamento.

MIRANDO AL FUTURO

Es evidente, no lo oculto, que soy un firme y decidido partidario de la política de cohesión. También lo soy de todas las políticas de la Unión que contribuyen a profundizar sus cimientos. Salta a la vista que la Unión no atraviesa el mejor momento de su historia. Precisamente por eso, frente a las tendencias latentes y a veces patentes que prefieren el regreso al pasado nacionalista, hay que impulsar y fortalecer las políticas europeas que pueden contribuir a la superación de las actuales dificultades. Uno de esos instrumentos es la política de cohesión.

Conviene recordar que el establecimiento del mercado interior, que parece que es la preocupación casi exclusiva de algunos dirigentes europeos, es el resultado de un viejo pacto político. Los Estados menos desarrollados se comprometieron en el Acta Única Europea a abrir sus mercados a la competencia de los productos procedentes de los países más avanzados económicamente, a cambio de lo cual, mediante la reforma de los FF. EE., la política de cohesión ayudaría a las regiones y Estados menos desarrollados a adaptarse a las consecuencias de la nueva situación.

No se debe poner en cuestión a estas alturas de la historia europea uno de los fundamentos de su funcionamiento. Los procesos de integración tienen efectos económicos globalmente positivos, pero su distribución territorial es asimétrica. Para compensar el impacto concentrador de la integración, es necesario aplicar políticas de apoyo a las regiones, sectores y grupos sociales más débiles. El fomento de la cohesión tiene dimensiones políticas, éticas y sociales, pero también económicas, hasta el punto de que sin cohesión económica, social y territorial la integración económica puede estar abocada al fracaso. Por eso la Unión no puede dejar de fortalecer la cohesión, como un antídoto de la desintegración.



Datos vs. Modelos: degradación de suelos y usos forestales en la ordenación del territorio de la C.A.P.V.



José Ramón Olarieta

Dr. Ingeniero Agrónomo
Profesor, Departament de Medi Ambient i Ciències del Sòl
Universitat de Lleida

El desarrollo normativo de la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) debía enfrentarse, desde el punto de vista de los usos forestales, a una cuestión fundamental, al menos en la vertiente atlántica, que ya se consideraba conflictiva antes de la aprobación en 1990 de la Ley de Ordenación Territorial: la expansión de las plantaciones forestales, especialmente de pino insigne (*Pinus radiata* D. Don). Algunos de los problemas que planteaba esta expansión eran (Sociedad de Ciencias Aranzadi, 1980; Groome, 1990):

- la simplificación de los ecosistemas a escala de paisaje, ya que las plantaciones de pino insigne ocupaban en 1986 el 54% de la superficie forestal de la C.A.P.V., alcanzando el 80-86% en Gipuzkoa y Bizkaia,
- las derivadas del monocultivo continuado de la misma especie, turno tras turno, en una misma parcela,
- la utilización de las cortas a hecho como forma de aprovechamiento final, con los posibles problemas de erosión asociados.

El propio programa del Gobierno Vasco para el período 1984-1988 se proponía el fomento de las especies forestales autóctonas como una de sus tareas básicas, y los programas de ayudas a

las plantaciones de la Diputación Foral de Bizkaia excluían de las subvenciones a aquéllas que planteasen "una preparación del terreno que ponga en peligro la conservación del suelo o el régimen hidrológico" (Groome, 1990).



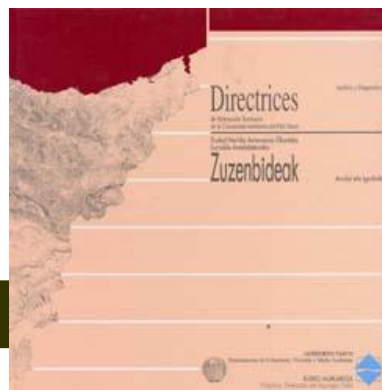
A partir de la última década del siglo XX se ha añadido otro problema a los antes mencionados, y es el del empleo de labores mecanizadas de preparación del terreno para la plantación y sus graves efectos de degradación del suelo, a diferencia del sistema tradicional de apilamiento y quema de restos, mucho más conservador

(De Pablo *et al.*, 1991a, 1991b; Edeso *et al.*, 1995, 1999; Olarieta *et al.*, 1997, 1999, 2006; Merino *et al.*, 1998).

EL ENFOQUE POLÍTICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CAPV

El departamento del Gobierno Vasco encargado de la ordenación del territorio ha pasado por manos de dos partidos políticos, pero en cualquier caso ha mantenido un criterio político común sobre el tema: el papel dominante y director que se le concede al proceso de acumulación capitalista.

Así, en los criterios de base explícitamente definidos en el documento de Análisis y Diagnóstico (D.U.V.M.A., 1990) de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) ya se afirma que "cualquier estrategia realista de desarrollo y bienestar pasa, necesariamente, a corto plazo, por actuaciones dirigidas a incrementar los niveles de actividad económica de la población".



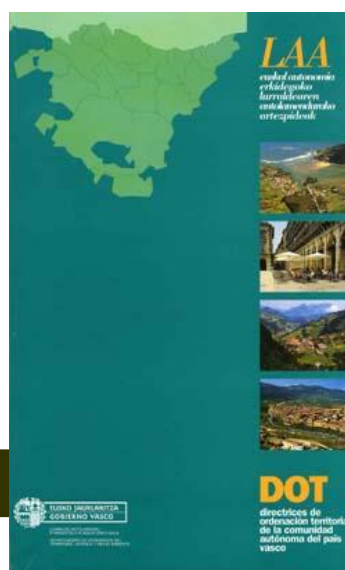
El documento definitivamente aprobado de las DOT (D.O.T.V.M.A., 1996) afirma taxativamente también que (p.28):

"los planes territoriales y urbanísticos no deben ser elementos perturbadores de la dinámica socioeconómica."

Esta base ideológica se pretende, no obstante, maquillar con un cierto lenguaje de 'sostenibilidad', lo que lleva a afirmaciones incongruentes como que "la respuesta a los nuevos desafíos pasa por conseguir un *crecimiento* económico estable y *sostenible*" (p.19) (énfasis añadido).

Las DOT se caracterizan, también, por el papel hegemónico que conceden a los sectores urbano e industrial, y por el escaso interés que muestran por el sector agrario. De hecho, no hay ningún capítulo en las DOT dedicado a este sector, cuando, a fin de cuentas, es el sector

agrario el que ocupa, con mucha diferencia, un mayor porcentaje del territorio. Sólo merece una página (p.51) sobre Estrategias para el Espacio Rural, dentro del capítulo sobre el Modelo Territorial de las DOT, y media página (p.62) sobre Directrices Generales sobre Control de las Actividades Agrarias, dentro del capítulo sobre la Ordenación del Medio Físico. Y de hecho, en las Estrategias para el Espacio Rural sólo se concede un párrafo, y de pasada, al sector agrario, dedicándose el resto a generalidades sobre la importancia de las áreas rurales como "complemento imprescindible" de los asentamientos urbanos, y sobre el fomento turístico del espacio rural. Tampoco parece merecer ningún comentario el sector agrario dentro de los "Retos y Desafíos de Futuro" del capítulo sobre "Economía y Territorio".



El documento definitivamente ignora la existencia del sector agrario como "actividad económica" y como principal usuario del suelo en el capítulo 9 sobre "Implicaciones del Modelo Territorial en la Política de Suelo". Se afirma que el capítulo "se centra específicamente en la orientación de las actuaciones en materia de suelo para actividades económicas y suelo residencial" (p.73), y de hecho se llega a hablar incluso de la "creación de Áreas de Actividades económicas *sofisticadas*" (sic) (p.77), pero no hay ni una referencia al sector agrario, como tampoco la hay en el apartado sobre "Orientaciones para la Política de Suelo para Actividades Económicas" (pp. 75-77).

Pero esta marginación no es sino el resultado lógico del criterio político general de sumisión de la ordenación a la acumulación de capital.

En una sociedad organizada de forma que los sectores industriales y de servicios mantienen un nivel jerárquico de rentas superior al sector primario, esto lleva a favorecer a aquéllos en su implantación territorial en detrimento de los intereses de éste último sector (Clope, 1989; Hornborg, 1998).

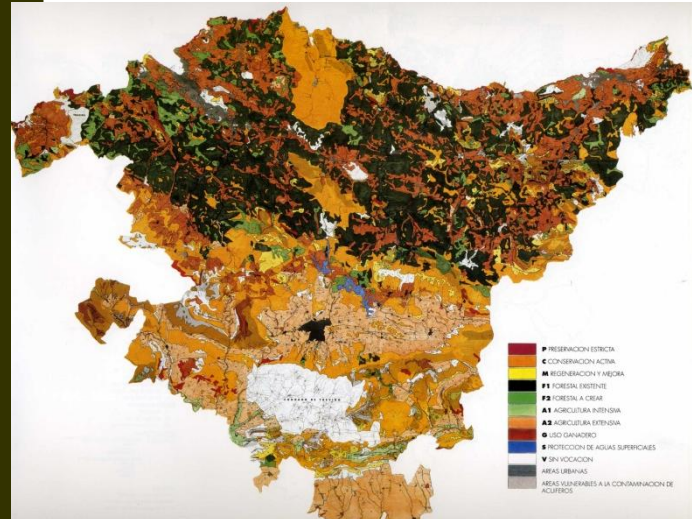
MODELOS CONCEPTUALES. VOCACIONES FRUSTRADAS EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

El concepto de 'vocación' o 'vocación natural del suelo' tiene una gran aceptación en la literatura científica española sobre la ordenación del territorio, así como en los diversos documentos de planificación de la CAPV. Sin embargo, es un término engañoso, conceptualmente erróneo, y en todo caso, es utilizado de maneras muy diferentes en la literatura científica.

El término 'vocación' conlleva un sentido de definición interna por el propio sujeto que no es aplicable de ninguna manera al territorio como ente inanimado. Esta idea de una 'predisposición natural' (y por tanto, objetiva en cierta manera) de cada unidad del territorio a sostener un uso determinado es incongruente en sí misma, ya que el concepto de 'uso' implica una intervención humana por encima de aquella 'predisposición'. A lo largo de la historia muchas parcelas han cambiado de uso (agrícola, pastoral, forestal) con relativa frecuencia, demostrando que el uso refleja la forma de apropiación del territorio que cada grupo social realiza en su contexto histórico y geográfico, es decir, el metabolismo social del territorio.

Por otra parte, la vaguedad de términos como 'agrícola' o 'forestal' los hace inútiles desde un punto de vista práctico en la ordenación del territorio, no sólo por la amplia gama de sistemas mixtos de producción, sino también porque algunas formas de producción 'forestales' (p.ej. plantaciones intensivas de especies de crecimiento rápido con tratamientos insecticidas, podas, limpiezas, laboreo del suelo, etc.) tienen más cuestiones en común con las formas de producción intensiva 'agrícola' que con otros sistemas 'forestales'.

En el caso concreto de la CAPV, además, el uso del término 'vocación' en las DOT es contradictorio con el empleo de una Categoría de Ordenación denominada "Áreas sin Vocación de Uso Definida", cuando aunque sólo sea por defecto, todas las áreas tendrían la 'vocación' de restauración de una vegetación adaptada a sus condiciones ambientales.



Otro término frecuentemente utilizado en un sentido similar es el de 'capacidad de acogida'. El documento de Análisis y Diagnóstico (D.U.V.M.A., 1990, pp. 85-86) lo define como "el mejor uso que puede hacerse del territorio", y Gómez Orea (1985, p. 130) como "la mejor utilización del territorio desde el punto de vista del medio físico".

Por tanto, queda implícito en tales definiciones un proceso de elección de esta "mejor utilización" de entre todas las utilidades posibles del territorio. Sin embargo, en ningún caso en la normativa de la CAPV se definen los criterios de selección, quedando la imagen de que no hay tal selección subjetiva sino solamente la liberación de las 'vocaciones objetivas' del territorio.

Cuando se analizan con detalle las elecciones realizadas se llega a la conclusión de que, en realidad, sí existen en ellas diversos criterios de valor implícitos. La definición de las diversas Categorías de Ordenación se basa, en gran manera, en la vegetación o uso actual y en la pendiente, una base que carece de fundamento en cuanto a reflejar las posibilidades y problemas del territorio si, como el propio Avance de las DOT reconoce, actualmente se da una "subexplotación de los recursos agrarios". Así, por ejemplo, la Categoría Forestal se basa en "aquellos terrenos que, por su uso actual y/o por razones de vocación de uso (pendiente, riesgos, protección de cuencas, etc.) presentan claras orientaciones hacia el uso forestal, (pero) no se incluyen las actuales masas forestales situadas en zona baja y de campiña". Esta última coletilla retoma la recomendación realizada por la Sociedad de Ciencias Aranzadi (1980, p.1629) en el sentido de que las plantaciones de

pino insigne no debieran estar "en parcelas cuya pendiente es menor al 30%, ya que estas se consideran suelos de vocación agrícola-ganadera, en cuya utilización pueden producir en un *mayor rendimiento* que siendo puramente forestales" (énfasis añadido).

En definitiva, lo que sale a la luz es que no existen tales 'vocaciones objetivas' sino que existe un criterio financiero detrás de ellas, criterio que expresa la forma de apropiación del territorio por el discurso dominante: "incrementar los niveles de actividad económica" en estas unidades del territorio suponiendo una rentabilidad financiera decreciente en el orden agrícola-forestal.

La 'prescripción' complementaria, es decir, que, por ejemplo, los terrenos con pendiente superior al 50% se dediquen a "bosques protectores", también es muy frecuente.⁹ Los dos juicios de valor implícitos aquí son, por un lado, que bosques sin una excesiva intervención humana son conservadores del suelo, y por el otro, que usos no-forestales no son 'conservadores'. Ninguno de los dos es necesariamente cierto, por excesivamente generales, siendo frecuentes, por ejemplo, los usos pastorales en pendientes de hasta el 65% sin que aparezcan rasgos erosivos en el suelo.

LOS USOS FORESTALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA CAPV

La Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio

Como objetivo general, la Ley establece, en su exposición de motivos que la ordenación del territorio "ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciales en función de cada tipo de suelo". Asimismo, indica que las Directrices de Ordenación Territorial deberán contener, al menos, las siguientes determinaciones (art. 6.3):

- "la delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas".

El proceso de definición de las Directrices de Ordenación Territorial

Los diferentes documentos publicados en el proceso de definición de las DOT (<biblio>) mantienen un discurso muy homogéneo en relación a las cuestiones que aquí se tratan:

⁹ Por ejemplo, en el Plan Rector de la Reserva de Urdaibai (D.U.V.M.A., 1993), en los borradores de algunos planes territoriales parciales, y en planes y normas subsidiarias municipales.

grandes principios generales conservacionistas pero nula definición de políticas concretas.

Así, el documento de Análisis y Diagnóstico (D.U.V.M.A., 1990) hace mucho hincapié en el "grave impacto ambiental" de las plantaciones forestales, sin realmente explicitar cuáles y de qué grado son estos impactos, lo cual, tratándose de uno de los usos más extendidos de la CAPV, no dice mucho en favor de un documento de análisis para la ordenación del territorio. La versión de las DOT finalmente aprobada (D.O.T.V.M.A., 1996) define entre los principales problemas que afectan al Medio Físico de la CAPV:

- la "degradación progresiva de importantes sistemas naturales que se manifiesta en la regresión de los bosques autóctonos", y
- la "importante alteración de los procesos naturales que operan en el territorio con aparición de fenómenos erosivos".

Las Directrices afirman que "las masas forestales resultan fundamentales en la fijación y protección del suelo", y sin embargo, propone, entre otras acciones básicas,

- "la ordenación de las masas forestales en función de criterios de optimización dependiendo de las características de cada estación ... esta ordenación incluirá la regulación de técnicas de explotación y de realización de nuevas plantaciones", y
- "un Plan territorial sectorial Forestal ... en el que se determinarán ... las normas de explotación forestal en función de las características del territorio y las restantes acciones a acometer para atajar los actuales procesos de degradación del suelo".

Mientras no se concreta este Plan, las Directrices establecen que "en las zonas con riesgo de erosión ... la Administración Forestal competente establecerá los criterios y requisitos exigibles para la concesión de licencia a cualquier actividad que implique remoción del suelo ... para asegurar que dicha actividad no implica efectos negativos en los procesos de pérdida de suelo". ¿Por qué, si "las masas forestales resultan fundamentales en la fijación y protección del suelo", se pretende establecer criterios de control de las actividades forestales? Nuevamente, el empleo del término genérico 'forestal' permite cubrir bajo su manto formas muy diferentes de uso de las masas que tienen resultados completamente diferentes en relación a la conservación del suelo, sin que las Directrices se atrevan a separar el grano de la paja.

Planes y legislación sectorial

La Ley de Protección del Medio Ambiente

La Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, en su exposición de motivos y posteriormente en el artículo 5.2, afirma inspirarse "en principios de cautela y acción preventiva, tratando de evitar daños ambientales", y específicamente para la protección del suelo, la Ley afirma que las administraciones públicas deberán actuar en base a los siguientes principios (art. 28.1) (énfasis añadido):

- la asignación de los usos del suelo a través de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico en orden a garantizar sus funciones dando prioridad a la preservación del uso productivo agrario y, en todo caso, a la reutilización de los suelos,
- el mantenimiento del máximo de funciones naturales en el ejercicio de las funciones de uso del suelo.

Legislación y planeamiento sectorial agrario

Como se ha visto hasta ahora, la normativa a escala de la CAPV vuelve a plantear, de una forma más o menos clara, la existencia de los mismos problemas en relación a las plantaciones intensivas de especies forestales exóticas que en 1980, sin llegar a proponer, en cambio, soluciones concretas.

El borrador del Plan Territorial Sectorial Agroforestal (PTS) (D.A.P., 1999) también reconoce, entre las "debilidades del medio rural vasco" (p.11) la "monoespecificidad forestal en algunas zonas". A escala de los territorios históricos, y en cuanto que las diputaciones tienen competencias exclusivas sobre montes y conservación de suelos, la Norma Foral 3/94 de Bizkaia, por ejemplo, también se plantea como objetivo básico en su artículo 4 promover la ampliación de las masas forestales de especies autóctonas. La introducción de estas especies podría servir también para evitar los posibles problemas derivados de la plantación continuada, turno tras turno, de la misma especie en las plantaciones intensivas, y de los que algunos brotes de enfermedades detectados en masas de pino insigne podrían ser una primera señal.

Sin embargo, la extensión total de las plantaciones de coníferas exóticas no ha variado excesivamente desde los años 70 en Bizkaia, aunque ha habido un descenso del 11% en Gipuzkoa. Asimismo, en Bizkaia se han redistribuido estas superficies, disminuyendo las de *Pinus*

radiata pero aumentando las de otras especies exóticas.

Si bien las superficies de frondosas (excluyendo eucaliptos pero incluyendo frondosas exóticas) han aumentado claramente en los dos territorios, todavía sólo suponen el 19% de la superficie arbolada en Bizkaia y el 35% en Gipuzkoa. Y esto es resultado de que, a pesar de los buenos propósitos de todos los documentos de ordenación, no ha habido una estrategia para conseguir este cambio.

Una posibilidad muy clara para ello era promover la sustitución de masas en los montes de régimen público (de propiedad o declarados de utilidad pública). Sin embargo, la situación en estos montes incluso ha 'empeorado' desde este punto de vista, ya que ha aumentado en ellos la superficie de coníferas exóticas y eucaliptos sin que, al menos en Bizkaia, la superficie de frondosas haya crecido.

En el trabajo de análisis y diagnóstico de los sistemas forestales de la CAPV (Ruiz *et al.*, 1992) ya se planteaba que si se pretendía incrementar la superficie de frondosas autóctonas en montes de régimen privado, quizás el objetivo debían ser aquellas unidades del territorio con peor productividad para pino insigne. Sin embargo, no se ha emprendido un trabajo de definición de estas unidades y, por supuesto, tampoco un programa de subvenciones que pudiera atraer ese cambio.

En cualquier caso, el objetivo de favorecer una mayor presencia de frondosas autóctonas incluso se ha abandonado por completo en el Plan Forestal 1994-2030 y también en el Avance del PTS Agroforestal (D.A.P., 2001). Parece que ya únicamente en las zonas afectadas por figuras específicas de protección, como por ejemplo la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (Bizkaia) (D.U.V.M.A., 1993), se plantea tal objetivo.¹⁰

Modelos cuantitativos: degradación de suelos en plantaciones forestales

Otro grupo de problemas relacionado con las plantaciones es el debido a los procesos de degradación de suelos resultantes de la corta final a hecho de estas plantaciones y de las labores mecanizadas utilizadas en muchos casos como preparación del terreno para la nueva plantación.

¹⁰ Otra cuestión es si las recomendaciones que se hacen en relación a los suelos que podrían ocupar las especies alternativas tienen mucha base científica, ya que la ausencia de una información adecuada de suelos y de las relaciones entre éstos y las especies forestales plantea muchas dudas al respecto.

Conviene resaltar, en primer lugar, que no en todas las plantaciones se realizan labores mecanizadas de preparación del terreno, sino que en algunos casos todavía se utiliza el sistema tradicional de apilamiento y quema de restos de tala y apertura manual de casillas de plantación. Y que, por ello, los resultados desde el punto de vista de los posibles problemas de degradación del suelo son muy diferentes en un caso y en otro.



De acuerdo con los datos del inventario forestal de 1996, más del 90% de la superficie dedicada a plantaciones de pino insigne, tanto de Bizkaia como de Gipuzkoa, se encuentra en pendientes superiores al 20%. Además, más del 60% de las plantaciones de Bizkaia y casi el 80% de las de Gipuzkoa se encuentra en pendientes superiores al 35%.

En estas condiciones, y teniendo en cuenta también las altas precipitaciones de la zona atlántica, es evidente el riesgo de erosión hídrica del suelo en parcelas que quedan desnudas de cubierta vegetal. Sin embargo, la situación es muy diferente en parcelas sometidas a quema de restos que en parcelas preparadas con sistemas mecanizados.

En aquéllas la vegetación arbustiva y herbácea se mantiene tras la corta a hecho del pinar y en un intervalo de tiempo relativamente corto el suelo queda completamente cubierto, limitándose en parte las pérdidas de suelo. Como resultado, las tasas de erosión durante el primer año tras la tala varían entre 6-26 Mg.ha⁻¹.año⁻¹ (Edeso *et al.*, 1995, 1999), la pérdida neta media de masa de suelo durante cada turno de 40 años es del 0-5%, y la pérdida neta de fósforo total del 2-18% (Olarieta *et al.*, 2006).

En cambio, en las parcelas sometidas a tratamiento mecanizado no se establece una cubierta suficiente del suelo hasta pasados 4-5 años. El resultado en este caso son unas tasas de

erosión durante el primer año tras la tala de 30-250 Mg.ha⁻¹.año⁻¹ (Edeso *et al.*, 1995, 1999), que en casos concretos pueden alcanzar las 2500 Mg.ha⁻¹.año⁻¹ (De Pablo *et al.*, 1991a, 1991b). Esto puede suponer la pérdida irreversible del suelo en 5 turnos de 40 años, o incluso en 2 años, y también la pérdida del nitrógeno y fósforo del suelo en 2 turnos (Olarieta *et al.*, 2006).

El Plan Forestal Vasco propone como uno de sus objetivos "evitar la realización de prácticas que puedan suponer la aparición de fuertes grados de erosión", desarrollando "una normativa reguladora de estas actividades (que requieran un alto grado de mecanización), a la cual se supeditaría la percepción de subvenciones". Y el avance del PTS Agroforestal (D.A.P., 2001) establece que en las 'Áreas Erosionables' "se evitarán aquellas actividades que afecten a la estabilidad del suelo". Nótese que no se prohíben tales actividades, sino que simplemente "se evitarán".



El Plan Rector de la Reserva de Urdaibai, por su parte, prohíbe las "cortas a hecho o matarrasas en superficies continuas superiores a 5 ha o en terrenos con riesgo evidente de erosión", aunque, sin embargo, no menciona las prácticas mecanizadas que pudieran realizarse en superficies de menor tamaño pero que igualmente producirían graves efectos de degradación del suelo.

La Norma Foral de Montes de Bizkaia de 1994 señala que "con el propósito de defender y corregir los efectos causados por la erosión, deberán prevalecer las acciones tendentes a procurar la conservación ... sobre aquellas otras actuaciones de las que sean susceptibles las citadas áreas", y que uno de los objetivos básicos de la Norma es "adoptar medidas tendentes a evitar la erosión y degradación de los mismos (de los terrenos forestales)".

De hecho, el Decreto Foral 52/1995, de 30 de mayo, sobre Autorización de Repoblación Fo-

restal en montes públicos no catalogados y particulares no protectores, establece que, para la preparación del terreno, no se podrá utilizar maquinaria alguna en pendientes mayores del 60%, mientras que en pendientes entre el 45% y el 60% sólo podrá utilizarse maquinaria para la realización de hoyos, en pendientes entre el 30% y el 45% podrá utilizarse el subsolado lineal, siempre y cuando la línea de subsolado sea cortada cada diez metros mediante una interrupción mínima de dos metros, y excluyendo el aterrazado y el acaballonado, y en pendientes inferiores al 30% podrá realizarse subsolado lineal sin ningún condicionante. En cambio, el decreto prohíbe realizar decapado superficial del terreno, señalando que "las labores mecánicas de desbroce o eliminación de residuos se podrán realizar en pendientes inferiores al 60%, de forma que en modo alguno se vea afectada la capa superficial del suelo". Sin embargo, el Decreto no prevé la adopción de ninguna medida para el caso de que no se cumplieran estas condiciones.

La realidad muestra que este Decreto Foral no se cumple, y el propio Plan Forestal Vasco reconoce que la superficie preparada con medios mecánicos en Bizkaia supone el 25% de la superficie repoblada anualmente. No sólo eso, sino que además se ha utilizado el decapado en proyectos públicos, como por ejemplo en la preparación del Parque de Montefuerte en Bilbao, donde todavía hoy son visibles las cicatrices dejadas por las labores de decapado utilizadas tanto durante el proyecto inicial como en la posterior ampliación del parque.

En última instancia, la política de limitar la penalización a la no percepción de las subvenciones supone el incumplimiento tanto de la Norma Foral como de la Ley General de Protección del Medio Ambiente de la CAPV, que establecen, como ya se ha comentado, una política preventiva frente a estas cuestiones, y no simplemente una política reactiva recaudatoria (o ahorradora de presupuesto).

Pero ni siquiera técnicamente se quiere reconocer la situación. Desde el trabajo de análisis y diagnóstico de los sistemas forestales (Ruiz et al., 1992) hasta el Avance del PTS Agroforestal (D.A.P., 2001), pasando por el Plan Forestal 1994-2030, se ha recurrido a estimar los problemas de erosión de suelos de la CAPV mediante el modelo USLE (Ecuación Universal de Pérdida de Suelo).

El empleo de este modelo en todos estos documentos presenta múltiples deficiencias. En primer lugar, la USLE es un modelo de estima-

ción de la erosión hídrica laminar y por regueros, y de aplicación a escala de parcela, razón por la cual no puede aplicarse a escala 1:200.000 como se hace en estos documentos. El modelo se basa en cinco factores que representan los efectos de la lluvia, el suelo, la geomorfología, la vegetación, y las posibles prácticas de conservación de suelos. Sin embargo, las aplicaciones realizadas en aquellos documentos se han llevado a cabo careciendo de una mínima base de datos de suelos de la CAPV, obteniéndose el factor correspondiente mediante una metodología indirecta completamente fuera de lugar.¹¹

En lo que hace referencia a los demás factores, cabe resaltar que el modelo de erosión potencial, en el que se basan las determinaciones de uso en áreas erosionable en esos documentos, utiliza una situación teórica en la que la vegetación sería un "matorral típico de características intermedias entre los más frecuentes en la zona cantábrica o eurosiberiana (brezal-argomal-helechal) y mediterránea (enebral, bujedo)". Además de la grosera generalización que supone tal amalgama, resulta evidente que la capacidad de control de la erosión que tiene un matorral atlántico, dada su densidad de biomasa aérea, no resiste la comparación con la de un matorral mediterráneo, que en general presenta una cubierta irregular y de menor densidad.

Resulta muy significativo el cambio que ha habido desde el Plan Forestal hasta el Avance del PTS Agroforestal en el objetivo buscado y en la forma de aplicación de la USLE. En el Plan Forestal el modelo se aplicaba a dos situaciones: una con la vegetación actual, y la otra con esa vegetación teórica de matorral. Los resultados obtenidos con la vegetación actual constituyen la base de partida para la definición de las áreas que, según el Plan, deben ser ocupadas por masas forestales o "territorio de uso vocacionalmente forestal" (independientemente de cómo se gestionen estas masas). Quedaban incluidas en este apartado las superficies que, según el Plan, presentan valores de erosión actual mayor de 50 Mg.ha⁻¹.año⁻¹, que, en el caso de Bizkaia y Gipuzkoa, suponen 15.000 ha y 20.000 ha, respectivamente, de matorrales y vegetación herbácea.

Cualquier modelo puede producir unos resultados cercanos o no a la realidad, y por tanto, una

¹¹Este vacío en una información básica para la ordenación como es la cartografía detallada de suelos lleva a errores de bulto, como la afirmación del Plan Forestal de que "la densidad media de un suelo ronda los 2 g.cm³". También ha llevado a que los criterios de definición en el PTS Agroforestal de la Categoría Agroganadera de Alto Valor Estratégico en Araba sean completamente indirectos (Olarjeta, 2002). En definitiva, resulta difícil entender cómo se puede pensar en proteger un ecosistema, el suelo, que no se conoce.

tarea básica es verificar este ajuste. Si las tasas de erosión mencionadas en el Plan fuesen reales, en 15-60 años se hubiesen erosionado completamente los suelos correspondientes, situación que no es observable, en absoluto, en semejante extensión.

En relación a la erosión en plantaciones de especies de crecimiento rápido, el Plan indica (p. 34) que, dada la gestión mediante cortas a hecho, "cabe suponer que la situación real... será intermedia entre los mapas 1 y 2 (de erosión con la vegetación actual y de erosión con el matorral teórico respectivamente) (énfasis añadido)". No parece muy brillante que un plan, en este caso forestal, se quede en vaguedades del tipo "cabe suponer", pero es inadmisibles que no llegue ni a analizar un problema tan grave como el de la intensa erosión hídrica en plantaciones de especies de crecimiento rápido sometidas a labores mecanizadas de preparación del terreno, y del que ya en 1991 se habían publicado datos (De Pablo *et al.*, 1991a, 1991b).

En el caso de las plantaciones, el modelo de erosión con la vegetación actual sólo tiene en cuenta un intervalo dentro de todo el turno de la plantación: el intervalo de madurez, en el que el conjunto de la vegetación ha adquirido un gran desarrollo. Pero olvida por completo ese período inicial, después de la corta a hecho, en el que los árboles todavía son pequeños, y en el que si se han producido tratamientos mecanizados del suelo, la vegetación arbustiva y herbácea puede ser mínima, y el suelo estar completamente desprotegido. Como se ha comentado anteriormente, la cantidad de suelo erosionada en estos 4-5 años puede hacer inútil la capacidad protectora de la plantación en los años posteriores.

Pero aún más, buena parte de los problemas de degradación del suelo como resultado de las labores mecanizadas no se deben a la erosión posterior sino a las propias labores de decapado (Olarieta *et al.*, 1999), cuestión que no es analizada, ni siquiera mencionada, en el documento.

El Plan afirma así, en letra resaltada en negrita, que "la vegetación, sobre todo la gran superficie forestal arbolada, es un factor importantísimo en la lucha contra la erosión y permite que, en general, la velocidad de formación de suelo sea superior a la de su destrucción" (afirmación muy probablemente falsa, o al menos carente de base, para muchas plantaciones de crecimiento rápido (Olarieta *et al.*, 2006)). En letra no resaltada, el Plan puntualiza que "de todas formas conviene recordar que el equilibrio

formación/destrucción de suelo es inestable, y las actuaciones del hombre (talas masivas, mecanización agresiva en zonas de alta pendiente, cultivos inadecuados, incendios, etc.) pueden echar a perder en pocos años un bien fundamental en la riqueza de un territorio: el suelo. Puede afirmarse que la cubierta arbórea del País Vasco cumple un gran papel en cuanto al control de la erosión".

El Avance del PTS Agroforestal se aleja aún más de la realidad y ya sólo aplica el modelo a la situación de vegetación de matorral teórico. Nuevamente, se utiliza el valor de 50 Mg.ha⁻¹.año⁻¹ como tasa de erosión a partir de la cual una zona queda incluida como 'Área Erosionable', de forma que en éstas "las actividades forestales garantizarán la conservación de los recursos edáficos ... se limitarán al máximo ... los movimientos de tierra y se incentivará la plantación de carácter manual sobre la mecanizada". Obsérvese, una vez más, el lenguaje utilizado: 'limitar' e 'incentivar' no aseguran que esas labores no se lleven a cabo.

Pero si en el Plan Forestal las 'Áreas Erosionables' definidas en base a la erosión estimada con la vegetación actual debían dedicarse a uso forestal, en el Avance la definición de las 'Áreas Erosionables' con la vegetación teórica sirve para limitar las formas de gestión de las masas y también para promover la reforestación de las áreas desarboladas dentro de ellas.

Ese primer objetivo, que afecta a la gestión pero no a la vegetación en sí, es interesadamente contradictorio con la metodología utilizada, que se basa en una vegetación teórica, cuando incluso el modelo USLE permitiría analizar si esas formas de gestión de la vegetación realmente existentes producen problemas de erosión.

El segundo objetivo presupone que el problema de erosión en las 'Áreas Erosionables' desarboladas se debe a la vegetación realmente existente, y que ese problema se solucionaría plantando árboles. Pero no puede adjudicar el problema a la vegetación existente cuando el análisis se ha realizado con una vegetación teórica que, además, quizás no tenga ningún parecido con aquélla. Y suponer que ese problema se solucionaría plantando árboles tampoco tiene mayor fundamento.

Por último, una cuestión fundamental con la USLE es la interpretación de los resultados obtenidos. Todos los documentos admiten una tasa de erosión de hasta 50 Mg.ha⁻¹.año⁻¹ porque es el nivel a partir del cual la FAO considera

que la erosión es "alta". Pero este criterio no tiene ninguna base científica y es completamente subjetivo. Desde un criterio de una sostenibilidad fuerte, ese valor es, además, excesivamente alto, ya que la tasa de regeneración del suelo sería en el mejor de los casos de alrededor de $2 \text{ Mg}\cdot\text{ha}^{-1}\cdot\text{año}^{-1}$, con lo que se estaría permitiendo la degradación de muchas zonas con tasas de erosión inferiores a esos $50 \text{ Mg}\cdot\text{ha}^{-1}\cdot\text{año}^{-1}$.

Con todo ello, el Gobierno Vasco se permitió el lujo, en marzo de 1998, de:

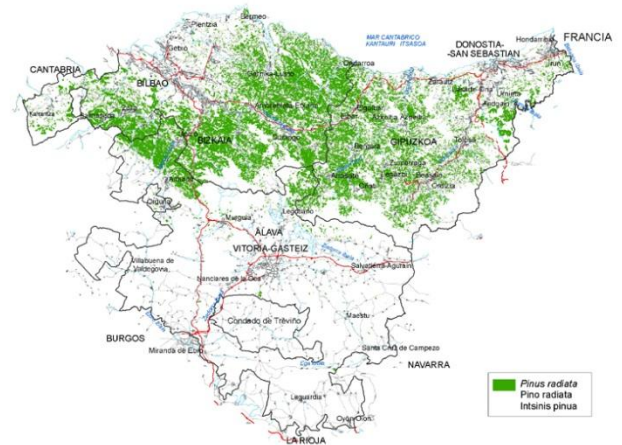
"declarar que la gestión que realizan tanto los agentes públicos como privados en el conjunto de los bosques de la Comunidad Autónoma Vasca cumple con los criterios de gestión forestal sostenible, definidos por la resolución H1 de Helsinki, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en junio de 1993".¹²

Como resultado final, la imagen que se está imponiendo socialmente es la que se ha querido transmitir mediante los defectuosos modelos de gabinete empleados en estos documentos oficiales, y no la que han mostrado los datos de campo.

Así, las noticias que aparecen en los periódicos reflejan aquella falsa y feliz imagen: "para el Departamento de Agricultura del Gobierno vasco, el panorama es tranquilizador. La abundancia de plantaciones y la promoción de la forestación garantizan que la destrucción del suelo permanezca controlada"¹³. Imagen que también se repite en publicaciones técnicas: "(el *pino insignis*) una especie maldita para algunos sectores que consideran que contribuye de forma importante a la erosión del suelo, pero que según el informe (PTS) provoca una erosión baja, y alienta una ocupación del suelo para el sector primario, que siempre rinde de una manera más positiva que la no ocupación, ya que los árboles en general permiten sostener la tierra" (Rekondo, 1999).



¹² Euskadi. Forestal - Euskadi. Basogintza, 51-52: 33 (1998)
¹³ El Correo, 15 de junio de 1998.



Pero en base a toda la información disponible se puede afirmar que aquella declaración del Gobierno Vasco constituye una mentira gravísima que sólo pretende dar el visto bueno a unas prácticas que están produciendo desastres ecológicos por todo el país. Porque, además, la mayor parte de los trabajos que demuestran en campo los graves problemas de degradación de suelos como resultado de las prácticas mecanizadas de preparación del terreno han sido pagados por el propio Gobierno Vasco, sin tenerlos en cuenta, en cambio, en los documentos de planificación.

En definitiva, parece que hay una decisión política clara de 'dejar hacer' en relación a la mecanización de la preparación del terreno que, además, se ha pretendido esconder bajo un lenguaje supuestamente científico.

CONCLUSIONES

En relación a los usos forestales, el proceso de desarrollo normativo de la ordenación del territorio en la CAPV se niega a reconocer el problema de la intensa degradación de suelos como resultado de las labores mecanizadas de preparación del terreno para las plantaciones forestales. Esta decisión política de 'dejar hacer' se pretende ocultar bajo una imagen de aparente 'objetividad científica' mediante el abuso interesado de modelos predictivos y el olvido, también interesado, de las evidencias empíricas.

Todo ello no es sino resultado de la extensión al sector forestal del objetivo político general de este proceso de ordenación territorial de no entorpecer el proceso de acumulación capitalista.

BIBLIOGRAFIA

CLOKE, P.J. (1989): "Planning and rural land use: concepts and applications". En: P.J. Cloke (ed.), *Rural Land-Use Planning in Developed Nations*. Unwin Hyman, Londres, pp. 1-17.

D.A.P. (Departamento de Agricultura y Pesca). (1992): Plan Estratégico Rural Vasco. *Líneas Generales de Actuación*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

D.A.P. (Departamento de Agricultura y Pesca). (1999): *Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural. Borrador de Trabajo*. Informe no publicado. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

D.A.P. (Departamento de Agricultura y Pesca). (2001): *Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

DE PABLO, C.T.L., F. DIAZ, P. MARTIN, y F.M. UGARTE. (1991a): "Los recursos del sistema natural: búsqueda de una utilización adecuada". *Euskadi Forestal - Euskadi Basogintza*, 28, pp.12-14.

DE PABLO, C.T.L., F. DIAZ, P. MARTIN, y F.M. UGARTE. (1991b): "Pérdida del suelo y explotación forestal en el País Vasco". *Bizia*, 6, pp.35-38.

D.O.T.V.M.A. (Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente). (1996): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Documento Aprobado Provisionalmente el 21 de Noviembre de 1996*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

D.U.V. (Departamento de Urbanismo y Vivienda). (1992): *Avance. Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

D.U.V.M.A. (Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente). (1990): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Análisis y Diagnóstico*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

D.U.V.M.A. (Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente). (1993): *Urdaibai. Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

D.U.V.M.A. (Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente). (1994): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

EDESOS, J.M., P. MARAURI, y A. MERINO. (1995): "Aplicaciones de los sistemas de información geográfica en los estudios geomorfológicos y medioambientales: el mapa sintético de riesgos potenciales y el mapa de erosión". *Lurralde*, 18, pp.257-291.

EDESOS, J.M., A. MERINO, M.J. GONZALEZ, y P. MARAURI. (1999): "Soil erosion under different harvesting managements in steep forestlands from northern Spain". *Land Degradation & Development*, 10, pp.79-88.

GROOME, H.J. (1990): *Historia de la Política Forestal en el Estado Español*. Agencia de Medio Ambiente, Comunidad de Madrid, Madrid.

GOMEZ OREA, D. (1985): *El Espacio Rural en la Ordenación del Territorio*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

HORNBERG, A. (1998): "Towards an ecological theory of unequal exchange: articulating world system theory and ecological economics". *Ecological Economics*, 25, pp.127-136.

MERINO, A., J.M. EDESOS, M.J. GONZALEZ, y P. MARAURI. (1998): "Soil properties in a hilly area following different harvesting management practices". *Forest Ecology and Management*, 103, pp.235-246.

OLARIETA, J.R. (2002): "La negación de los conflictos: ordenación del territorio en la C.A.P.V.". En *XV Congreso de Estudios Vascos. Euska Ikaskuntza*, Donostia, pp.583-592.

OLARIETA, J.R., R. RODRIGUEZ, G. BESGA, M. RODRIGUEZ, S. VIRGEL, y M. DOMINGO. (1997): "Efecto de las labores mecanizadas de preparación del terreno para plantaciones de pino radiata en algunas propiedades físico-químicas del suelo". En: F. Puertas y M. Rivas (eds.), *I Congreso Forestal Hispano-Luso, vol. II*, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 455-459.

OLARIETA, J.R., G. BESGA, R. RODRIGUEZ, A. USON, M. PINTO, S. VIRGEL. (1999): "Sediment enrichment ratios after mechanical site preparation for *Pinus radiata* plantation in the Basque Country". *Geoderma*, 93 (3-4), pp.255-267.

OLARIETA, J.R., G. BESGA, R. RODRIGUEZ-OCHOA, A. AIZPURUA. (2006): "The unsustainability of selected *Pinus radiata* plantations in the Basque Country (northern Spain)". En: J. Bauhus y J. Schmerbeck (eds.), *Ecosystem Goods and Services from Planted Forests*, Berichte Freiburger Forstliche Forschung, Freiburg, p.111.

REKONDO, J. (1999): "Sólo un 1% del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca sufre erosión extrema". *Sustrai*, 54/55, pp.52-53.

RUIZ, M.M., A. AUNOS, A. CANTERO, J.A. GUTIERREZ, M. HERRERA, A. MADRIGAL, D. SAENZ. (1992): *Análisis y Diagnóstico de los Sistemas Forestales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Colección Lur Nº4. Departamento de Agricultura y Pesca, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

SOCIEDAD DE CIENCIAS ARANZADI. (1980): *Estudio Ecológico y Económico de las Repoblaciones de Coníferas Exóticas en el País Vasco*. Caja Laboral Popular, Mondragón.

NOTA DEL EDITOR:

El presente artículo fue presentado por el autor como ponencia al V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, y aceptado por el Comité Científico para ser publicado en las actas del mismo, dentro del área de Territorio el día 27 de noviembre de 2007. Debido a un error en la edición del documento final éste artículo no fue publicado, por lo que se procede a la publicación del mismo en el marco de Cuadernos de Ordenación del Territorio.

FUNDICOT en la red



Raoul Servert

Geógrafo
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Consultor privado ARAUDI S.L.P.
Secretario de la Junta Directiva de FUNDICOT

Elena Alonso Zapirain

Bióloga
Diplomada en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Consultor privado ARAUDI S.L.P.

LA NUEVA WEB DE FUNDICOT

El pasado día 2 de septiembre de 2011 decidimos asumir la realización de una nueva página web para FUNDICOT que, manteniendo nuestra dirección www.fundicot.org, fuera capaz de incorporar los contenidos que hemos ido creando a lo largo de los más de 30 años de existencia de la Asociación.

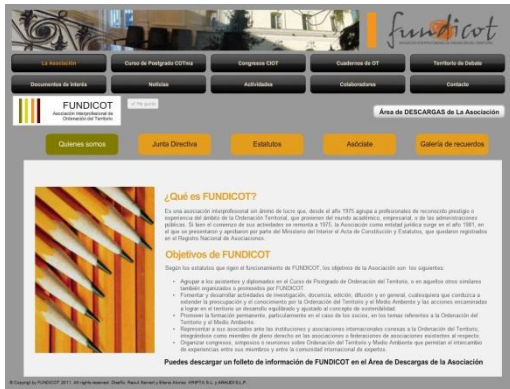
Es necesario destacar la excelente labor que, desde la primera edición de la página, ha realizado Manuel Román Lorente, verdadero artífice de la entrada de FUNDICOT en la red de redes. No podemos olvidar tampoco el mantenimiento que de la misma realizó Mónica García Clemente.

Sin embargo, el constante avance informático, y la ingente cantidad de documentos generados por FUNDICOT, nos han obligado al diseño de una nueva arquitectura.



Así, en estos últimos cuatro meses se han sucedido los cambios para configurar nuestra actual página, quedando la misma estructurada en 10 grandes áreas temáticas, con sus respectivas áreas de descarga:

- La Asociación
- El Curso de Postgrado COTma
- Congresos Internacionales CIOT
- Cuadernos de Ordenación del Territorio
- Territorio de Debate
- Documentos de Interés
- Noticias
- Actividades
- Colaboradores
- Contacto



Esta nueva estructura nos ha permitido incrementar exponencialmente los contenidos que la página alberga, favoreciendo el servicio que pretende prestar, tanto para los miembros asociados de FUNDICOT como para el resto de los visitantes.

En la actualidad (enero de 2012) es posible encontrar en nuestra web la siguiente información:

ASOCIACIÓN

- Folleto de información de la Asociación
- Estatutos
- Reglamento
- Boletín de inscripción en la Asociación
- Autorización bancaria
- Ficha de socios avalistas
- 8 fotos de ediciones del COTma
- 13 fotos de viajes del COTma
- 8 fotos de CIOT
- 10 fotos de socios de honor

Curso de Postgrado COTma

- El Cotma
- Programa del Cotma
- Anteriores ediciones del COTma

CIOT

- VI CIOT Todas las áreas temáticas y conclusiones
- V CIOT Todas las áreas temáticas
- IV CIOT Todas las áreas temáticas
- III CIOT Todas las áreas temáticas
- II CIOT Conclusiones
- I CIOT

CUADERNOS DE OT (39 números)

- Quinta época 1 número
- Cuarta época 7 números
- Tercera época 7 números
- Segunda época 11 números
- Primera época 13 números

TERRITORIO DE DEBATE

- 5 Artículos
- Plantilla para artículos

DOCUMENTOS DE INTERÉS (15 documentos)

- 5 Informes Colección Cambio Global
- Jornadas de legalidad Ambiental y Territorial
- Convenio Europeo del Paisaje
- Cities of Tomorrow
- Energía 3.0
- Reflexiones sobre el sector forestal
- Hay alternativas
- Informe de prospectiva a partir de las transformaciones territoriales tras 30 años de constitución española

- Crisis y Territorio. Aportaciones y conclusiones del VI CIOT
- Revista Ambienta nº96
- Condiciones para la adquisición Colección "Manuales de Urbanismo"

VIDEOS DE INTERÉS

-47 Videos de interés

BLOG de FUNDICOT

El nuevo diseño del Blog ha permitido suprimir el área de Noticias de Interés, facilitando el volcado de las mismas en esta herramienta y favoreciendo la inmediatez de la descarga y su actualización.

ACTIVIDADES

- 4 Actividades realizadas
- 1 Actividad de entidades con convenio con FUNDICOT

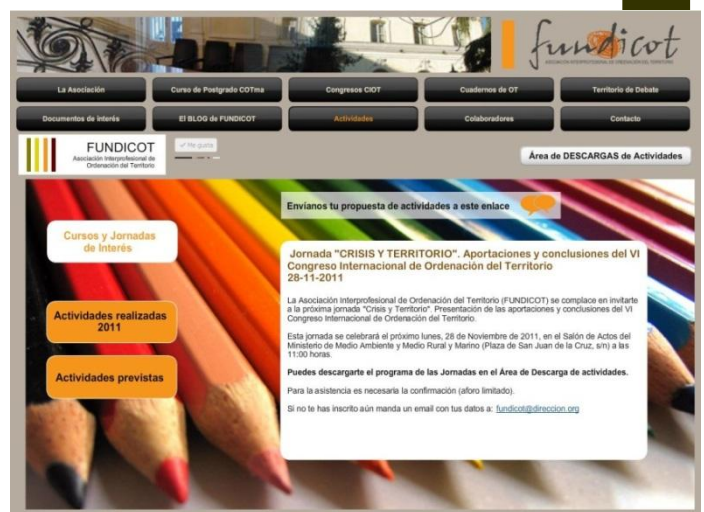
COLABORADORES (64 links)

- Administración General y autonómica 12 links
- Administración local 5 links
- Universidades y colegios profesionales 10 links
- Organismos e instituciones 22 links
- Empresas 15 links

Para conseguir poder ofrecer toda esta información ha sido necesario el concurso desinteresado de algunos de nuestros socios, que se han implicado de manera decidida.

No podemos dejar de mencionar en especial a Yolanda Casado y a Sara Jacinto que han contribuido decisivamente a escáner los números de las antiguas revistas de FUNDICOT de la 1ª, 2ª y 3ª etapa.

Por otra parte, y en lo que al abastecimiento de noticias de las CCAA se refiere, es destacable la labor desarrollada por los delegados territoriales de FUNDICOT en las respectivas Comunidades autónomas, y manera muy especial de Esther Rando en Andalucía, Ceuta y Melilla, Carlos León en Asturias, Sara Jacinto y Rafa Daranas en Canarias, Miguel Bringas en Castilla-León, Andreu Blanch en Catalunya, Elena Alonso en Euskadi, y Dámaso Munariz y Freddi López en Navarra.



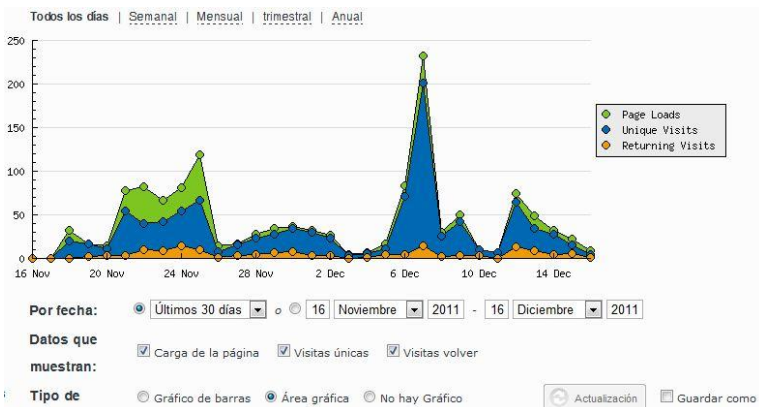
EL BLOG DE FUNDICOT

Dada la potencialidad de las noticias que FUNDICOT recoge y genera en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, en noviembre de 2011 hemos creado un Blog específico, anidado dentro de la propia página web.



El verdadero objetivo de este blog es el de convertirse en una herramienta ágil y versátil en la que los delegados de las sedes territoriales y la Junta Directiva puedan aportar directamente noticias de interés. De esta forma se evita la actual remisión de noticias a FUNDICOT, ganando en eficacia e inmediatez en los contenidos.

El fruto de todo el trabajo realizado se ha empezado a cuantificar en el exponencial incremento de los visitantes de nuestra página web.



Con el fin de determinar con precisión la cuantía de los visitantes y la naturaleza de los mismos, el 18 de noviembre de 2011 se instaló en la página un contador de visitas, que en tan solo un mes testifica la entrada de aproximadamente 1.400 personas.

La procedencia territorial de estas visitas es amplia, concentrándose significativamente en el estado español, la Unión Europea y Centro y Suramérica.



Dentro del territorio del estado español la procedencia se encuentra muy repartida tanto a nivel peninsular como insular en los archipiélagos de Canarias y Baleares.



08:17:30 7 diciembre 2011 a 10:11:59 16 diciembre ,2011 rango estrecho

País | Estado / Región | Ciudad | ESP

	Estado / Región	País
130 Visitas	26,00% Madrid	España
59 Hits	11,80% Andalucía	España
45 Solicitudes	9,20% Comunidad Valenciana	España
38 Solicitudes	7,60% Cantabria	España
36 Solicitudes	7,20% Castilla Y Leon	España
26 Solicitudes	5,20% Cataluña	España
25 Solicitudes	5,00%	España
19 Solicitudes	3,80% Canarias	España
14 Solicitudes	2,80% Galicia	España
13 Hits	2,60% Aragón	España
13 Hits	2,60% País Vasco	España
12 Hits	2,40% Murcia	España
11 Solicitudes	2,20% Asturias	España
10 Resultados	2,00% Islas Baleares	España
9 Solicitudes	1,80% Castilla-La Mancha	España
9 Solicitudes	1,80% Navarra	España
5 Solicitudes	1,00% La Rioja	España
3 Solicitudes	0,60% Coimbra	Portugal
2 Hits	0,40% Extremadura	España

FUNDICOT EN LAS REDES SOCIALES

Una red social es un sitio web en el que varias personas comparten sus experiencias en torno a un determinado sector, ocio, etc. Al interactuar los usuarios de una red social lo que están haciendo es crear una comunidad y un sentimiento de pertenencia en torno a la red social.

Siendo conscientes de la trascendencia que las redes sociales tienen para la difusión de noticias y eventos, en esta nueva época FUNDICOT ha apostado decididamente por su presencia y participación en dos de las redes que mayor difusión tienen en el momento presente: Facebook y Twitter.



A) Facebook de FUNDICOT

Facebook es actualmente el fenómeno social más grande e importante en el mundo, con poco más de 400 millones de usuarios y con vistas de expansión inmensas. El objetivo de Facebook es el de crear una comunidad en la web en donde se pueden compartir aficiones, sentimientos pero también gran cantidad de información.

Actualmente la página de Facebook es la segunda página más visitada en todo el mundo.

Facebook es más que una simple página de internet. Es un fenómeno mundial ya que ha revolucionado y transformado la forma de utilizar el internet, y sobre todo, la manera de interactuar entre las personas en nuestros días.

No por nada es la página más importante y popular para subir fotografías con más de 83 millones de imágenes al día y 500.000 aplicaciones.

El gran crecimiento que ha tenido también se refleja en nuestra forma de relacionarnos, y de forma muy especial en las relaciones entre la gente joven.

Facebook se ha convertido en parte de nuestra vida social de todos los días, y cada vez se ha vuelto más indispensable, tanto como lo es hoy en día el correo electrónico e incluso el teléfono móvil. Esta importancia que le hemos dado a esta famosa red social ha provocado un cambio en nuestra manera de relacionarnos con la gente. Al igual que el cambio en la comunicación que logró el teléfono móvil, el correo electrónico, Facebook ha influido en nuestro vocabulario, en nuestra forma de comunicarnos, pero sobretodo en la forma en la que nos relacionamos socialmente.

Hemos transformado la forma de hacer amistades, hemos cambiado la manera de publicar nuestras relaciones, la forma de reunir a grupos de gente, y de compartir información personal con nuestros contactos.

No ajenos a esta realidad creciente FUNDICOT ha decidido potenciar su presencia en Facebook publicando de forma diaria, noticias y novedades relacionadas con el Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio.

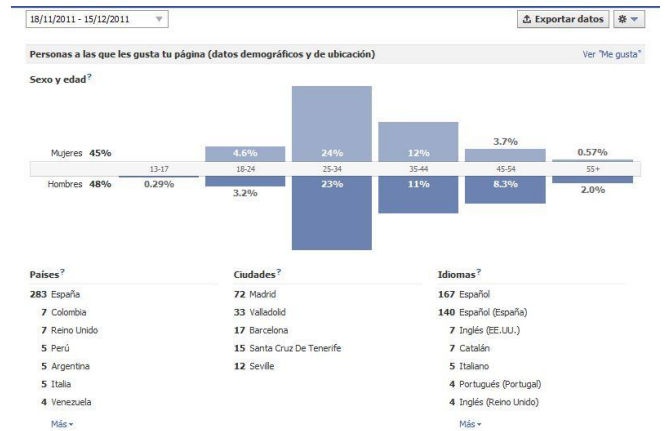
De esta manera se ha empezado a generar una dinámica de intercambio de información entre todos aquellos que se acercan al muro de Facebook de FUNDICOT produciendo un crecimiento exponencial, que refuerza la presencia de la Asociación en las redes sociales.

Entre todos los usuarios 350 personas se manifiestan seguidoras de la página de Facebook de FUNDICOT, marcando una clara tendencia alcista continuada.

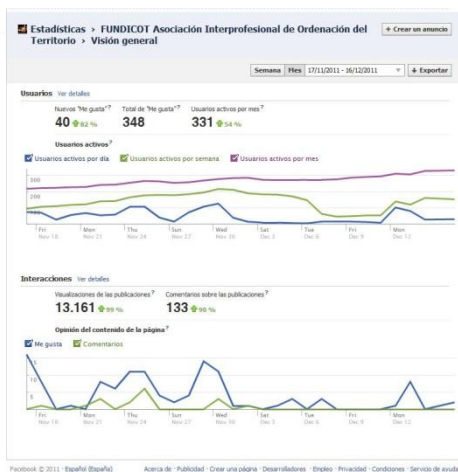


Entre los usuarios, el intervalo poblacional más numeroso, por grupo de edad, es el comprendido entre los 25 y 34 años que responde a población joven con características de ocupación profesional determinada.

Al igual que ocurre en la propia página web de FUNDICOT, la procedencia de los usuarios de Facebook es mayoritariamente española seguida de colectivos de la Unión Europea, EEUU y América central y Suramérica.



Desde Facebook, y hasta el momento presente, la visualización de publicaciones de la Asociación alcanza una cifra de 13.161, con una media de 331 usuarios activos al mes.



B) Twitter de FUNDICOT

Twitter (que podría ser traducido al castellano como "parlotear") es una red social de información que es transmitida en tiempo real, motorizada en general por usuarios de todo el mundo, que permite compartir y descubrir lo que está pasando en algún momento en específico, esto con la gran ventaja de propagar información de una forma inmediata a millones de personas alrededor del mundo.

El fenómeno Twitter crece y crece cada día. Esta es una nueva forma de comunicación de una forma condensada e instantánea que nos permite estar al tanto de la actividad del mundo en general.

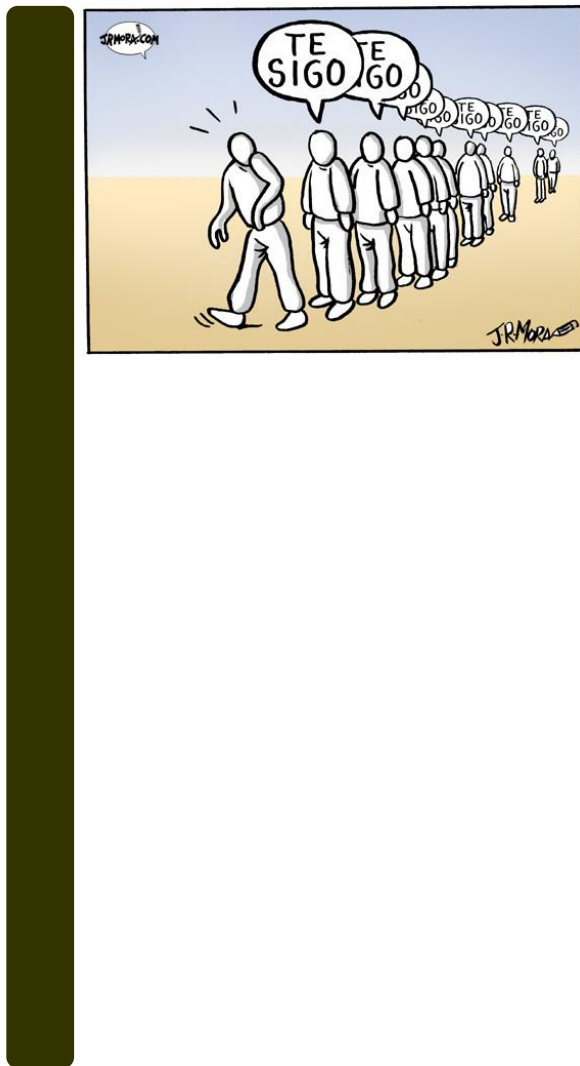
El verdadero reto de los usuarios de Twitter es sintetizar a menos de 200 caracteres las ideas o noticias que quieren informar.

Siendo conscientes que esta limitación dificulta enormemente la transmisión de información generada por entidades como FUNDICOT, no hemos querido renunciar a la presencia de la Asociación en esta red.

Por ello, y desde hace apenas un mes, FUNDICOT ha creado su propio perfil de Twitter que pretende crecer desde este momento, cubriendo un intervalo poblacional cuyo vacío no era cubierto por otra presencia on-line.

En cualquier caso, tanto la web como la presencia en las redes sociales ha de ser un motor de interactividad que, por su propia definición, deja de ser activo sin el necesario concurso de todos los socios y visitantes de nuestra actividad en la red.

Si bien para conseguir que en la red social haya la máxima interacción posible es decisiva la acción de un **community manager** que cree contenidos, los dinamice, y conozca los temas que se tratan en la red social (papel que hemos procurado desempeñar has el momento presente) no es menos cierto que sin la aportación y participación de los socios de FUNDICOT y de nuestros amigos en la redes sociales no sería posible seguir creciendo en este proyecto.



Excursión paisaje ferroviario Sagra-Tajo

Miguel Jiménez Vega

Geógrafo
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Fundación de Ferrocarriles Españoles

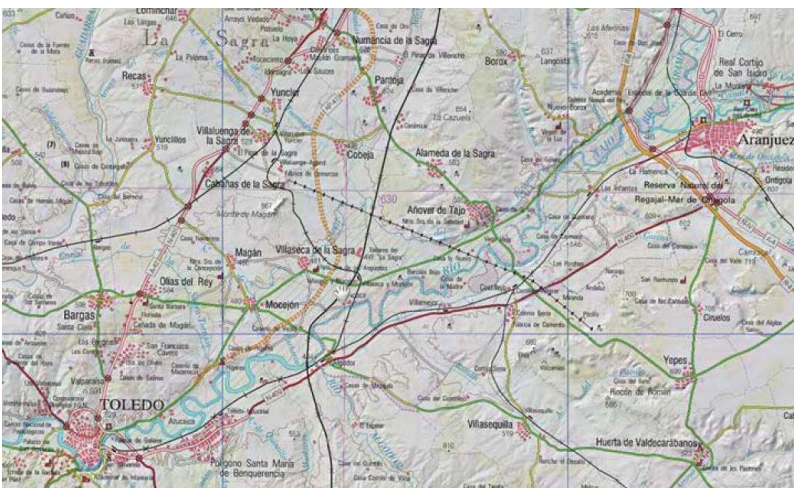
Pablo Fidalgo García

Geógrafo
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Consultor privado ARGEA Consultores S.L.
Vicepresidente de FUNDICOT



El día 4 de junio de 2011 FUNDICOT organizó una excursión, de un día de duración, al paisaje ferroviario Sagra-Tajo.

paisaje que trascienden más allá de la simple huella del paso de los raíles.



La excursión se centró en los paisajes ferroviarios de la comarca de La Sagra y de la vega del Tajo en el cornijón de Aranjuez.

Se trata de un territorio donde se mezclan huellas del ferrocarril del siglo XIX y primera mitad del XX con el moderno ferrocarril de alta velocidad del siglo XXI. En esta zona hay varios elementos que configuran unos elementos de



Cruce del viejo trazado de Ciudad bajo la nueva vía del AVE



Estación de Algodor

Por un lado, como hito central del viaje, estaría la visita al poblado ferroviario de Algodor. En este confín del municipio de Aranjuez se ligaron dos líneas ferroviarias y se estableció un depósito de locomotoras. Esto, en el siglo pasado, con las máquinas de vapor, generaba mucha carga de trabajo y fue forzoso desplazar a un paraje completamente despoblado un gran contingente de ferroviarios. Para alojarlos, a ellos y sus familias, la empresa ferroviaria construyó viviendas y equipamientos para su devenir cotidiano, como una capilla y una escuela.

Se generó un modelo urbano gremial, con agrupaciones de viviendas por oficios y en una peculiar disposición que abrazaba las vías. Es un recinto en el que, además, merece la pena la visita al edificio de la estación, realizado en estilo neomudéjar.

Otros detalles curiosos de la visita es ver el cercado que cerraba todo el poblado y los restos de la guerra civil que hay junto a la estación, como nidos de ametralladoras y Bunkers.

Es también esta zona en la actualidad un gran tanatorio de trenes a la espera de la venta al extranjero o desguace, lo cual da cierto interés adicional a la visita.

De Algodor sale hacia el norte el ramal que iba hacia Madrid, del cual sale en la inmediata estación de Villaseca un raro ramal industrial que ligaba con la línea de Madrid a Cáceres (en esta estación de Villaluenga) y que, sobre todo, da acceso a gran cementera. Es un ramal que perdió hace décadas su servicio de viajeros y es casi una rareza en el ferrocarril español.

A pocos metros del arranque del ramal están los talleres del AVE de La Sagra y la bifurcación que segrega las vías del AVE hacia Andalucía y el ramal al Toledo. No lejos de Algodor también cruzan los raíles del AVE hacia Valencia, que se segregan de los andaluces en Torrejón de Velasco.



Cementera de Villaluenga con la vía férrea, con estación propia, en su margen izquierda para el nuevo curso

Finalmente se podría hacer un tramo, que hay que ver cuál, del antiguo ferrocarril Madrid-Ciudad Real-Badajoz, cerrado en 1988 por la construcción del AVE y que tiene un largo tramo en sinuoso paralelismo a las vías del AVE.



Visita de campo de FUNDICOT

Curso de Análisis y Gestión de los Riesgos Naturales, Protección Civil y Planificación



Eduardo Chicharro Fernández

Geólogo
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Consultor privado ARNAIZ CONSULTORES

En el marco de las actividades organizadas por entidades con convenios con FUNDICOT, entre los días 19 y 30 de septiembre de 2011, se desarrolló la II Edición del Curso de Análisis y Gestión de los Riesgos Naturales, Protección Civil y Planificación, organizado por el Instituto ARNAIZ de Estudios e Investigación, en colaboración con FUNDICOT, entre otros organismos e instituciones.

El curso planeó como objetivo estudiar y discutir las bases conceptuales y teóricas necesarias para llevar a cabo un análisis de los riesgos naturales, el conocimiento de herramientas para facilitar la toma de decisiones ante eventos catastróficos y los instrumentos de planificación territorial para evitar la ocupación de zonas peligrosas.

En él se discutieron varias estrategias para recolectar evidencias provenientes de diferentes fuentes.

Dentro de este contexto, el curso reflexionó sobre el problema en la toma de decisiones racionales en situaciones de incertidumbre y donde existen conflictos de intereses.

Por otra parte se dio especial énfasis a la evaluación probabilística del riesgo, que juega un papel esencial en la ingeniería moderna.

Por último, el curso ilustró la teoría expuesta mediante casos reales de aplicación práctica en las siguientes áreas: riesgos hidrológicos, riesgos gravitacionales, riesgos sísmicos, riesgos volcánicos y riesgos de incendios forestales.

El curso fue dirigido a estudiantes de cursos superiores y profesionales del mundo de la consultoría técnica y la ingeniería civil, graduados, licenciados o diplomados relacionados con el estudio de riesgos, así como a las administraciones autonómicas y locales.

El Programa del curso fue el siguiente:

Parte I – Conceptos básicos y teoría

módulo a): conceptos básicos

Evaluación y gestión de los riesgos naturales. Definición y modelos de fallas. Incertidumbre, amenaza, vulnerabilidad, seguridad, riesgo y confiabilidad.

módulo b): análisis probabilístico del riesgo

Descripción del problema de evaluación de riesgo desde una perspectiva probabilística

Módulo c): análisis probabilístico del riesgo

Descripción del problema de fiabilidad dependiente del tiempo, métodos de simulación y métodos analíticos

Parte II – parte práctica

módulo a): herramientas prácticas para la toma de decisiones en eventos catastróficos

- uso de nuevas tecnologías en la toma de decisiones frente a un evento catastrófico (incendios, sismos, etc.)
- coordinación de comunicación entre administraciones

módulo b): planificación territorial como instrumento de gestión frente a los riesgos

Instrumentos de planificación a escala territorial y municipal

Módulo c): casos prácticos

Se plantearon situaciones reales de los riesgos:

- gravitacional y volcánico.
- hidrológico.
- sísmico.
- litoral y tsunamis.

El Curso contó con el siguiente profesorado:

Mauricio Sánchez Silva

Profesor de ingeniería civil y ambiental en la facultad de ingeniería
Universidad de los andes

José María Bodoque del Pozo

Doctor en ciencias geológicas. Profesor en la facultad de ciencias ambientales
Universidad de castilla la mancha

Bouchra Haddad

Doctora en ciencias geológicas. Profesora en la facultad de ciencias ambientales
Universidad de castilla la mancha

Gustavo Medina del Rosario

Experto en sistemas de simulación y gestión de emergencias
Inventiaplus y Arnaiz consultores

Miguel ángel López-toledano

Ingeniero urbanista. Experto en planificación y gestión territorial y urbanística
Arnaiz consultores

Jesús Martínez Díez

Profesor de geodinámica
Universidad complutense de Madrid



Excursión parque Natural del Cañón del Río Dulce (Guadalajara)

David Molina Villar

Licenciado en CC. Biológicas y CC. Ambientales.
Especialista en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
Vocal de la Junta Directiva de FUNDICOT

Raoul Servert Martín

Geógrafo
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Consultor privado ARAUDI S.L.P.
Secretario de la Junta Directiva de FUNDICOT



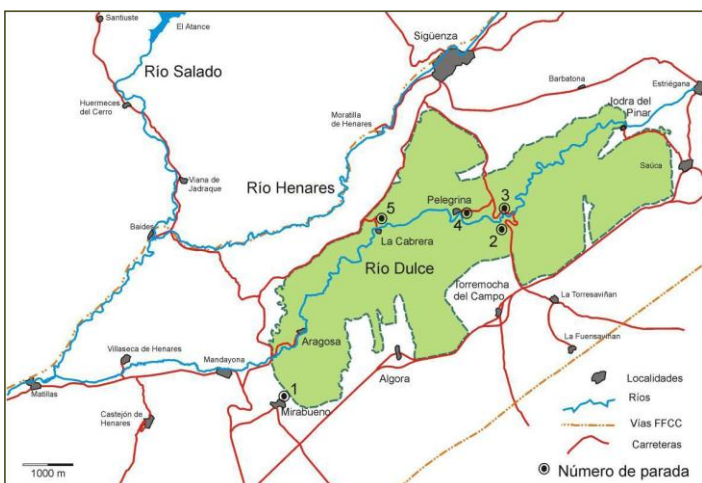
Entre los días 11 y 13 de noviembre de 2011, FUNDICOT organizó una visita al Parque Natural del Barranco del río Dulce (Guadalajara), con objeto de conocer este Espacio Protegido, sus principales valores geológicos, botánicos, y paisajísticos.

Con una superficie de 8.348 Ha., el Parque Natural comprende parte los términos municipales de Sigüenza, Mandayona, Saúca, Torremocha del Campo, Algora y Mirabueno.

El Cañón del Río Dulce se localiza en la zona norte de la provincia de Guadalajara, formando parte de las estribaciones más occidentales del Sistema Ibérico.

Geológicamente se trata de una hoz labrada en una paramera cárstica de edad jurásica y cretácica, típica de la Alcarria Alta, y característicamente cubierta de encinares, quejigares, reducidos de sabinar albar y de rebollar, cambronales, aliagares, esplegares y tomillar-pradera.

Fotografía: RAOUL SERVERT (2011)



La Hoz cuenta con numerosos escarpes de variada morfología, incluyendo abrigos, formas pétreas en proa de barco, arcos de piedra, tormagales, setas y agujas. Las laderas presentan localmente llamativos caos de bloques desprendidos y vertientes regularizadas con gelifractos.

El río Dulce cuenta también con barreras y terrazas travertínicas, así como con un meandro encajado y abandonado

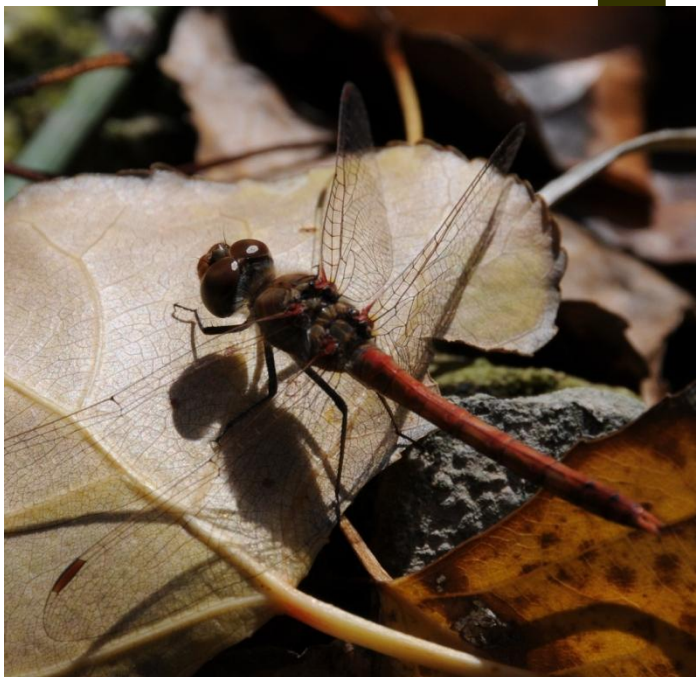
La fauna es tan variada como los ecosistemas que encontramos en el Parque, ya que están íntimamente relacionados. En el ecosistema de roquedos encontramos a la escasa Águila perdicera (una pareja), en peligro de extinción en Castilla-La Mancha junto con alimoches, buitres leonados, águilas reales, halcón peregrino y chova piquirroja.

Descendiendo al ecosistema ripario, son habituales de estas zonas la garza real, ánade real, martín pescador, lavandera cascadeña, lavandera blanca o mirlo acuático. Otras especies de hábitat más forestales aparecen frecuentemente en los sotos y choperas, tales como el autillo, el pico picapinos, la oropéndola o el cuco. Las zonas boscosas son utilizadas por el azor, gavián, alcotán, busardo ratonera, y águila culebrera. Como mamíferos destacar erizos, topillos, musarañas, zorros, corzo, jabalí, gato montés, garduña, gineta y tejones. Del ecosistema acuático destacar la nutria.

Desde el punto de vista botánico, en el barranco, la continentalidad del clima y el predominio de suelos muy poco evolucionados sobre calizas y dolomías condicionan la existencia de comunidades vegetales especializadas en sobrevivir en ambientes particularmente duros para la vegetación.

Es el caso de los sabinars negrales, guillomares y erizales que cubren las laderas rocosas de la hoz, o las comunidades rupícolas y glerícolas que ocupan, respectivamente, los numerosos escarpes y los gelifractos activos.

Las riberas del Dulce ofrecen un hábitat más afable para la vegetación, permitiendo la aparición de retazos del bosque galería, principalmente fresnedas con sauces y álamos blancos, choperas de repoblación, densas arbustedas caducifolias espinosas, carrizales, juncales y otras comunidades de helófitos, elodeidos y miriofílidos acuáticos.



Fotografía: RAOUL SERVET (2011)



Fotografía: RAOUL SERVET (2011)

Declarado Parque Natural por la Ley 5/2003, el Cañón del Río Dulce ha sido propuesto a la Comisión Europea como Lugar de Interés Comunitario (LIC) y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

Jornada "Crisis y Territorio" Aportaciones y Conclusiones del VI CIOT



Antonio Serrano Rodríguez

Ingeniero de Caminos Canales y Puertos.
Economista

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Presidente de FUNDICOT

Organizado por FUNDICOT, el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, el Ministerio de Fomento, el Gobierno de Navarra, la Generalitat de Catalunya, el Gobierno Vasco, el Gobierno de Aragón y el Gobierno de Canarias, el lunes, 28 de Noviembre de 2011, se celebró en el Salón de Actos del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino la jornada "CRISIS Y TERRITORIO" Presentación de las aportaciones y conclusiones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio.



Posteriormente se desarrolló la mesa redonda "Crisis, Territorio y Ciudad. Perspectivas de futuro" moderada por D. Antonio Serrano y en la que intervinieron como ponentes D. Jesús Casas, en representación del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, D. Félix Arias, en representación del Ministerio de Fomento, D. Pablo Dolz, en representación del Gobierno de Aragón, y D. Eduard Rosell, en representación de la Generalitat de Catalunya.

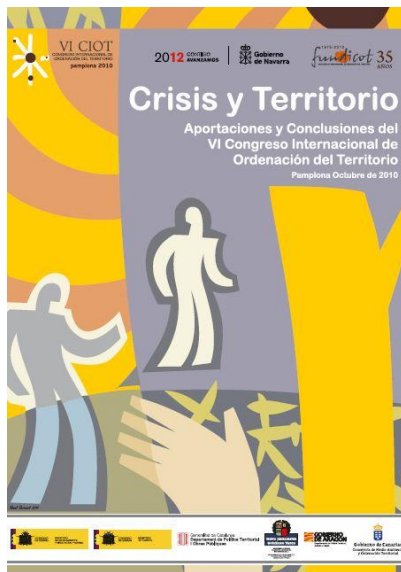


La jornada comenzó con la ponencia "Consecuencias de la crisis en el territorio español. Aportaciones y Conclusiones del VI CIOT" a cargo de D. Antonio Serrano Rodríguez. Presidente de FUNDICOT.



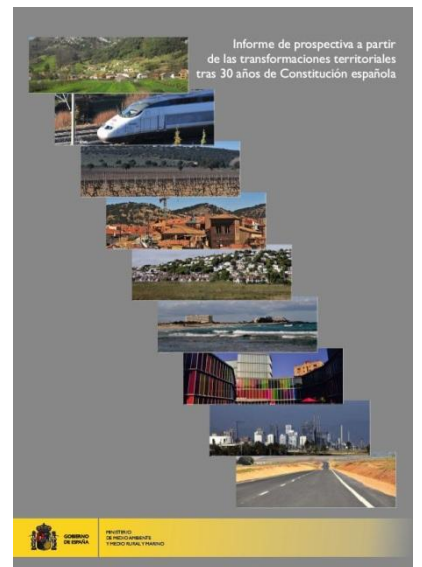
A los asistentes se les entregó el libro "Crisis y Territorio. Conclusiones y aportaciones del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio".

Se trata de una publicación de 415 páginas y un CD, donde se recogen las citadas Conclusiones, el resumen de las aportaciones destacables de las ponencias de cada área temática, efectuado por los miembros del Comité Científico encargados del mismo, y el resto de aportaciones que se produjeron a lo largo del Congreso por parte de los Conferenciantes y Ponentes invitados.



Igualmente, en el libro se incorporan los discursos de Clausura e Inauguración, a cargo, respectivamente, del Presidente y Consejera en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra, impulsor del sexto Congreso.

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



Políticas de la Tierra

Panorama en 2012



Antonio Serrano Rodríguez

Dr. Ingeniero de Caminos Canales y Puertos.
Economista
Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Valencia
Diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Presidente de FUNDICOT

Se inicia el año 2012 y también una nueva época en la dirección de la Revista de FUNDICOT, para la que escribo este artículo con la intención de convertirlo en una sección fija de la misma. Sección que vaya permitiendo reflexionar sobre donde estamos, cuales han sido los principales hitos en los que haya tenido ocasión de participar y exponer mi visión desde la perspectiva de la temática que nos ocupa, entre la publicación de cada Revista (en este número me referiré a los aspectos más relevantes que, en mi opinión, se han producido a lo largo del año 2011) y, lo que seguramente tenga un mayor interés, sobre qué es posible esperar para este año 2012 que se inicia con muy malos presagios en casi todos los campos y, como no, también en el de Políticas de la Tierra.



Dado que el cambio no ha sido nunca tan rápido ni la situación tan cambiante a nivel global como lo que acontece en la actualidad, donde cada noticia queda obsoleta a los pocos días de producirse y es sustituida en los medios de comunicación por otra noticia peor, creo que es oportuno comenzar por el final: el 6º Foro de Liderazgo Turístico de Exceltur, celebrado el 17 de enero de 2012, con la presencia e intervención del Presidente de Gobierno y de destacados empresarios de los sectores Turístico, Transportes y Construcción.



Empezaríamos así por un sector fundamental para la economía del país y su territorio, y conectaríamos con el artículo sobre similar temática que escribí en agosto de 2011, tras participar, en una Mesa redonda, en el Encuentro internacional sobre Turismo (Santander, 20 de julio de 2011) en el que se presentó el Informe MoniTUR 2010.

Directamente conectado con los temas tratados en el citado 6º Foro hay que situar los contenidos de la Conferencia sobre Crisis y territorio del acto del 28 de noviembre pasado organizada por FUNDICOT y las Conclusiones del 6CIOT, así como mi participación en el 5º CONAMA local, celebrado en Vitoria el 29 de noviembre, tanto como miembro del Comité científico como en mi condición de ponente en dos de sus sesiones (Nuevas formas de intervención sobre las ciudades y el territorio y Ciudades verdes), sobre las que las aportaciones del Presidente del Gobierno y del panel de expertos de economía del citado 6ª Foro de Exceltur conectan muy directamente.

Otro bloque de reflexiones necesariamente conectadas con lo anterior proviene de mi participación en distintos actos y de la publicación de distintos artículos de los que conviene destacar, en este año 2011, el Seminario sobre Áreas protegidas y cambio global, organizado por EUROPARC, y el proyecto CaDEC de ESPON, organizado por el OSE (ambos en el mes de noviembre), el ciclo del Paisaje de Vitoria y el I Congreso internacional sobre Los Caminos de la Sostenibilidad de Bilbao (ambos en junio), o las Jornadas sobre Retos y oportunidades de la Ingeniería Española, celebradas en el Instituto de la Ingeniería de España que acoge a FUNDICOT (mayo).

El programa de actividades del congreso se divide en tres días:

- Día 1:**
 - mañana: Apertura, Conferencia inaugural Flacim Rubén Preci, Conferencia inaugural Ramón Fraix, Conferencia inaugural Sergio Guzmán, Conclusiones Relator 1.
 - tarde: Visita Vitoria Bilbao.
- Día 2:**
 - mañana y tarde: Mesa 1: Políticas públicas, Ponentes 4 (Ponente 2 Universidad País Vasco), Conclusiones Relator 2.
 - mañana y tarde: Mesa 2: Buenas Prácticas Propuestas, Ponentes 4 (Ponente 2 Universidad País Vasco), Conclusiones Relator 3.
- Día 3:**
 - mañana: Conclusiones Relatores 1, 2 y 3.
 - tarde: Opcional visita Barrio de Indios Bilbao.

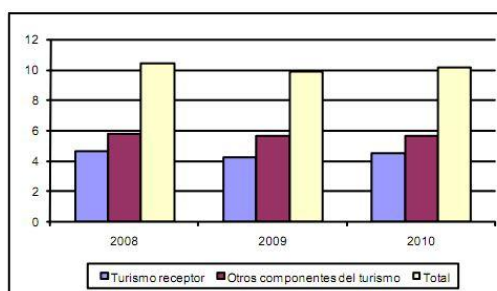
Los contenidos de las intervenciones realizadas se pueden bajar de www.fundicot.org, www.fundacionsistema.es o de las web de los organizadores de las sesiones (CONAMA, EUROPARC, OSE, etc.) siendo el objetivo de este artículo el de sintetizar las principales reflexiones que cabe realizar sobre dichos contenidos, y las previsiones a corto y medio plazo para España, en línea con lo realizado en la investigación efectuada para el MARM: "Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva

sobre el Modelo territorial 2015", cuyo Informe ejecutivo de síntesis se puede descargar en la web de FUNDICOT.

Con respecto a las previsiones a corto plazo, he tenido el privilegio de ser uno de los pocos españoles que ha escuchado en vivo y en directo una intervención del actual Presidente del Gobierno sobre lo que van a ser las principales políticas a desarrollar en España, producida tras una intervención del Presidente de Exceltur y Vicepresidente de Meliá Hotels Internacional, que encuadró y prologó la intervención leída de nuestro Presidente con fuerte coincidencia en objetivos y propuestas. A ellas me refiero igualmente en los epígrafes siguientes.

TURISMO

Con respecto a este sector, ambos citaron los últimos datos de las Cuentas Satélite del Turismo para el año 2010, publicadas por el INE el 29 de diciembre de 2011, y en las que se señala que el turismo significó el 10,2% del PIB de España y del orden del 12% del empleo, en 2010, mejorando en 3 décimas su participación en el PIB respecto a 2009, gracias a que la demanda final turística tuvo un crecimiento en términos económicos corrientes del 3,0% frente al 0,3% del conjunto de la economía española. Y ello, fundamentalmente, como consecuencia del crecimiento de la demanda extranjera (la demanda interna continúa disminuyendo y la crisis en los territorios donde ésta predomina sigue siendo muy fuerte) que huye de países con conflictos geopolíticos (norte de África). Aspecto positivo pero que, a su vez, muestra una gran debilidad: el crecimiento no se produce por méritos propios sino por deméritos de los competidores.



FUENTE: INE. Cuenta satélite del turismo en España

En todo caso, España, tras la reducción de visitantes que supuso la crisis global iniciada en 2008, ha vuelto a la senda de incremento cuantitativo de los turistas extranjeros, superándose los 53 millones de visitantes en el año 2010, pero con las mismas debilidades (menor gasto por turista, menor duración de la estancia me-

día, menor productividad) que cada vez de una manera más clara se han ido perfilando a lo largo de los últimos 15 años. Se mantiene, por lo tanto, la necesidad de mejorar la productividad del sector y de introducir modificaciones en el mismo que permitan asegurar su sostenibilidad económica y empresarial a largo plazo. Y ello, en un marco en el que el creciente peso de la web en la comercialización, y el tener que atender adecuadamente a las motivaciones de una demanda con capacidades de elección crecientes, deberían ser causas suficientes para cambiar la forma de enfocar las políticas turísticas.



En este marco, con respecto a la reunión de hace seis meses, se mantiene la filosofía de que el turismo es un potencial de primer orden de España y uno de los sectores que pueden ayudar a salir de la crisis si se actúa adecuadamente. Pero ha desaparecido de los discursos la reflexión de que no tiene mucho futuro la filosofía de más turistas a cualquier precio, cuando el saldo marginal de un nuevo turista en determinadas áreas y tipologías da lugar a un balance neto negativo para el país.

Desde el punto de vista de la racionalidad del sector y de su productividad sería muy grave olvidar que si el aumento del número de turistas se produce reduciendo precios y servicios, los resultados serán cada vez más insatisfactorios; y que sólo si la política turística es capaz de responder a la generación de nuevos sectores de demanda ambientalmente sostenibles e integrados en nuestra cultura y capacidad de innovación, el turismo podrá tener un futuro alagüeño.

En este sentido hay un acuerdo de todas las partes sobre las ventajas de un Plan Integral Turístico¹⁴ que concrete acciones y presupues-

¹⁴ El Consejo Español de Turismo aprobó en 2011 el compromiso a favor de un nuevo modelo de turismo para el litoral español y su declaración de adhesión al Plan Turismo Litoral Siglo XXI, en el que se pretende que el sector crezca en un 3% de media anual en la década 2010-2020, reducir su carga ambiental, revalorizar y restaurar el litoral y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero ligadas al sector en un 20%, entre otros aspectos. Para ello se considera necesario una política que ofrezca una variedad y diversidad de productos turísticos (definiendo una marca propia para cada uno de ellos) adaptando y diversificando los destinos y asegurando que cada uno de ellos tenga la calidad (urbanística, ambiental, de servicios, confort, etc.) exigible, con pautas de productividad y de satisfacción del turista elevadas, y que esté adaptada a las nuevas necesidades del siglo XXI (sostenibilidad ambiental, adaptación y lucha contra el cambio climático, preservación del patrimonio, productividad, empleo, ...).

tos públicos y privados. Se alabó el ejemplo seguido por México en la implicación de todas las administraciones y agentes sociales en el desarrollo del sector, y en el seguimiento mensual de su evolución. Y se destacó la importancia de la concertación y colaboración público-privada, con la potenciación de la Conferencia Interministerial Turística y su ampliación a una Conferencia de Presidentes de Comunidades autónomas.

¿Es posible promover una recreación del sector sobre nuevas bases socioeconómicas, territoriales y ambientales, impulsar la regeneración y recreación de ámbitos maduros y obsoletos para las necesidades de una demanda que interese a los objetivos del país (que es muy distinta a la del turismo de masas iniciada por los "tour operators" en la década de los setenta) y recuperar el atractivo de los recursos ambientales y del paisaje que fueron el núcleo central de la demanda turística de España? Seguramente sí, pero no parecían ir por ahí las principales demandas planteadas por los empresarios del sector, ni las aportaciones realizadas desde la Presidencia del Gobierno, centradas en definir "modificaciones legislativas para mejorar la flexibilidad y adaptabilidad de las leyes y del empleo". Las palabras clave las pronunció Joan Gaspart (Presidente del Grupo Husa y Presidente del Consejo de Turismo de la CEOE) cuando señaló que las medidas deben ir dirigidas a asegurar que los empresarios ganen dinero con sus inversiones, ya que sólo así las realizarán y crearán empleo. Lo cuál es evidente, pero si esta ganancia debe competir con las que se derivan de la especulación financiera internacional (o de la simple compra de títulos de deuda pública a largo plazo, por encima del 6%) en un marco esperado de recesión de la economía española (menos PIB a repartir) es evidente que sólo se puede conseguir si los sueldos y salarios tienen una reducción no sólo similar a la del PIB, sino superior a ésta para que las ganancias de los empresarios se puedan incrementar. Y si hay fuertes restricciones en los gastos públicos y se piden ayudas para la necesaria reconversión de los destinos maduros (áreas turísticas degradadas) en lo que tanto empresarios como Gobierno coincidieron¹⁵, es evidente que ello sólo se puede producir a costa de la reducción de recursos para otros sectores. ¿Cuáles?

¹⁵ No hay que olvidar el último trabajo del Foro Económico Mundial (http://www3.weforum.org/docs/WEF_TravelTourismCompetitiveness_Report_2011.pdf) en el que se recoge una pérdida relativa de competitividad del sector en España frente a Reino Unido y Suecia, pasando de la 6ª posición de 2009 a la 8ª en 2010, en gran parte por el empeoramiento de su sostenibilidad ambiental, y de la calidad aportada al sector por sus recursos humanos y naturales.

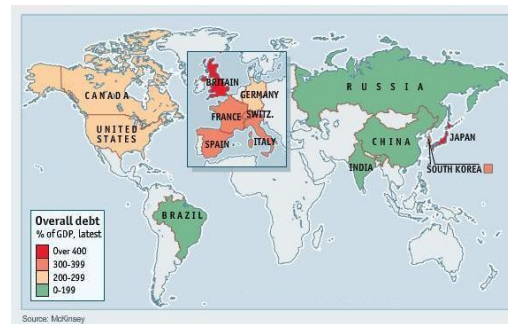
Las previsiones tendenciales de los empresarios son que el sector siga aumentando su participación en el PIB español (del orden del 0,2%) por el mantenimiento del crecimiento de los viajeros exteriores y por la atonía económica del resto de sectores en España, pero con disminución del turismo nacional (por la disminución en el nivel de renta de las clases medias y trabajadores) y el mantenimiento de la situación de crisis en los territorios más asociados a este tipo de demanda (litoral mediterráneo y turismo interior). Mejoras en la situación la asociaban a medidas que animen a los empresarios del sector a nuevas inversiones, entre las que destacaban las señaladas modificaciones legislativas para mejorar la flexibilidad y adaptabilidad de las leyes y del empleo.

TENDENCIAS EN LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SU INFLUENCIA SOBRE ESPAÑA

Necesariamente el tema turístico se encuadra en la evolución seguida por la situación de cambio global que se produce en el conjunto del Planeta y, en este sentido, hemos de referirnos tanto a las propuestas de empresarios y del Presidente de Gobierno, como a los planteamientos de los Directores de los Servicios de Estudios del Banco de España, BBVA y La Caixa que, con la moderación del Presidente de Analistas Financieros Internacionales, plantearon en el mismo 6º Foro sus expectativas para 2012 en España. Y también a las distintas reflexiones y previsiones de distintos enfoques e Informes que a diario tratan de profundizar en esta compleja problemática.

En síntesis, se puede decir que España sigue sufriendo las consecuencias de una crisis global financiero-especulativa en la que el endeudamiento de su sector privado no financiero (cerca del 140% del PIB de deuda) y de las familias y del sector financiero españoles (más del 80% del PIB de deuda cada uno) tiene una importancia mucho más significativa relativamente que la del Estado (del orden del 70% del PIB de deuda). Que estos niveles de endeudamiento en España están muy directamente relacionados con una construcción desproporcionada y con una burbuja inmobiliaria apoyada desde las administraciones públicas, fundamentalmente entre 1996 y 2003. Y que, según The Economist (World debt guide. July-2011) estamos en una situación que, aunque más de cuatro veces mejor que Irlanda, Portugal y Grecia, y cerca de Italia, presenta una tasa de crecimiento esperado de su PIB menos pago de la deuda estimado en el -3,2%. Crecimiento negativo que habla de la importancia de políticas que ayuden, simul-

táneamente, a incrementar el crecimiento y a reducir el nivel de endeudamiento y el coste de la deuda. Pero, con la previsión de la continuación de las tensiones económicas sobre la Unión Europea, España presenta unas previsiones prácticamente unánimes de disminución de su PIB, con una entrada en recesión técnica, incremento del desempleo (ya por encima de los 5,2 millones a inicios del año 2012), disminución de la renta familiar disponible y debilitamiento del acceso a los servicios públicos soportes de la sociedad del bienestar.



Las previsiones de los citados Directores de Servicios de Estudios fueron unánimes al mostrar que 2012 va a ser un mal año económico mundial, peor que 2011, registrándose una desaceleración de la economía mundial cuando todavía no se ha salido de la crisis 2008/9, sobre todo para la Unión Europea y, en particular, para España.

En este marco, el Presidente de Gobierno señaló que su política se centra en tres ámbitos fundamentales (estabilidad presupuestaria de todas las administraciones, equilibrio del sistema financiero y reforma laboral) cuyos objetivos más inmediatos son cumplir con el objetivo del 4,4% de déficit público para 2012 (lo que requiere una corrección del orden de 40.000 millones de euros, mientras que las medidas adoptadas a 31/12/2011 sólo corrigen del orden de 15.000), corregir los balances del sector financiero de la sobrevaloración de sus activos inmobiliarios (lo que puede llegar a implicar hasta otros 40.000 millones¹⁶) facilitando las fusiones bancarias, y flexibilizar el mercado laboral para reducir el coste del factor trabajo

¹⁶ Aunque no va en esta línea el Real Decreto-ley 20/2011 del BOE de 31 de diciembre de 2011, donde se retrasa hasta junio de 2013 la aplicación de la valoración administrativa de los terrenos que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, en los términos establecidos en el texto refundido vigente de la ley del suelo estatal (que permite la aplicación de justiprecios expropiatorios sin incorporar expectativas especulativas para la realización de políticas y obras públicas) manteniendo las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo (lo que permite que bancos y empresas no se vean obligados a modificar la valoración a precios residuales efectuada sobre estos terrenos en sus balances, como ya había hecho el anterior Gobierno con la prórroga efectuada del mismo hasta el 31 de diciembre de 2011).

en la economía y la flexibilidad en su contratación.

También en la línea de la flexibilización se refirió, concretamente, a la flexibilización del sector energético y del resto de los sectores económicos, a evitar duplicaciones administrativas y, como reforma legislativa concreta, a la reforma de la Ley de costas, específicamente demandada por los empresarios "para ayudar a salir de la crisis" ¿Nos imaginamos cómo?

Centrándonos en la energía, de importancia capital para comprender los déficit en la balanza de pagos españolas, el consenso se sitúa en una estabilización de los precios del petróleo para 2012 en los actuales niveles entre 100 y 120\$/barril Brent, aunque con una tendencia creciente a largo plazo y una fuerte incertidumbre sobre su evolución a corto, por los riesgos geopolíticos de Irán y del resto de países productores. Lo malo es que, en todo caso, la previsión de estabilización a corto viene acompañada de unas previsiones de la devaluación del tipo de cambio del euro frente al dólar hacia 1,2 €/\$, que va a implicar un incremento de la factura energética para toda la UE y para España¹⁷.



Por el lado optimista podemos señalar la esperanza manifestada por algunos Institutos de prospectiva sobre que el precio del petróleo se desplome como consecuencia de la reducción de la demanda, situándose a niveles de entre 70 y 80 \$/barril Brent, con una caída cercana al 40% sobre sus precios actuales, lo cuál serviría de acicate a la mejora del consumo y de la economía americana, y sería una tabla de salvación para los desastrosos saldos comerciales de Grecia, Portugal, España e Italia, entre otros países europeos. Sin embargo, las citadas tensiones guerreras en Irán, Siria y países aledaños,

¹⁷ Las repercusiones sobre la economía española y sobre el propio Modelo territorial de esta evolución ya fueron consideradas en el trabajo realizado "Informe Transportes", elaborado dentro del Programa de Cambio Global España 2020, de FUNDICOT y CCEIM (Fundación de la Universidad Complutense de Madrid) presentado públicamente en distintos foros (de la propia CCEIM, de FUNDICOT, de CCOO, de la Casa Encendida-Caja de Madrid, y base de la realización de un Curso de Verano en El Escorial realizado por FUNDICOT con la Universidad Complutense en junio de 2010 y que se puede descargar en www.fundicot.org) y en el antes citado trabajo para el MARM (también descargable en www.fundicot.org).

y la creciente inestabilidad de otros productos tradicionales, junto con la continuación del incremento de la demanda en los países en desarrollo y la reducción creciente del petróleo barato y su sustitución por petróleo a mayor profundidad y de peor calidad, no auguran mucho éxito a este vaticinio. Aunque es cierto que en EEUU el petróleo WTI ha registrado importantes reducciones en su precio y ello está influyendo muy positivamente, junto con las medidas de incentivación de la economía adoptadas por el Gobierno de EEUU, en lo que parece ser la mejora actual de la situación económica de ese país. En todo caso, serán las decisiones que adopte la OPEC al respecto (y en particular Arabia Saudí, con capacidad para influir en los precios con sus variaciones en la producción) y el posicionamiento de los mercados financiero-especulativos sobre los mercados de futuro del petróleo (que, por ahora, para 2012 están optando por su estabilidad) los que marquen, en última instancia, la evolución e intensidad de estos cambios en los precios, con lo que, nuevamente agentes externos y la globalización de los mercados especulativos condicionarán radicalmente la evolución económica de España, que no ha sabido avanzar de forma significativa en la disminución de la dependencia energética, racionalizando consumos (ordenación del territorio, urbanismo, transporte, edificación, intensidad energética de los sectores productivos) potenciando las energías renovables (incomprensiblemente las políticas de apoyo al carbón del último Gobierno han llevado a que la producción de electricidad de renovables haya disminuido del orden del 10%, en 2011, mientras que el carbón ha subido su participación en un 95%), la economía verde y el desarrollo endógeno.

SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y COHESIÓN TERRITORIAL

La celebración, en octubre de 2010, del 6º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (6CIOT) ha permitido que FUNDICOT potencie la reiterada reivindicación de que la Ordenación del Territorio es una disciplina científica y práctica administrativa que tiene una utilidad insustituible en el avance hacia la sostenibilidad ambiental, la cohesión socioeconómica y el equilibrio territorial, ya que, a su través, se modula el paisaje y los efectos (normalmente de gran perdurabilidad) de las actuaciones sobre el suelo, públicas y privadas, al margen de los beneficios o perjuicios que produzcan a la población y a los propios ecosistemas o recursos naturales. Su carácter horizontal y multisectorial posibilita que sea un instrumento fundamental para la coordinación, concertación y coopera-

ción en la definición del modelo de desarrollo y en la defensa y enriquecimiento del patrimonio territorial, porque dos de sus principales virtudes son: en primer lugar, la de conseguir sinergias entre las distintas actuaciones de las administraciones públicas (infraestructuras, servicios, políticas agrarias, ambientales, etc.) y las del sector privado, atendiendo al hecho de que todas las actividades necesitan un espacio para localizarse y desarrollarse; y, en segundo lugar, la de evitar actuaciones desproporcionadas (el exceso actual de determinadas infraestructuras o la falta de coordinación entre ellas, la sobreurbanización o el deterioro producido en los paisajes litorales son buenos ejemplos) o efectos externos negativos para la sociedad (burbujas especulativas, deterioro de la oferta turística por deterioro del entorno,...) con unos costes desproporcionados para la mayoría de la población.



La búsqueda generalizada de beneficios especulativos en la revalorización del suelo, asociada a determinadas políticas urbanísticas y de ordenación del territorio, han generado procesos de transformación territorial absolutamente desaconsejables con grave deterioro de áreas y ecosistemas de gran valor, fuerte deterioro del paisaje, negativas consecuencias sobre el turismo y generalización de un modelo de ocupación del espacio (ciudad dispersa, con urbanizaciones de gran extensión y muy baja densidad de edificación) de muy baja eficiencia energética (en un país que depende casi al 100% del petróleo, gas natural y uranio y en cerca del 80% del carbón utilizado) y económica (los costes de mantenimiento y gestión de este modelo han desbordado las capacidades económicas de la mayoría de los municipios que han dejado de percibir los ingresos asociados a la expansión urbanística -los ingresos municipales se habían multiplicado, como media, por ocho en lo alto del ciclo- abocándoles la actual crisis a situaciones de quiebra económica). Además, está importante merma de ingresos se produce en todas las administraciones y está llevando a un sensible deterioro de las urbanizaciones, mobiliario urbano y servicios públicos en muchas zonas del territorio español, incre-

mentando la degradación del patrimonio y del paisaje de las mismas.

También este 6CIOT ha permitido constatar cómo el modelo de desarrollo seguido en España ha conducido a unas emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) fuertemente crecientes en el período 1996-2007 como consecuencia del incremento de la movilidad obligada (el transporte representa más de un tercio de las emisiones de GEI) y de la promoción de una edificación centrada en el negocio inmobiliario que ha olvidado principios básicos bioclimáticos o de eficiencia energética y ambiental, llevando a que el sector represente del orden de otro tercio de las emisiones de GEI; de manera que del orden de dos terceras partes de las emisiones de GEI están directamente ligadas al modelo de desarrollo territorial, urbano y edificatorio seguido, no cabiendo ninguna duda de que los necesarios cambios en estas emisiones exigen actuaciones urgentes sobre estos modelos.



COP17/CMP7
UNITED NATIONS
 CLIMATE CHANGE CONFERENCE 2011
DURBAN, SOUTH AFRICA

Pero no es de esperar que se evolucione hacia este cambio cuando, como se temía, la Cumbre del Clima de Durban (COP 17) ha terminado en una de las peores situaciones imaginables, volviendo en muchos de sus aspectos a lo ya establecido en la COP 14 de Bali que condujo a una COP 15, en 2009 en Copenhague, de resultados frustrantes. No se ha producido el acuerdo que prologara el Protocolo de Kioto, que expira en 2012, con la imprescindible adhesión de EEUU, China, India y Brasil, lo que hubiera sido el mejor y más razonable escenario desde la perspectiva de la sostenibilidad del planeta. Pero, desde el inicio de la COP se conocían propuestas por parte de países como EEUU, Brasil, India y China de que el acuerdo se aplazara hasta después del 2020, dejando ocho años de ausencia de regulación/compromiso internacional en el tema; o posiciones como la de Canadá, Rusia o Japón de no prorrogar sus compromisos tras la extinción del Protocolo de Kioto en 2012, con lo que las emisiones reguladas por el compromiso finalmente asumido -de

prorrogar el mismo hasta 2017 ó 2010- pasará de regular alrededor del 25% del total actual a menos del 15% de las emisiones mundiales, con Suiza, Noruega, Australia y Nueva Zelanda manteniendo sus compromisos, junto a la UE¹⁸.

Pero, según el último informe del IPCC (Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX). 18 November 2011) "puede afirmarse con un alto grado de certeza que las temperaturas máximas y mínimas aumentan debido al incremento de los gases invernadero". Y este Informe augura que el cambio climático disparará la fuerza de las tormentas, e intensificará el efecto de las sequías y de otros fenómenos naturales como tornados o inundaciones. Ya con la situación actual de concentración de gases estima que la temperatura media global aumentará entre uno y tres grados centígrados a mediados de siglo, y de dos a cinco grados a finales del mismo, lo que generará pérdidas de miles de millones de euros y afectará gravemente a sectores económicos como el turismo y la agricultura. Y, especialmente en países como España, cuya vulnerabilidad económica y del modelo territorial al aumento de las temperaturas es especialmente grave, afectando de forma severa a nuestros balances hídricos, a nuestra agricultura, sistema forestal, ecosistemas y, de manera directa e indirecta, a la conservación de la biodiversidad; pero también al turismo y al confort climático de nuestras ciudades, a través de su incidencia en sus consumos y dependencia energética; y, desde otra perspectiva, a través del incremento del riesgo en nuestros ya muy frágiles litorales, como consecuencia del incremento esperado en la intensidad y gravedad de los temporales y en el progresivo incremento del nivel de nuestros mares.



¹⁸ Ésta, que por sí sola representa el 12% de las emisiones tiene una Directiva aprobada por la que se compromete a reducir para el 2020 en un 20% sus emisiones de 1990, estando ya en la actualidad en más del 15% de reducción, como consecuencia de la crisis y de las políticas desarrolladas hasta la actualidad en eficiencia y energías renovables.

En esta dirección, en el 6CIOT el objetivo principal fue abrir un debate en torno a la problemática derivada de la crisis mundial sobre el territorio, y en torno a la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada, y en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas. Trece meses después (28 de noviembre de 2011) en la Jornada "Crisis y Territorio" organizada por FUNDICOT con la colaboración del MARM y del Ministerio de Fomento, se reiteraban los factores que han conducido a la situación actual y se destacaba que una de las causas fundamentales del proceso era el marco legal que se inicia con el cambio de gobierno de 1996, con una ley del suelo incentivadora de la especulación inmobiliaria (ley del suelo de 1998) y con una incomprensible sentencia del Tribunal Constitucional que excluye a la Administración General del Estado (AGE) del imprescindible proceso coordinador en la materia (sentencia del TC61/1997, de 20 de marzo). Si a esto se une una demasiado frecuente ausencia de políticas de ordenación del territorio adecuadas, y unos planes generales o de desarrollo continuamente modificados y adaptados al negocio inmobiliario¹⁹, tenemos definido el marco que ha propiciado e impulsado las burbujas especulativas en el país, culpables en gran parte de la actual crisis del modelo.

No podemos ser muy optimistas con la evolución hacia los citados objetivos de sostenibilidad ambiental, equilibrio territorial y cohesión socioeconómica a la vista de las citadas intervenciones del pasado 17 de enero de 2012 en lo que se refiere a la regulación ambiental y, en particular, a los nuevos contenidos previsibles para la Ley de costas. Previsión pesimista que también sobrevuela sobre otras competencias propias del actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como son las del agua, biodiversidad y paisaje, elementos fundamentales del patrimonio territorial español, sobre los que el riesgo de cambios en las políticas (ya muy devaluadas en la segunda legislatura de Gobierno del PSOE) o en las propias normativas con retroceso para la sostenibilidad ambiental del desarrollo son muy elevados. Y lo mismo sucede con las previsiones de

¹⁹ El planeamiento urbanístico vigente se ha aprobado, en su inmensa mayoría, antes de la Ley del suelo de 2007; y, dada la ausencia de incorporación de la misma en la correspondiente legislación autonómica, previsiblemente con la misma filosofía que ha ayudado a la generación de los problemas actuales.

modificación sobre la Ley del suelo por parte del Ministerio de Fomento y sobre las tendencias que se están produciendo en urbanismo, ordenación del territorio y políticas de suelo y vivienda, donde no sólo aparece la amenaza de actuaciones que vuelvan a incentivar la creación de burbujas inmobiliarias en un futuro²⁰), sino que la aprobada recuperación de la desgravación fiscal en el IRPF para la adquisición de vivienda (Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. BOE de 31 de diciembre de 2011) muestra un primer paso en esta línea pesimista, donde todavía es más incomprensible el carácter retroactivo de la misma al año 2011, haciendo desaparecer la lógica, que podría darle algún sentido, ligada a pretender incentivar la venta del fuerte stock actual existente de viviendas.

LOS BENEFICIOS ESPECULATIVOS Y EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD VIGENTE

Si la insostenibilidad ambiental del modelo basado en la especulación inmobiliaria no presenta dudas, tampoco la tiene su insostenibilidad ética, ya que la especulación urbanística ha llevado a frecuentes casos de corrupción posibilitados por las fuertes revalorizaciones y rentabilidades obtenidas para las inversiones efectuadas; ha favorecido y favorece el blanqueo de dinero negro; e implica procesos de transferencia de renta desde el conjunto de la sociedad (sobre todo de los jóvenes y personas sin patrimonio inmobiliario) a los especuladores que, frecuentemente, la localizan en los denominados paraísos fiscales. Además, esta situación ha colaborado a una grave pérdida de imagen de España, tanto en los índices de corrupción de los indicadores internacionales como por la pérdida de confianza en la política urbanística y territorial, o en la administración y en la justicia española. El Informe Auken al Parlamento Europeo, de 20 de febrero de 2009, aunque sin ninguna trascendencia jurídica por ahora, enmarca nítidamente esa grave pérdida de imagen que se ha visto completada con la tramitación ante los tribunales europeos de Luxemburgo de las quejas contra leyes urbanísticas

²⁰ La actual coyuntura del sector es una garantía de que la burbuja no se reproduzca a medio plazo, ya que éste presenta un exceso de suelo urbanizable hipotecado a precios muy por encima de su valor, fuertísimo endeudamiento privado y morosidad ligados al sector, y el parque de viviendas ha alcanzado una dimensión desproporcionada (del orden de 27 millones con menos de 17 millones de hogares o, lo que es lo mismo, más de 10 millones de viviendas en segunda residencia, inversión especulativa o ruina/abandono rural) y el número de viviendas en venta (del orden de dos millones entre nuevas y de segunda mano) y las dificultades para acceder a los créditos hipotecarios por la situación del sistema financiero español, hacen esperar una continuación de la caída de los precios a corto y un mantenimiento de los mismos a medio. En este sentido son también reveladores los datos que recoge el OSE en su Informe sobre Sostenibilidad del año 2010, en base a los cuales, según el planeamiento urbanístico vigente en las áreas urbanas supramunicipales, que son las que presentan un mayor potencial de expansión, sigue clasificada una cantidad de suelo para el potencial desarrollo urbano que casi duplica la ciudad existente en las mismas.

concretas (legislación urbanística valenciana) y sobre la aplicación de la Directiva sobre contratos públicos.



En este sentido, en febrero de 2011 se concluyeron los trabajos de FUNDICOT respecto a la colaboración con el Cabildo de Lanzarote para la distribución del documento de las II Jornadas de Legalidad Ambiental, (el documento se puede descargar desde www.fundicot.org) realizadas con nuestra colaboración, de indudable interés desde la perspectiva de uno de los problemas más graves que ha presentado los procesos de transformación territorial en España, como es la numerosa presencia de actuaciones al margen de la normativa vigente, y la reducida capacidad de nuestro ejecutivo y legislativo para corregir la situación.



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

El resultado global de esta dinámica, en España, a lo largo de los últimos cincuenta años ha sido desgraciadamente muy negativo; tanto durante los años de dictadura franquista, con una gestión centralizada del urbanismo y de la ordenación del territorio en la administración general del estado (AGE), como en los treinta y tres años de democracia, con una gestión autonómica derivada de la consideración como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CCAA) del urbanismo, de la ordenación del territorio y de la gestión ambiental. Las políticas y actuaciones urbanísticas y territoriales desarrolladas han tenido efectos muy importantes sobre el conjunto de la economía del país y han colaborado muy directamente a la generación de la actual crisis socioeconómica, significando un altísimo coste para el conjunto de la sociedad, tanto por su participación en los cíclicos procesos especulativos en el suelo y la vivienda con la creación de sucesivas burbujas inmobiliarias que terminan con graves crisis en la economía española, como colaborando de forma destacada al nivel de endeudamiento del sector privado en España que está condicionando una de las fases de mayor inestabilidad, paro y malestar social del país.

CONCLUSIONES

Como principal conclusión a fecha de 20 de enero de 2012 habría que destacar que la continuación en la presión de los mercados financiero-especulativos, la incidencia del problema del paro en España, la inevitable recesión económica de este año con las políticas de ajuste fiscal como único tipo de política estatal, y los graves problemas de las administraciones territoriales para cubrir sus gastos sin los ingresos que la burbuja inmobiliaria les había venido proporcionando a lo largo del período 1997-2007, están llevando en una dirección muy preocupante para la sociedad española.



Las administraciones públicas están olvidando que es en la aplicación de soluciones centradas en la sostenibilidad económica y ambiental a largo plazo, promoviendo cambios estructurales que incentiven las economías verde y del conocimiento, la movilidad social (potenciación del alquiler) la regeneración urbana con la mejora de la eficiencia energética y ambiental de edificios y ciudades, el transporte sostenible y el desarrollo endógeno, siguiendo las buenas prácticas presentes en los países del norte de Europa, el camino que podría significar una alternativa eficaz para el avance en la consecución de los objetivos establecidos en la Constitución Española. Y que no son soluciones lógicas restringir la inversión pública en áreas como en la I+D+i y la educación, que son elementos básicos para una sociedad sostenible y viable, o seguir reduciendo las inversiones en capital territorial productivo sin discriminar entre inversiones que son incomprensibles (aeropuertos sin aviones, puertos sin barcos, autovías sin coches, AVEs sin viajeros, embalses para regadíos sin regantes o urbanizaciones sin viviendas, pero que se continúan realizándose) olvidando que sí existen inversiones en capital productivo e infraestructuras cuya tasa de retorno (rentabilidad) supera con mucho el coste de la deuda pública y donde, por lo tanto, está económica y socialmente justificado la realización de la inversión (¿o es que cualquier ciuda-

dano o empresa no invertiría en un activo así?). En este sentido EEUU ha vuelto a la senda de crecimiento con políticas activas públicas de inversión e intervención, compaginándolas con la contención del endeudamiento, pero sin renunciar a éste como forma transitoria de cambio en el ciclo económico, como ya hiciera en su momento el "new deal" de Roosevelt, sacando a su país de la recesión de 1929.

Cambios como la elección de un nuevo Presidente de Gobierno en España o la imposición de Gobiernos de tecnócratas en Grecia e Italia poco han incidido en la mecánica de funcionamiento de los mercados financiero-especulativos globales, que siguen rigiéndose por la obtención de beneficios a muy corto plazo, con base en las expectativas de variaciones en los tipos de cambio y en las fluctuaciones de precios de activos y materias primas generados por sus propias actuaciones. La crisis del sistema financiero la estamos pagando entre todos los ciudadanos ante la lenta y clara insuficiencia del goteo de medidas de la Unión Europea y del área euro, la consiguiente degradación de la situación económica europea (en contraste con el señalado cambio de evolución de EEUU ante la adopción de medidas de reactivación de la economía) que poco a poco va expandiéndose a nivel mundial, o la continuación de medidas de trasvases de renta vía el diferencial entre los tipos de préstamos del Banco Central Europeo a los bancos y el tipo que estos cobran por la deuda pública de los países como España, que benefician fundamentalmente –a costa del conjunto de los ciudadanos- al sector financiero que ha sido el origen de la crisis actual.

En el aspecto de la sostenibilidad tampoco hay demasiadas buenas noticias ni puede tener muy buenas expectativas ante el hecho de que en junio de este año se celebre la Cumbre Rio+20. Y ello pese a que la Presidencia del Consejo Europeo, en el primer semestre del 2012, corresponde a Dinamarca, con unas intenciones manifestadas de avanzar en la competitividad de Europa y en su crecimiento económico sin incrementar el consumo de recursos y de energía, y que dicho Gobierno haya manifestado su intención de trabajar por un cambio en el modelo económico europeo hacia la economía verde global, la aprobación y aplicación de la Directiva de Eficiencia Energética y el avance hacia el mercado integrado energético europeo, con un incremento significativo del peso de las energías renovables, siguiendo el

comportamiento ejemplar que mantiene al respecto en su propio territorio²¹.



En todo caso, el necesario equilibrio en el balance productivista-ambientalista en España es de esperar que siga decantándose a favor del productivismo y de sus riesgos para España a largo plazo, tras una segunda legislatura de Gobierno del PSOE que significó ya una ruptura en esta dirección del relativo equilibrio logrado en la primera. El propio cambio de denominación del Ministerio, donde el Medio Ambiente pasa a un tercer lugar, el nombramiento como Ministro del que en su momento lo fue de Agricultura (como ya sucedió en la segunda legislatura del PSOE) y el propio origen y trayectoria política del mismo, junto a la ausencia de contenidos ambientalistas del propio Programa con el que el partido popular ganó las elecciones, avalan esta pesimista previsión.

Previsión pesimista que se concreta también en uno de los cambios legislativos confirmados por el Ministro y el Presidente de Gobierno, como es el de la Ley de costas. En la actualidad tenemos la suerte de disponer de un texto -La ley de costas de 1988- cuyas virtudes en cuanto a la utilidad para la consecución de una mejora en la sostenibilidad de nuestro litoral y en cuanto su adelanto en la previsión de los problemas que se avecinan (elevación del nivel del mar, mayor frecuencia e intensidad de temporales marítimos, incremento de los riesgos sobre la interface marítimo-terrestre, etc.) han sido reiteradamente destacadas a nivel internacional.



²¹ El Plan de Adaptación Climática de Copenhague, que pretende convertir a esta ciudad en una ciudad de balance de carbono nulo para 2025, o su Informe Nuestra Energía Futura, que pretende que en 2020 la mitad de la energía eléctrica consumida en ese país provenga de la energía eólica, y que, en 2050 se hayan abandonado la utilización de combustibles fósiles; así como los indicadores de bienestar y modelo de desarrollo del país, que son ejemplares a nivel mundial, son elementos que avalan la consideración de este país como ejemplo de modelo de desarrollo.

Pero se han generalizado, incomprensiblemente, injustamente y sin razón (como demuestran la inmensa mayoría de sentencias al respecto) los ataques a esta ley de costas en aras del beneficio de un número muy reducido de particulares²² y de algunas administraciones territoriales que pretenden recuperar el tipo de actuación litoral que tanto ha incidido en la destrucción de nuestro patrimonio (destrucción de la gallina de los huevos de oro, como se señalaba en Exceltur) y que es uno de las principales responsables de la crisis actual en España. Se olvidan los riesgos que habrá que afrontar de forma creciente (que exigen el freno radical de nueva urbanización en ámbitos saturados desde hace muchos años y una política de retirada de la urbanización del litoral en las cada vez más amplias áreas de riesgo por los temporales) y se vuelven a subordinar los objetivos generales a largo plazo a los intereses particulares a corto plazo de unos pocos.



una situación en la que el crédito bancario se va a seguir reduciendo- si no es con la colaboración económica de las administraciones públicas que, con la política anterior, va a ser prácticamente inexistente. El resultado es el señalado consenso de los analistas en un recesión económica significativa para 2012 y 2013 en España.

En este marco, la sostenibilidad ambiental, el cambio climático o los aspectos más directamente relacionados con estos (territorio, desarrollo rural, urbanismo, vivienda, energía, transporte, biodiversidad, eficiencia en el uso de recursos, agua) presentan objetivos y líneas de actuación excesivamente que han pasado a un absoluto segundo lugar en las prioridades. Y vuelven a aparecer los riesgos de que vuelva a intentarse utilizarse el urbanismo y la construcción como fuente de financiación municipal allí donde le sea factible al ayuntamiento, se continúe con la expansión de la ciudad dispersa, no se enfoque la problemática de las áreas supra-municipales en expansión que corrija la insostenibilidad de las mismas, y se agrave el deterioro del patrimonio territorial por el aprovechamiento, en una situación de crisis, de los espacios de más valor y atractivo para la urbanización. Ojala nos equivoquemos y en la próxima revista podamos hablar de otras líneas de acción, otra situación y otras expectativas.

El camino que cabe esperar en la política gubernamental de los próximos meses se centra en la austeridad, en la reducción del gasto público para reducir el déficit y el endeudamiento público, y en pretender la reactivación de la actividad económica por la vía exclusiva de la intervención privada. Pero ésta no está dispuesta a invertir sus recursos propios -en

²² La información interesada de "asociaciones de propietarios" que, con el apoyo de ciertos medios de comunicación hacen prevalecer sus intereses sobre los generales de todos los ciudadanos, con argumentos que son en su inmensa mayoría desautorizados por los tribunales, les ha llevado a propugnar y presionar directamente por cambios en la ley de costas vigente con, desgraciadamente, un eco creciente entre los distintos partidos políticos, también presionados por unos ayuntamientos y comunidades autónomas que, en muchos casos, siguen anteponiendo el negocio inmobiliario a un desarrollo sostenible asociado a una industria y servicios turísticos profesionalizados y de calidad, que valoren el patrimonio territorial como potencial de desarrollo a mantener.

