

“La Agenda 21 Local como marco de concertación de objetivos a largo plazo”

Don Vicente Aparici Moya

Alcalde-Presidente de la Vall d'Uixó
Vicepresidente Diputación Provincial de Castellón

1º.-LA NECESIDAD DE LOGRAR UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Desarrollamos nuestra actividad en un Planeta cuyos recursos son finitos, lo cual está en profunda contradicción con el modelo económico actual, que se basa en el crecimiento económico infinito. Estos dos hechos son en si mismos contradictorios e insostenibles en medio plazo.

La contaminación atmosférica y acústica, la pérdida de biodiversidad, el incremento en la producción de residuos, el despilfarro de recursos naturales, las desigualdades Norte-Sur... son las consecuencias de un modelo de desarrollo que únicamente pone el acento en aspectos económicos (equiparando desarrollo con crecimiento económico) y olvida valores sociales y ambientales.

Frente a esto- y considerando que la forma de vida anterior no puede prolongarse eternamente- el concepto de desarrollo sostenible se consolida como el nuevo paradigma que la humanidad tiene que aplicar ante los desastres que provocan los efectos secundarios del modelo de desarrollo en que nos encontramos inmersos.

El desarrollo sostenible viene definido por el informe Bruntland como aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias. Otros autores (Almenar, Bono, García) prefieren denominar a esta clase de desarrollo “desarrollo humano medioambientalmente sostenible”.

- **Desarrollo humano:** Se trataría de plantearse que condiciones generales (tanto económicas como estéticas, cognoscitivas, emocionales...) proporcionan a todos los seres humanos (presentes y futuros) la posibilidad de llevar una vida satisfactoria.
- **Sostenibilidad ambiental:** Se refiere a aquella propiedad de una comunidad humana que le permite desenvolverse en un ambiente dado de forma indefinida, lo que implica que su actividad no rebasa las posibilidades de los ecosistemas involucrados sea en generar recursos, en absorber residuos o en seguir prestando servicios imprescindibles para la comunidad.

-LA AGENDA 21 COMO MARCO
PARA LA CONCERTACIÓN DE OBJETIVOS A LARGO PLAZO-

De acuerdo con lo anterior, desarrollo sostenible sería ese proceso de despliegue de potencialidades, de ejercicio de capacidades de carácter individual y social, que se manifiesta sin llegar a rebasar las posibilidades del medio ambiente.

En palabras llanas el desarrollo sostenible pretende que todas las personas puedan vivir los más años posibles, de la mejor manera posible y que – al hacerlo- no coarten que otros también puedan hacerlo y que también lo hagan las generaciones futuras. Pretende ampliar las opciones de las personas (capacidades educativas, medios económicos, longevidad...) de forma generalizable a toda la población mundial actual y a las generaciones venideras.

Lo que diferencia el desarrollo sostenible de las tradicionales concepciones de desarrollo económico y social es que desplaza el foco de interés - que permanecía centrado casi exclusivamente en el desarrollo económico y social- hacia lo más central y lo más periférico, justamente los aspectos más olvidados

- Lo más central: los individuos humanos, fin y baremo del éxito o fracaso de cualquier proceso de desarrollo económico y social.
- Y lo más periférico: el medio ambiente, referencia y soporte indispensable de la vida social y económica de toda comunidad humana.

Queda en cambio relegado a un segundo plano ese espacio intermedio situado alrededor del crecimiento del PIB y las interrelaciones de ese crecimiento con la estructura económica y social de la comunidad. No es que este campo carezca de importancia, pero su excesivo protagonismo ha eclipsado la importancia de las otras dos áreas que consideramos como prioritarias.

Se trata de una opción política radical al pretender que todas las personas tengan acceso al máximo desarrollo de sus potencialidades. Podemos afirmar, pues, que el desarrollo sostenible tiene un alcance no solo económico, sino también humanístico, transgeneracional y armónico con la naturaleza, a la que debe respetarse en su evolución.

De este modo, su consecución presupone cambiar de forma significativa las pautas actuales de desarrollo, producción, consumo y comportamiento, para lo cual se necesita la corresponsabilidad a todas las escalas (y especialmente a nivel local de acuerdo con el principio de proximidad o subsidiariedad).

-LA AGENDA 21 COMO MARCO
PARA LA CONCERTACIÓN DE OBJETIVOS A LARGO PLAZO-

Según este principio- propugnado por la Unión Europea- las decisiones las deben tomar aquellas autoridades que tengan un mayor peso dentro de la escala en que nos encontramos, y que presenten el mayor contacto posible con las personas afectadas o implicadas. Así pues, las autoridades locales son las que cumplen estas condiciones y las que se encuentran más cercanas a la gente, sus problemas y las posibles soluciones.

Lo más importante de todo es que el Gobierno Local, responsable democráticamente, es el punto fundamental en que las opiniones, los valores y las aspiraciones de la comunidad pueden traducirse en proyectos, políticas, planes y programas y así tener un efecto práctico. Tienen , pues, una total competencia para determinar la orientación de la política y las inversiones municipales, por lo que su papel en la consecución de un desarrollo sostenible en su territorio es fundamental.

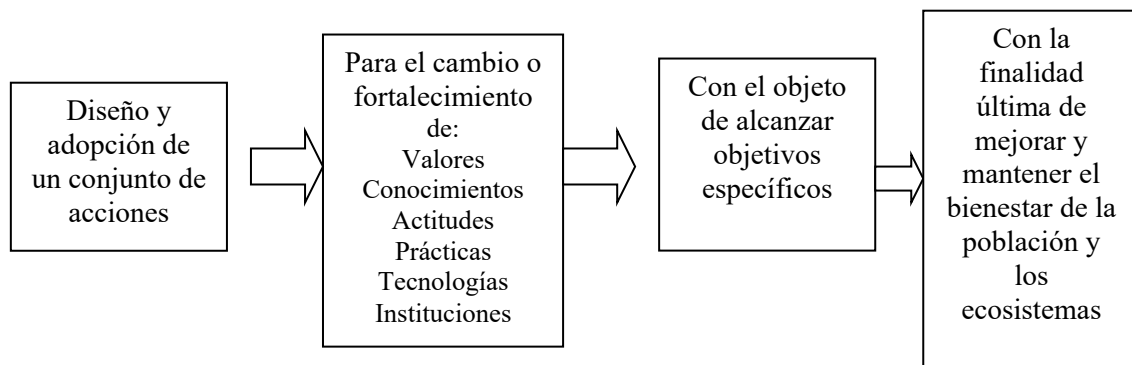
2º.-LA CONVENIENCIA DE DEFINIR UNA ESTRATEGIA PARA LAS CIUDADES

Partiendo del importante papel que tienen las ciudades contemporáneas en la consecución de un nuevo modelo de desarrollo, pasamos a tratar en el presente apartado, la conveniencia de que las mismas se doten de una estrategia que determine su evolución a medio y largo plazo.

Como en nuestras propias vidas, es importante saber hacia donde vamos, lo que – a nivel municipal- requiere que- mediante la fijación de una serie de objetivos- definamos el modelo de municipio que queremos. La consecución de los objetivos consensuados se logrará a través de una planificación, mediante la programación de una serie de acciones.

Así, partiendo del diagnóstico de la situación actual se desarrollará una visión de futuro barajando los diferentes escenarios posibles en un intento por definir lo que es la ciudad y cual ha de ser su futuro.

De este modo, esta estrategia constituye un proceso secuencial cuyo objeto es definir una trayectoria en la evolución de la política municipal que permita conseguir el objetivo antedicho. Cada secuencia adopta la siguiente forma general:



Vemos pues que el que un municipio disponga de un Plan estratégico significa que es consciente que define una estrategia (determinando los objetivos para su territorio) con el fin de intentar aprovechar mejor sus oportunidades. Por tanto, intenta basar dicha estrategia en un diagnóstico y pronóstico lo más riguroso posible lo que implicará que su identificación no sea apresurada ni simplemente intuitiva, sino que responde a un diagnóstico-pronóstico de la situación urbana.

-LA AGENDA 21 COMO MARCO
PARA LA CONCERTACIÓN DE OBJETIVOS A LARGO PLAZO-

Hay que destacar que la fijación de una estrategia global o integral de la ciudad (económica, social, cultural, ambiental, territorial...) le proporcionará una notoriedad y una singularidad que le permitirá conseguir una posición de competitividad económica y de calidad de vida superior a la media de las ciudades de su entorno.

Señalar que en la elaboración y ejecución de la estrategia es importante comprometer a los principales actores urbanos, es decir, aquellos que tienen capacidad para transformar la ciudad

Entre los beneficios de la elaboración de un Plan Estratégico para la ciudad podemos destacar los siguientes:

- Mejora de su competitividad económica
- Dota a la gestión municipal de unos objetivos y estrategias comunes
- Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos
- Sistematización de los objetivos comunes para el territorio
- Colaboración entre los sectores público y privado
- Facilidad para conseguir más recursos económicos
- Implicación de todos los actores en la consecución de los objetivos estratégicos
- Establecimiento de las acciones prioritarias a ejecutar
- Mejora de la imagen del municipio.

3º.- LA AGENDA LOCAL 21 COMO INSTRUMENTO PARA DEFINIR Y EJECUTAR ESTRATEGIAS LOCALES DE SOSTENIBILIDAD

Las ciudades para definir su estrategia pueden seguir diferentes vías y adoptar diferentes criterios o principios de valor en política urbana, que se constituyen en marco de referencia en el desarrollo ese territorio “Reforzar la identidad y el sentimiento de pertenencia a la ciudad” “evitar formas de segregación o exclusión”, “competitividad económica”, “desarrollo sostenible”...

Vista la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo actual, tal y como ha sido expuesto en el epígrafe 1º, la Vall d’Uixó optó por establecer una planificación estratégica en el marco del desarrollo sostenible, en lo que se ha venido llamando “procesos Agenda Local 21”. De este modo se definen los objetivos estratégicos de la ciudad pero siempre dentro de un marco ideológico o filosófico definido, marco constituido por los postulados del desarrollo sostenible.

De este modo el Pleno municipal aprobó que la estrategia con la que debía dotarse la Vall d’Uixó no podía ser cualquiera, sino que debía responder a una serie de principios que se describen a continuación:

Principios ambientales

- I.- Protección de la **biodiversidad**
- II.- Respeto a la **capacidad de carga** del medio ambiente y de la salud de las personas.
- III.- Utilización eficiente de los **recursos**
- IV. **Cooperación internacional** en ámbitos como preservación de los sistemas naturales, cambio climático, lucha contra la pobreza...

Principios sociales

- V.- Acceso a los bienes y **servicios básicos**.
- VI.- **Movilidad** y accesibilidad compatibles con el medio ambiente.
- VII.- La ciudad ha de preservar la **multiplicidad de funciones**.
- VIII.- Fomento de la **implicación social** en los procesos de sostenibilidad urbana

Principios económicos

- IX.- Incremento de la **equidad social** eliminando la pobreza y los diferentes tipos de discriminación.
- X. La economía ha de ser **diversificada** y la dependencia del exterior ha de reducirse..

4º.- LA APUESTA POR EL MODELO CON MAYOR NIVEL DE INTEGRACIÓN

Como *Nuria Font* expone en su libro *"local y sostenible"* la operatividad de las Agendas Locales 21 debe medirse en función la integración que la misma represente, distinguiendo entre:

- **Integración sectorial o transversalidad:** El desarrollo sostenible afecta a aspectos no sólo ambientales sino también socioculturales y económicos, por lo que una Agenda 21 implicará que el municipio adopte políticas o estrategias globales basadas en el trabajo horizontal.
- **Integración de la Comunidad o participación ciudadana:** es también uno de los pilares de la concepción sostenibilista. Las políticas de desarrollo sostenible llevan incorporada una fuerte dimensión participativa y es clave la complicidad ciudadana y el compromiso hacia estos valores culturales y actitudes que hay detrás del desarrollo sostenible.

Estas dos cuestiones centrales (transversalidad y participación) son las que permiten distinguir entre respuestas epidérmicas o simbólicas y aquellas que contienen un verdadero compromiso con la sostenibilidad. Del cruce de ambas dimensiones se obtiene cuatro escenarios posibles sobre el tipo de respuesta a la Agenda 21:

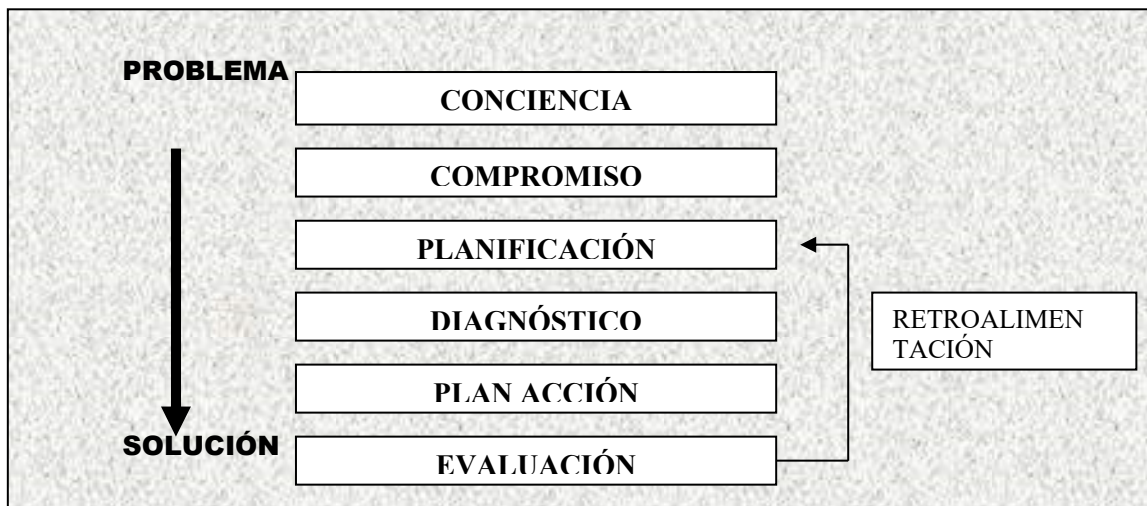
		PARTICIPACIÓN	
		+	-
+ TRANSVERSALIDAD	+	SOSTENIBLE	TECNOCRÁTICO- HORIZONTAL
	-	PLURALISTA- SECTORIAL	SIMBÓLICA

De este modo, las respuestas a la Agenda 21 pueden clasificarse en cuatro:

1. **Agenda 21 simbólica:** No supone transversalidad ni participación. Se trata de un documento programático desprovisto de un compromiso real con la noción de sostenibilidad y carente de los recursos políticos, técnicos, económicos y sociales necesarios para iniciar un proceso de transformación del modelo de desarrollo social.
2. **Agenda 21 pluralista – sectorial:** Es aquel que, aún manteniendo el enfoque sectorial, ha reforzado la dimensión participativa. En general, ésta suele ser la respuesta más frecuente porque permite introducir de una forma realista cambios operativos en parcelas sectoriales concretas.
3. **Agenda 21 tecnocrático - horizontal:** Es el tercer tipo de Agenda 21 y se trata de un modelo avanzado en cuanto a la idea de transversalidad en el que el protagonismo recae sobre técnicos y expertos, pero en el que los actores sociales y los ciudadanos quedan excluidos del proceso.
4. **Agenda 21 sostenible:** Es aquella más innovadora ya que, reforzando la transversalidad y la participación, sienta las bases para iniciar el tránsito hacia la sostenibilidad. A pesar de ser el más difícil de conseguir éste es el modelo por el que ha optado la Vall d'Uixó, en su ambicioso planteamiento hacia la sostenibilidad. Explicamos a continuación cómo ha abordado nuestra población estos dos aspectos:
 - **TRANSVERSALIDAD:** La transversalidad en el proceso agenda 21 de la Vall d'Uixó se ha llevado a cabo:
 - a) Tanto en la propia organización municipal: A través de la creación de una Comisión técnica interdepartamental y la sujeción a informes de sostenibilidad de las actuaciones de otros departamentos como urbanismo o desarrollo económico.
 - b) Como en el Foro Ciudadano: En que se debaten, más allá de aspectos puramente ambientales, todos los temas que afectan a la evolución del municipio como urbanismo, cultura, bienestar social...
 - **PARTICIPACIÓN:** De entre los diversos modelos existentes, la Vall d'Uixó opta por el más abierto, denominado modelo participativo de decisión. Así más allá de Consejos sectoriales crea un órgano independiente y abierto a la ciudadanía en general al que dota de los recursos necesarios para su buen funcionamiento.

5º.-LAS FASES PARA DEFINIR LA ESTRATEGIA: EL CASO DE LA VALL D'UIXÓ .

El camino para definir la estrategia de pueblo a seguir reproduce las fases de los procesos de resolución de conflictos que son:



Este esquema se reproduce en las fases en las que se estructura el proceso Agenda Local 21 y que figuran en esquema anexo, siendo básicamente las siguientes:

1º.-CONCIENCIA O INICIO DEL PROCESO:

La necesidad de establecer una estrategia para la Vall d'Uixó de acuerdo con un nuevo modelo de desarrollo provino del propio Consistorio que ya había emprendido acciones concretas y sectoriales en pro de la sostenibilidad. Se detectó, ello no obstante, la necesidad de adoptar una estrategia global a medio y largo plazo que guiara la política municipal.

2º.-COMPROMISO DE DESARROLLAR UNA AGENDA 21:

Fue la Corporación Local quien- por unanimidad- acordó adherirse a la Carta de Aalborg en agosto de 1999. Los enunciados de la misma marcarán la filosofía del proceso de modo que la estrategia que se acuerde deberá responder a principios de justicia social y sostenibilidad ambiental.

3º.-PLANIFICACIÓN:

Dentro de la propia Corporación Local se constituyó una Comisión interdepartamental (germen de un proceso de re-organización interna del Ayuntamiento) que- vistos los recursos humanos y materiales, así como las peculiaridades del municipio- diseñó las acciones a implementar para la elaboración del Plan de Acción Local y Social intentando implicar a la ciudadanía en el mayor grado posible.

4º.-DIAGNÓSTICO:

Antes de definir el Plan a seguir hay que partir de una visión lo más completa posible del estado actual del municipio a nivel global, con el fin de detectar cuales son los déficits a superar y las fortalezas u oportunidades con que se cuenta. El diagnóstico de la Vall d'Uixó se caracterizó frente a otros del mismo tipo por:

- ❑ **El enfoque sistémico de la auditoría**, que ofrece una visión integrada de toda la realidad local y explica las interacciones entre ámbitos tradicionalmente trabajados de manera independiente.
- ❑ **La relevancia otorgada a los aspectos sociales y económicos**, claves en la estrategia de sostenibilidad local (si bien la mayoría de documentos de este tipo tratan exclusivamente de factores estructurales y ambientales).
- ❑ **La participación ciudadana en el proceso de auditoría**: Con el fin de conocer la percepción de los agentes sociales entorno a la problemática local se recurrió a numerosas entrevistas (según el método Delphi) y a la realización de una *encuesta ciudadana* a más de 1.000 vecinos.
- ❑ **La implicación del conjunto de los técnicos municipales** en la elaboración y supervisión interna del documento.
- ❑ **Una amplia consulta con expertos** de Universidades, institutos tecnológicos, órganos autonómicos y estatales, técnicos de empresas concesionarias
- ❑ **El carácter consensuado de la auditoría**: Con objeto de reforzar el carácter democrático del proceso y el consenso social en torno a las conclusiones del diagnóstico, el documento se sometió a un periodo de consulta pública, realizándose diversas aportaciones que fueron incorporadas.

5º.-LA CONSTITUCIÓN DEL FORO CIUDADANO:

Previamente a la constitución de este Foro (denominado Foro por un Desarrollo Humano y Sostenible de la Vall d'Uixó) se realizó una intensa campaña de comunicación y educación con el fin de atraer al mismo el máximo número de ciudadanos posible. Paralelamente un grupo de trabajo constituido por representantes significativos de los diferentes sectores sociales junto con la Comisión técnica 21, había diseñado la estructura y funcionamiento este órgano.

El nombramiento como Presidente de Don Vicente Martínez Guzmán se consensuó por los todos los grupos políticos del Consistorio. Vecino de la Vall d'Uixó con reconocida experiencia en temas de desarrollo humano y democracia participativa figuran entre sus méritos la dirección del Máster Internacional por la Paz y el Desarrollo, el poseer la Medalla UNESCO por la Paz Mahatma Gandhi ... lo que supuso un valor añadido al Foro.

En cuanto a las principales características de este Foro, hay que destacar:

- Es un órgano independiente (aunque apoyado por el Ayuntamiento con los recursos necesarios) **y abierto** a cualquier ciudadano interesado que muestre un compromiso y dedicación en las Mesas de Trabajo.
- Es un **órgano permanente**, con voluntad de continuidad más allá del proceso de Agenda 21 y del contexto político actual.
- Constituye una **experiencia novedosa de democracia participativa** que tiene como objetivo reflexionar y proponer cambios sobre el **modelo de ciudad en todos los ámbitos**.
- Supone un órgano **difusor de una cultura de la sostenibilidad** y un **instrumento de formación** de sus miembros

Asimismo, el Foro se estructuró por mesas temáticas que funcionan de forma independiente y se reúnen en un Comité de Coordinación:

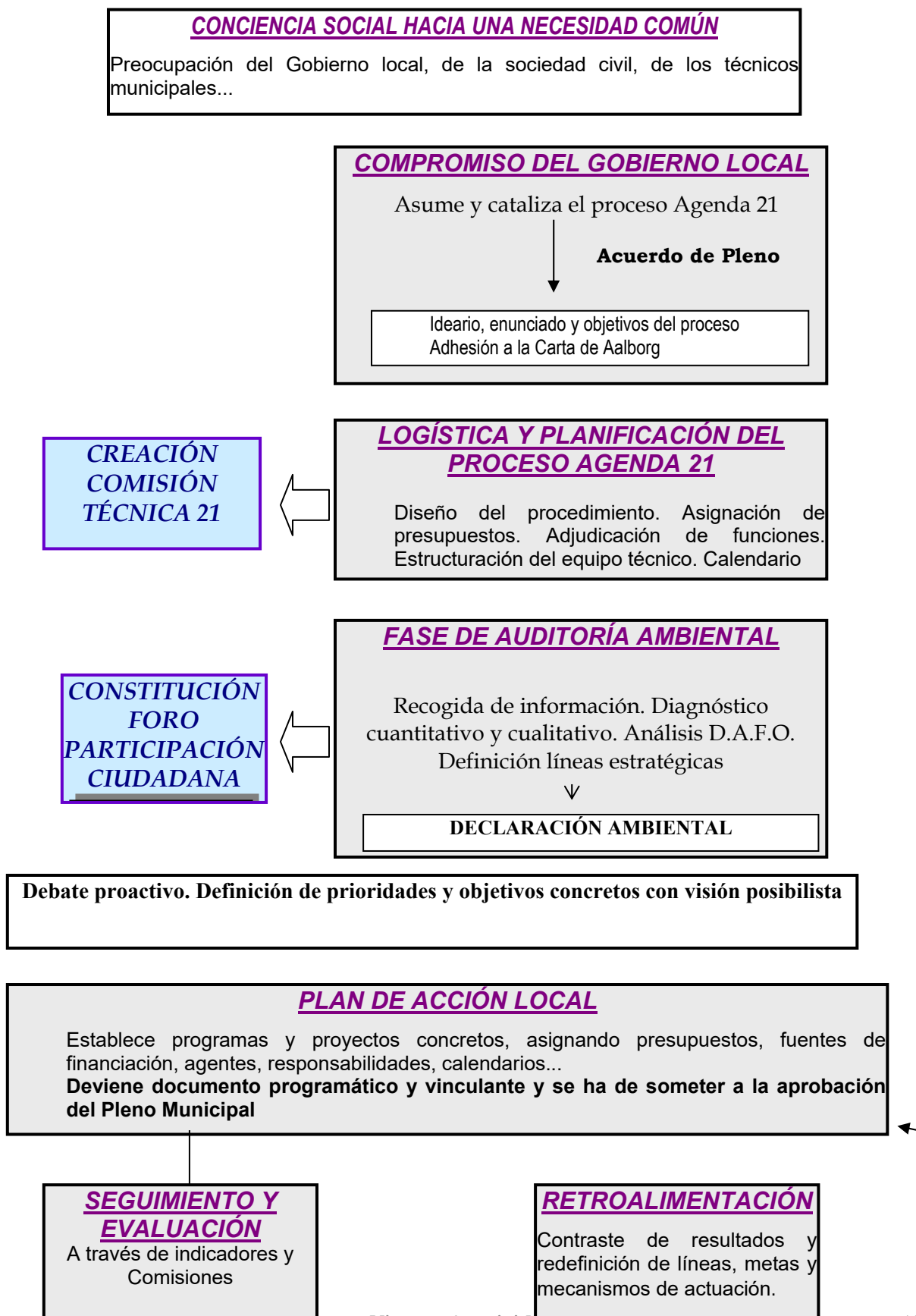
- Mesa de ordenación territorial sostenible
- Mesa de desarrollo económico
- Mesa de calidad ambiental
- Mesa de medio natural
- Mesa cívica
- Mesa de cultura por la sostenibilidad

6º.- LA REDACCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN LOCAL:

El Plan de Acción Local es el elemento más decisivo del proceso Agenda Local 21, ya que del mismo se desprende la planificación estratégica del municipio y todas las acciones concretas y detalladas de actuación en la progresión hacia la sostenibilidad. Podemos, pues, afirmar que el Plan de Acción Local es el Programa de Actuación Municipal definido a corto, medio y largo plazo con el objeto de que el municipio tienda hacia la sostenibilidad Local.

Este Plan se establece a partir de las conclusiones y recomendaciones planteadas en el documento de auditoría. Así, en función del diagnóstico obtenido, se está redactando por el Foro un Plan de Acción Local que tiene como objetivo (mediante la ejecución de actuaciones priorizadas) establecer políticas integradas que permitan superar los déficits detectados.

ESQUEMA DE LAS FASES DEL PROCESO AGENDA 21



6º.- LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS CONSENSUADOS DE LA VALL D'UIXÓ.

Hemos visto como todos los procesos de la Agenda 21 local han de tener por objetivo la creación de una estrategia donde todos los sectores relevantes puedan ver que se ha acordado y que se ha de hacer.

El Foro por un Desarrollo Humano y Sostenible de la Vall d'Uixó acordó por unanimidad, mediante la definición de una serie de líneas estratégicas, cual era el modelo de municipio a conseguir a medio y largo plazo. Modelo que, como se ha visto anteriormente, responde a los postulados del desarrollo sostenible.

De este modo, las líneas que se detallan a continuación, suponen los grandes ejes estratégicos que todos los actores deberán respetar para que el municipio tienda hacia un modelo de mayor sostenibilidad. En la actualidad dicho Foro está trabajando en el desarrollo de estas líneas mediante programas y proyectos concretos para sistematizar un Plan de Acción.

LINEAS ESTRATÉGICAS PARA LA VALL D'UIXÓ

1. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de la Vall d'Uixó con criterios de sostenibilidad, ecoeficiencia i ordenación integral del territorio.
2. Optimización de la metodología de trabajo y organigrama funcional que definan la organización municipal para afrontar el reto de la sostenibilidad.
3. Desarrollo de un marco normativo completo, integrador y innovador en materia de medio ambiente y participación ciudadana.
4. Ambientalización de la gestión municipal tanto interna com externa, como entidad promotora del proceso, con el fin de conseguir una mayor legitimidad y favorecer la educación ambiental por medio de un efecto demostración.
5. Conseguir una comunidad justa, solidaria, integrada, activa, sostenible y comunicativa.
6. Garantizar la cobertura de las necesidades del ser humano con calidad y dignidad: ocupación, vivienda, salud, educación ...
7. Promover el desarrollo económico local con criterios de sostenibilidad.
8. Promover la comunicación, participación y educación en la sostenibilidad, la justicia y la co-responsabilidad para el enriquecimiento cultural y de la comunidad.

9. Adecuación de la gestión integral de residuos a los criterios de minimización, reutilización y reciclaje, además de contemplar una eliminación segura del rechazo.
10. Asegurar la calidad y cantidad de los recursos hídricos locales fomentando una cultura de racionalidad y ahorro en el uso del agua y mantenimiento del equilibrio natural del recurso suelo.
11. Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos mediante el control y disminución progresiva de los diferentes tipos de contaminación ambiental (acústica, atmosférica, lumínica, electromagnética y cualquiera que aparezca en un futuro)
12. Generación de las bases y planteamiento de una oferta de alternativas para promover la accesibilidad a bienes y servicios y una movilidad sostenible.
13. Aumento de la eficiencia y ahorro energético por medio del fomento de las energías renovables y la construcción con criterios bioclimáticos.
14. Potenciación de los valores ecológicos y paisajísticos por medio de la ordenación, planificación y generación de un marco adecuado de gestión del medio que permita una protección activa y una regeneración de los espacios naturales del término municipal y su biodiversidad.
15. Establecer un sistema de información, observación sistemática y evaluación de datos ambientales, económicos y sociales, coordinando las diferentes fuentes de datos y sistemas para su análisis y difusión de manera accesible para todos.
16. Promover actuaciones de ordenación del territorio a nivel supramunicipal tendentes a minimizar los costes ambientales de las infraestructuras y a un mejor aprovechamiento de aquellos recursos de ámbito social, cultural y económico que faciliten el desarrollo de la persona y de los grupos sociales.

7º.-CONCLUSIONES:

La Agenda 21 se revela como un instrumento idóneo para implantar en un determinado territorio la planificación estratégica en el marco de un desarrollo sostenible.

Las Corporaciones Locales deberán asumir un rol de liderazgo promotor que se centre en la promoción interna de la ciudad, planteando objetivos y propuestas que favorezcan a sus habitantes, incrementando la voluntad de participación colectiva y su confianza e ilusión en el futuro de la ciudad y sus barrios.

De entre los diferentes modelos de Agendas 21 habrá que optar por el más innovador, es decir, aquel que comporte un mayor nivel de integración sectorial y de la comunidad local.

La Vall d'Uixó ha sido ambiciosa en cuanto al proceso elegido, por optar por el mayor grado de transversalidad y de participación ciudadana. De este modo, los objetivos estratégicos acordados abarcan todos los ámbitos de actuación (planificación territorial, organización municipal, desarrollo humano, nuevas tecnologías, economía, planificación supramunicipal...) habiendo sido consensuados por toda la sociedad local.

El camino a seguir, que ya cuenta con una estrategia definida, es difícil pero esperanzador.

En palabras de Almenar, R., y para finalizar esta exposición, podemos concluir afirmando que *“la opción del desarrollo sostenible es la única garantía de futuro digna de ser considerada: la puerta y el camino que tenemos hoy hacia un futuro humanamente mejor y medioambientalmente más viable”*.

Esta es la principal lección que debemos aprender: la de recuperar una visión integradora y compatible con la naturaleza, centrar nuestras esperanzas en la calidad y no en la cantidad de consumo, sustituir nuestra actual forma de pensar (decidiendo las acciones en función del beneficio a corto plazo) por una forma de proceder global, ética y ecológica.

Tenemos tiempo, aunque no demasiado. Si no lo empezamos a hacer ya, tal vez llegue un momento, no muy lejano, en que ciertamente sea demasiado tarde.

-LA AGENDA 21 COMO MARCO
PARA LA CONCERTACIÓN DE OBJETIVOS A LARGO PLAZO-

LA NUEVA INSTRUMENTACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO METROPOLITANO EN FRANCIA

NEW TOOLS FOR SPATIAL PLANNING OF METROPOLITAN AREAS IN FRANCE

Dr. Rafael de Miguel González

RESUMEN

Cuatro leyes recientes han modificado notablemente el marco jurídico del urbanismo y de la ordenación territorial en Francia. Una de ellas, la Ley sobre la solidaridad y renovación urbanas, ha establecido un nuevo instrumento de planificación supramunicipal orientado preferentemente a la concertación de las políticas locales, urbanísticas y sectoriales, en los complejos espacios metropolitanos. Se trata del Plan de Coherencia Territorial que ha sustituido a la clásica figura del Plan Director.

ABSTRACT

Four recent laws have modified to a great extent the legal framework for spatial planning in France. One of them, the Law on Solidarity and Urban Renovation has established a new spatial planning supra-municipal tool geared to the co-ordination of local spatial and sectorial policies in the complex metropolitan spaces. The tool is the Territorial Coherence Plan that has substituted the classic Master Plan.

DEL ARRANQUE DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL AL PRESENTE

Hablar del inicio de la política francesa en materia de grandes ciudades y ordenación del territorio (OT, en adelante) metropolitano, es hablar del Plan Director de la Región Parisina de 1965 y de las metrópolis de equilibrio. En lo que concierne a las mayores áreas metropolitanas, el Consejo Interministerial de Ordenación del Territorio (CIAT) seleccionó el 2 de junio de 1964 ocho metrópolis de equilibrio: Marsella-Aix, Lyon-St. Etienne, Burdeos, Toulouse,

Estrasburgo, Lille, Nancy-Metz y Nantes. Los medios que se contaron para el desarrollo de estas metrópolis de equilibrio fueron la transferencia directa de fondos y la creación de los Organismos Regionales de Estudio de las Áreas Metropolitanas, encargadas de la redacción de los respectivos Libros Blancos para el desarrollo y la ordenación metropolitanas. El paso siguiente era su traducción en un plan físico. La Ley de Orientación Inmobiliaria de 30 de diciembre de 1967 introducía la figura del *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* o **Plan Director** (PD, en adelante), en tanto que verdadero documento de planeamiento supramunicipal, por lo tanto de **concepción y escala metropolitana**, que había sido experimentado previamente con el Plan Director de la Región Parisina de 1965.

Esta figura ha permanecido vigente hasta la promulgación de la Ley 2000-1208, de 13 de diciembre, relativa a la solidaridad y renovación urbanas (LSRU, en adelante) que ha creado la figura del *Schéma de Cohérence Territoriale* o **Plan de Coherencia Territorial** (PCT, en adelante). Durante estos treinta y tres años de vigencia jurídica del PD se han sucedido tres fases: una primera de ímpetu planificador bajo la tutela directa del Estado, otra de depresión a lo largo de los años ochenta, que ha coincidido con el proceso de descentralización administrativa a las regiones y ayuntamientos por las leyes de 2 de marzo de 1982, de 7 de enero de 1983 y de 22 de julio de 1983. Y una última etapa que se inició con el debate sobre ordenación del territorio de la Asamblea Nacional en mayo de 1990, y que ha supuesto una voluntad de relanzamiento de la política nacional de OT y que dura hasta el momento presente. En la actualidad estamos ante una nueva concepción de la OT de una enorme complejidad, que no sólo tiene en cuenta la arquitectura institucional y financiera, ni las tipologías territoriales específicas, sino especialmente los presupuestos de la sostenibilidad, la cohesión económica y social y la metodología prospectiva y participativa. El caso que nos ocupa, la OT de las áreas sometidas a los diferentes procesos de metropolización, es especialmente sensible a la concepción positiva y renovada (Guigou, 1996) que apuesta por una geografía voluntarista adjetivada igualmente como dinámica, organizativa y funcional. Más que de la anatomía del territorio, se plantea una fisiología en donde los conceptos de redes y sistemas adquieren cumplida validez.

Organización del territorio que culmina con la citada LSRU de 2000, pero que cuenta con tres precedentes jurídicos complementarios: La ley 95-115, de

4 de febrero, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio (LOADT, en adelante), la ley 99-533, de 25 de junio, de orientación y desarrollo sostenible del territorio (LOADDT, en adelante) que modifica la anterior, y la ley 99-586, de 12 de julio, relativa al refuerzo y a la simplificación de la cooperación intermunicipal. Una OT que combina los clásicos planes físicos con una visión renovada de la prospectiva (Bielza, 2002).

ORTO Y OCASO DE LOS PLANES DIRECTORES

La enorme fragmentación municipal de los más de 36.600 municipios franceses ha dificultado que el instrumento de urbanismo local instaurado en la ley de 1967, el Plan de Ocupación del Suelo (POS, en adelante) no sea el mecanismo más eficaz de planificación de un espacio físico y socioeconómico integrado, las áreas metropolitanas, que pueden comprender varias decenas de municipios. A tal efecto, la propia ley de 1967 creaba la figura del PD, desagregado en su caso en el Plan de Sector o en el Plan Director Local, y trasladaba la práctica del PD de la Región Parisina de 1965 a las metrópolis de equilibrio, las ciudades nuevas (*villes nouvelles*) y a las aglomeraciones de más de cien mil habitantes (Art. L.122-1-1 del Código del Urbanismo previo a la promulgación de la LSRU). Los principios del PD han sido por tres décadas "fijar las orientaciones fundamentales de la OT, teniendo en cuenta el equilibrio que conviene alcanzar entre la extensión urbana, el ejercicio de las actividades agrícolas y económicas y la protección de las áreas y paisajes naturales o urbanos, (...) determinar el destino general del suelo en función de las necesidades, la naturaleza y el trazado de las grandes infraestructuras, en particular de transporte, así como de la localización de los servicios y las actividades más importantes; fijar, a partir de las previsiones de vivienda, empleo y equipamientos, las orientaciones generales de la extensión del suelo urbanizable y de la reestructuración del suelo urbano, teniendo en cuenta además el equilibrio entre vivienda y empleo, los medios de transporte y la gestión de las aguas" (Art. L.122-1).

El anterior Código del Urbanismo fijaba un procedimiento largo y complejo de tramitación y aprobación (Arts. L.122-1-1 a L.122-6). En cualquier caso incidía en la vinculación jurídica del planeamiento físico. Primero, dictaminando unas previsiones de crecimiento que cuantificasen la población, las viviendas, el suelo industrial y terciario, los equipamientos y, sobre todo,

las hectáreas urbanizables (*ouvertes à l'urbanisation*) y las no urbanizables de protección genérica o específica para un escenario temporal determinado (Art. L.122-25-I). Segundo, cartografiando el destino general del suelo, las áreas de extensión, los sectores de reestructuración, los espacios protegidos, la localización de la trama residencial, de actividad económica, la ubicación de los emplazamientos y el trazado de las principales infraestructuras y redes de servicios (Art. L.122-25-II). Finalmente, concediéndole una autoridad jurídica respecto de los instrumentos de ordenación a escala mayor, los POS y las ordenanzas reguladoras del planeamiento de desarrollo. El anterior artículo L.122-27 decía que estos instrumentos debían ser **compatibles con las disposiciones del PD**, lo que ha dado lugar a una abundante jurisprudencia sobre los efectos del principio de compatibilidad.

En España, la vinculación jurídica entre el "planeamiento metropolitano" y el local es más compleja, entendiéndolo como tal el planeamiento territorial en sus figuras del Plan Regional de Estrategia Territorial (Ley 9/1995, de la Asamblea de Madrid), del Plan Territorial Parcial de la Región Metropolitana de Barcelona (Ley 23/1983 y 7/1987, del Parlamento de Cataluña), del Plan de Acción Territorial del área metropolitana de Valencia (Ley 6/1989, del Parlamento Valenciano), del Plan de Ordenación Territorial de Ámbito Subregional para las aglomeraciones urbanas de Sevilla, Málaga y Granada (Ley 1/1994, del Parlamento de Andalucía), del Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano (Ley 4/1990, del Parlamento Vasco) o de la Directriz Parcial de Ordenación Territorial del área metropolitana de Zaragoza (Ley 11/1992, de las Cortes de Aragón), etcétera. El artículo 148, 1 3º de la Constitución Española ha provocado una dispersión jurídica de los instrumentos de planeamiento territorial y una diferente concatenación entre éste y el planeamiento general urbanístico que provoca una verdadera multiplicidad terminológica, frente a la uniformidad del código francés: prevailecimiento (Art. 16) y compatibilización (Art. 17) en el caso de la ley madrileña; coherencia (Art. 5.4) de la Ley 1/1995 del Parlamento de Cataluña, coordinación y determinación (Art. 6.2.) de la Ley 7/1987; vinculación (Art. 17) y coherencia (Art. 62) de la ley valenciana; adaptación (Art. 11.1), aplicación (Art. 21.2) y vinculación (Art. 23) de la ley andaluza; ajuste (Art. 2.2), atención (Art. 12.1) y vinculación (Art. 23) de la ley vasca; determinación, estricta observancia, aplicación y obligación (Art. 14.1), vinculación (Art. 26.2), respeto (Art. 29.1) de la ley aragonesa, además de la

adaptación, adecuación, revisión y modificación del planeamiento que se repite en la mayoría de las legislaciones autonómicas.

La primera generación de planes directores.

Desde el lanzamiento del PD de la región parisina y de ley de 1967, el número de PD delimitados hasta 1991 fue de 419: 10.462 municipios (29%), 151.669 km² (24%) y 41 millones de habitantes (73%). Aunque los que finalizaron completamente su tramitación hasta la aprobación definitiva fue de 196 (5.563 municipios, 71.545 km² y 23 millones de habitantes), incluyendo la totalidad de áreas metropolitanas y aglomeraciones de más de 250.000 habitantes, excepto Montpellier, Le Havre y Dijon que nunca llegaron a disponer de un PD. Es preciso hacer notar que 187 de estos 196 PD se aprobaron con anterioridad a 1983, año que no sólo fue de cambio de denominación (de *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme* pasó simplemente a *schéma directeur*) sino además de descentralización administrativa y de balcanización del urbanismo municipal. En resumen, sólo nueve PD fueron aprobados en el conjunto del periodo 1983-91, entrando de lleno en un ciclo de cierto descrédito de estas expresiones del dirigismo tecnocrático, jacobino y optimista del Estado francés en materia de urbanismo y OT. Sirvan de muestra los Arts. L.122-1-4 y L.122-3 del anterior código urbanístico que otorgaba potestad a los servicios centrales del Estado para elaborar de oficio los PD en dos años, contados desde la solicitud a un organismo intermunicipal y éste no lo hubiera tramitado.

Lloviendo sobre mojado.

A la desidia de las administraciones territoriales por el planeamiento metropolitano se unía la crítica científica de la comunidad universitaria (entre la enorme literatura producida reseñamos: Lacaze, 1995; Ascher, 1995), la técnica (las agencias de urbanismo de aglomeración) e incluso la político-administrativa. El propio ministerio competente (*Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*) ha reconocido que los PD estaban condicionados por el contexto económico y social de una época de convicción de "progreso continuo", por la fortaleza institucional de los servicios centrales del Estado, por una orientación metodológica identificada plenamente con la zonificación funcionalista del racionalismo moderno (que coincide con los análisis de los años sesenta en España efectuados por Terán, Font y otros) y

por una debilidad jurídica derivada de su carácter facultativo. Adicionalmente, esta figura del PD era deslegitimada por la sucesiva aprobación de leyes administrativas que introducían mayor flexibilidad sectorial en la organización efectiva del territorio: las citadas leyes de descentralización, la ley de 22 de diciembre de 1982 que instauraba los Planes de Desplazamientos Urbanos (PDU, en adelante), la ley de 13 de julio de 1991 que redefinía los Programas Locales de Vivienda (PLH, en adelante), la ley de 3 de enero de 1992 que creaba los planes directores de gestión de aguas, la ley de 2 de febrero de 1995 que introducía los planes de prevención de los riesgos ambientales y la ley de 5 de julio de 1996 que regulaba los planes de equipamiento comercial (SDC, en adelante). Todas estas normas, además de las dos leyes de OT (1995 y 1999) y la de cooperación intermunicipal (1999) hacían saltar en pedazos la consistencia del esquema de planeamiento en cascada y, en consecuencia, la validez jurídica de la jerarquía PD→ POS→ ZAC (Zonas de Ordenación Concertada).

Pero todavía le restaba al PD aguantar un último chaparrón de control de legalidad y autoridad jurídica. El famoso informe del Consejo de Estado de 1992, "El urbanismo: por un derecho más eficaz" se erigía en la crónica de la muerte anunciada del PD. Si bien, tendría que esperar ocho años la LSRU para entonar el gori-gori definitivo. La crítica del Consejo de Estado a los PD iba directa a la propia naturaleza jurídica derivada del Artículo L.122-1 porque denunciaba que el PD había sido utilizado en numerosas ocasiones como plan de planes municipales con una precisión extrema en la definición del mapa de destino general del suelo. Ello determinaba enormemente la política urbanística municipal y su concatenación en la clasificación y calificación del suelo por el planeamiento local, por lo tanto, del reconocimiento jurídico del derecho a construir y cómo construir. En vez de definir orientaciones generales de ocupación del suelo, los PD se habían preocupado de planificar según el parcelario catastral. Si se añade la desagregación del PD (a escala 1:50.000) en varios planes directores de sector o planes directores locales (a escala 1:25.000 e incluso 1:10.000) que constreñían todavía más a los POS (a escala 1:5.000, normalmente), se obtiene una perversión de la intención inicial.

En segundo lugar, el Consejo de Estado señalaba los problemas de procedimiento relativos a la revisión de los SD. Equivocados en sus previsiones de crecimiento a largo plazo o aprobados en un contexto de

incertidumbre (años posteriores a la crisis de 1973), transferidos a establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (EPCI, en adelante) similares a las mancomunidades españolas, controlados por municipios en pleno refuerzo de su identidad institucional, sometidos a una compleja tramitación, etc., no habían sido en su práctica totalidad revisados en 1992 desde su redacción inicial (mayoritariamente entre 1968 y 1975). Alrededor de dos décadas después, la propia evolución socioeconómica y territorial, particularmente el seguimiento de los procesos de periurbanización y metropolización, ha confirmado la inadaptación, obsolescencia y senectud de los PD, que han provocado numerosos contenciosos por la falta de sintonía entre unos POS sometidos a frecuentes revisiones y unos PD numantinos.

Todas estas observaciones llevaban a la conclusión de un "desorden intelectual, jurídico y económico", a una "insatisfacción" y a una "aplicación anárquica" que ponía en cuestión su naturaleza jurídica. Esto llevó al Consejo de Estado a proponer diversas soluciones para mejorar el marco territorial de los POS: suprimir directamente los PD, recentralizarlos a los servicios del Estado o sustituirlos por Directrices de Ordenación Territorial (*Directives Territoriales d'Aménagement*, DTA en adelante). El propio Consejo optaba por esta tercera opción, sobre la que establecía una serie de recomendaciones (contenido, elaboración, revisión, delimitación, etc.) para una futura legislación urbanística y territorial. Proponía el informe que aquellos PD que en dos años, a partir de la entrada en vigor de las DTA (de ámbito regional o provincial), no hubieran revisado sus prescripciones para hacerlas compatibles, deberían caducar. En la práctica, este plazo tan corto hubiera equivalido a empezar a afilar la guillotina administrativa para los PD en vigor. Compárese este plazo con los diez años que ha establecido el régimen transitorio de la LSRU.

En último término sugería que pasados esos dos años transitorios, sólo fuera posible "resucitar" los PD cuando existieran entidades de aglomeración permanentes (obsérvese la coincidencia léxica con las Entidades Metropolitanas de Barcelona creadas al amparo del Artículo 43 de la Ley española 7/1985 de Régimen Local). Esto es, instituciones de integración metropolitana, ora la Comunidad Urbana y el Distrito Urbano (creadas por la ley francesa de 31 de julio de 1966), ora la comunidad de ciudades y la comunidad de municipios (creadas por la ley de 6 de febrero de 1992). Recuérdese que la ley de 12 de julio de 1999 ha procedido al refuerzo y a la

simplificación de la cooperación intermunicipal y que la LSRU incluye los EPCI como estructuras válidas, aunque no permanentes.

EL AVE FÉNIX DE LA TRANSICIÓN SECULAR

El Consejo de Estado aseveraba que no se podía hablar de éxito de los PD después de veinticinco años, lo que hay que situarlo en el contexto de inercia post-crisis y de reafirmación política del municipalismo que había paralizado el planeamiento metropolitano. Tampoco convendría sostener su rotundo fracaso. En realidad el PD ha sido un dispositivo eficaz en determinados procesos urbanos como la construcción las ciudades nuevas, la protección de zonas verdes y agrícolas de interés ambiental, el trazado de las principales infraestructuras viarias y ferroviarias que vertebran el territorio metropolitano, etc. En aquellas ciudades en donde han existido corporaciones metropolitanas que han asumido la gestión del PD, se ha producido un relevante nivel de concertación a la hora de redactar los POS de municipios limítrofes y, en consecuencia, de clasificar y calificar de idéntica forma parcelas divididas el término municipal. Con carácter general, han supuesto un cierto freno al despilfarro del suelo, al crecimiento en mancha de aceite y a la periurbanización desmedida (Steinberg, 1991). Como luego reconocía el Consejo de Estado: un PD bien llevado puede ser eficaz. Convendría recordar "planifica, que algo queda", como argumento justificativo contrario a la visión fatalista de los PD. Resulta evidente que sin ellos la forma de muchas metrópolis francesas sería hoy netamente distinta.

Es por ello que en la transición de la salida de la crisis y en el "renacimiento" urbano-metropolitano de los años noventa, el PD parecía renacer de sus cenizas: la recuperación económica, la difusión de la planificación y proyectación estratégica, la propagación de la dimensión ecológica y sostenible, el incremento presupuestario de las políticas sectoriales con incidencia territorial, la acción de la política regional de la Unión tras la reforma del Tratado de Maastricht, etc., han fomentado la aparición de una nueva ciudad dispersa y "metapolitana" que es preciso reordenar, como reconoce la Estrategia Territorial Europea (p. 70). Pasado un primer momento de incertidumbre –que en España dio lugar a quiasmos del tipo del urbanismo de la crisis a la crisis del urbanismo–, que a nivel internacional se tradujo por el anuncio de la desaparición del urbanismo como profesión (Koolhaas, 1995), la enorme influencia que en Francia tiene la alta función pública condicionó la

“salvación” de los instrumentos de planificación física y de los procedimientos administrativos correspondientes. La verificación más evidente consiste en la revisión de los PD de las dos principales regiones urbanas francesas (Lyon en 1992 y la región parisina en 1994) o en la reedición de guías y folletos por los servicios centrales del Estado para la reelaboración de PD, aunque sólo fueran una sumatoria o un medio de concertación de las decisiones locales expresadas en el planeamiento municipal (Genestier, 1996).

¿Geografía urbana o geografía metropolitana?

No es preciso un viaje en el tiempo hasta 1947 para comprender las tesis de Gravier. Actualmente, en la región parisina (*Ile-de-France*) están asentados, sobre el 2% de la superficie nacional, el 18% de la población francesa, el 25% de las pymes, el 27% del PIB (que equivale a casi el 70% del total español), el 27% del empleo industrial, el 40% de los directivos, el 55% de la investigación pública, el 78% de las sedes sociales y más del 90% de las transacciones bursátiles. Además de la macrocefalia parisina, los datos del último censo de 1999 han demostrado que el crecimiento en la última década en Francia ha sido posible gracias a sus principales áreas metropolitanas. De un total de 56.100.000 habitantes en 1990 se ha pasado a 58.500.000 en 1999, es decir, cerca de dos millones y medio más. En 1990, el 73% de la población (41.000.000) vivía en alguna de las 361 áreas urbanas definidas estadísticamente, mientras que en 1999 esa tasa ascendía al 77% (45.000.000) en las 354 áreas redelimitadas, esto es, cuatro millones de nuevos habitantes urbanos.

Este fenómeno de crecimiento urbano responde a dos fenómenos simultáneos: la polarización en las metrópolis y la extensión periurbana. Al primero, se le contabilizan un millón y medio de habitantes procedentes, en su mayoría, de las ciudades medias y pequeñas o de los territorios rurales menos dinámicos, porque el saldo vegetativo explica una parte muy relativa. Al segundo se le computan dos millones y medio de nuevos habitantes urbanos que han conformado una segunda corona periurbana: se trata de 3321 municipios (44.000 km², casi la superficie total de Aragón) que se han agregado al perímetro de las áreas urbanas de 1990, en virtud de los nuevos desarrollos residenciales unifamiliares y de los desplazamientos residencia-trabajo. Por ejemplo, en el caso de París, la población del área agregada con esta nueva delimitación es de 613.000 habitantes, incluyendo a

los 106.000 que en esta década se han trasladado desde el centro y la primera corona periurbana. Dato relevante para corroborar la hipótesis de que la ciudad-región se hace cada vez más difusa y grande.

El dato más notable es, sin duda, el que señala que el crecimiento principal ha correspondido a las principales áreas metropolitanas contribuyendo a la concentración en la cabecera de la jerarquía urbana: casi dos de cada diez franceses viven en la ciudad principal, tres de cada diez en las siete de mayor rango (París, Lyon, Marsella-Aix, Lille, Tolosa, Niza y Burdeos, de más de 900.000 habitantes), cuatro de cada diez en las diecinueve primeras (las siete anteriores más Nantes, Estrasburgo, Toulon, Douai-Lens, Rennes, Ruan, Grenoble, Montpellier, Metz, Nancy, Clermont-Ferrand y Valenciennes, todas ellas de más de 400.000 habitantes). Del Anexo sobre estas diecinueve ciudades se deduce que uno de cada seis nuevos habitantes urbanos en Francia (16'6%) pertenece a la región parisina. Ésta, junto a Lyon y Tolosa (rangos dos y cinco, respectivamente) suman el 28'2% del crecimiento urbano total. Doce áreas metropolitanas acumulan a su vez el 53'4% (las diez de mayor rango, además de Rennes y Montpellier de rango doce y quince, respectivamente), que son las ocho metrópolis de equilibrio iniciales (excluyendo a Nancy-Metz e incluyendo a Niza, Toulon, Rennes y Montpellier). Treinta y cinco años después de la elección del CIAT, y treinta años después de ser aprobados con carácter preferente los correspondientes PD, las metrópolis de equilibrio y las de similar tamaño siguen siendo las protagonistas de los procesos de urbanización en Francia, en los albores del siglo veintiuno.

Y los planes precedieron a las leyes.

Este desarrollo periurbano y metropolitano es el que ha provocado grandes transformaciones en los usos del suelo, que han requerido ser ordenadas a su escala de aglomeración. Superando las dificultades metodológicas, administrativas, jurídicas e incluso políticas que señalaba el informe del Consejo de Estado, siete grandes ciudades han hecho resurgir de sus cenizas al PD, respetando o modificando los perímetros existentes y conformando una segunda generación de PD más acorde con las necesidades urbanas y territoriales actuales.

El PD de Lyon de 1992 (*Lyon 2010, Projet d'agglomération*) obtuvo el Premio Europeo de planificación urbana y regional en su edición de 1994 por sus apreciables innovaciones metodológicas que han dado paso a una nueva manera de entender el planeamiento, quizás a un nuevo enfoque epistemológico. Está caracterizado por una nueva concepción ecléctica del planeamiento, por la previsión ecológica y por la puesta en marcha de acciones estratégicas y que sitúa a la escala metropolitana como uno de los elementos centrales en el debate sobre los paradigmas de la urbanística. El SD de Lyon ha abandonado los métodos funcionalistas de antaño y se ha preocupado de realizar un diagnóstico de hogaño, previo a una reflexión prospectiva de las oportunidades, las debilidades y los retos metropolitanos, dejando en un segundo plano las profecías territoriales. El apartado central del plan no es ni la ubicación de las funciones urbanas ni la delimitación del destino de los suelos, sino la definición de políticas metropolitanas articuladas en unas orientaciones estratégicas plasmadas en un "proyecto de ordenación y desarrollo sostenible" y en un "documento de orientación", que son documentos generalizados e investidos por la LSRU, como veremos más adelante. En España, el Plan de Cerdá para Barcelona de 1859 sirvió de referencia para la legislación de Ensanche decimonónica posterior, el Plan de Bidagor de 1946 para Madrid anticipó las técnicas urbanísticas de la ley del suelo de 1956, el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1974 (aprobado dos años más tarde) antepuso criterios que luego figuraron en la ley del suelo de 1976. En Francia, el PD de París de 1965 adelantaba los modelos de planeamiento de la ley de 1967. En este caso, la escala metropolitana del PD de Lyon de 1992 puede ser considerada como un experimento, iniciado en 1985, en la innovación de la técnica planificatoria, como luego aparece el PCT en la LSRU.

El ejemplo de Lyon fue seguido por la región parisina en 1994 (*Schéma Directeur de la Région Ile-de-France, SDRIF*), por el PD de Lille de diciembre de 1997, por el PD de Tolosa de noviembre de 1998, por el PD de Grenoble de julio de 2000, por el PD de Ruan de febrero de 2001 o por el proyecto de PD de Burdeos de mayo de 2001. Exceptuando el caso de la región parisina (Antier, 2000), las otras ciudades han procedido a la redacción en paralelo del plan, y por lo tanto sin efectos jurídicos, de estudios que han anticipado los contenidos del PCT. Por ejemplo, los documentos "Balance y perspectivas" del área metropolitana tolosana (1991), "Las orientaciones estratégicas" de Grenoble (1996), "Las siete orientaciones estratégicas" de la conurbación

Ruan-Elbeuf, además de "Veinte años después" (1991), "Primeras orientaciones" (1992) o "Cinco ejes estratégicos" (1992) de la aglomeración de Lille.

Estas iniciativas de rescatar el planeamiento metropolitano fueron seguidas por numerosas áreas urbanas a lo largo de la década de los noventa, de manera que cuando se ha empezado a aplicar la LSRU, su régimen transitorio está causando efectos a 161 PD (10 años de vigencia) de segunda generación, la posterior al informe del Consejo de Estado. Los nuevos PD, en sus respectivos procedimientos de revisión, han incrementado mayoritariamente su perímetro, de forma que el número medio de municipios pos PD ha pasado de 22, en los años setenta, a 40 en la década de los noventa. De los 161 PD, 37 comprenden un ámbito 40 y 99 municipios; 5 PD abarcan un área superior al centenar. Ello confirma las tendencias apuntadas de los procesos de extensión metropolitana, hasta alcanzar el nivel de que uno de cada cinco ciudadanos metropolitanos (21%) reside en los municipios definidos explícitamente como periurbanos para las 354 áreas urbanas.

Es el artículo L.122-18 del actual Código del Urbanismo (según los preceptos introducidos por la LSRU) el que establece el régimen transitorio para estos 161 PD aprobados, pero también para los que están en trámite de revisión, elaboración o simplemente el Prefecto ha aprobado un perímetro. Con carácter genérico, las mancomunidades y EPCI competentes en materia de PD "heredan" las atribuciones en materia de PCT. Así, los PD aprobados se mantienen en vigor durante diez años a condición de que exista jurídicamente el organismo de gestión del plan (si no existe todavía, se concede de plazo hasta el 1 de enero de 2002). Antes de los diez años siguientes a la entrada en vigor de la ley (1 de abril de 2011), los PD deberán ser revisados bajo la forma de PCT. Para el caso de los PD en curso de elaboración o revisión se establece un plazo de un año (1 de abril de 2002) para finalizar su tramitación y someterse al régimen transitorio de los ya aprobados. Para aquellos proyectos de revisión de PD que no hayan sido sancionados por Decreto del Prefecto, se establece el plazo hasta el 1 de enero de 2002 para cumplimentar el "nihil obstat" del representante del Estado y un año más (1 de enero de 2003) para su aprobación definitiva. En la práctica, esta posibilidad no ha tenido casi aplicación porque en un estado tan embrionario y con un plazo tan corto, las mancomunidades han preferido someterse al régimen de caducidad del PD y redacción "ex novo" del PCT.

La ley añade que un municipio puede solicitar su exclusión de la aplicación de los efectos del PD para integrarse en el perímetro de un PCT limítrofe, siempre y cuando sea un municipio situado en el borde del área definida por el PD y no suponga "una ruptura de la continuidad territorial del PD del cual se retira". Finalmente, por seguridad jurídica se plantea el principio de la retroactividad del planeamiento por causa de anulación o declaración de ilegalidad de un PCT (Art. L.121-9) que tendría como efecto automático la puesta en vigor del documento anterior, por ejemplo, de cualquiera de los 68 PD que directamente han caducado.

EL ESTADO, GUARDIAN DEL TERRITORIO

La propuesta del Consejo de Estado de crear DTA fue recogida por la LOADT de 1995 y por su modificación posterior de la LOADDT de 1999. Interesantes observaciones sobre la nueva orientación de la política territorial se recogen en los números 6-7 de la Revista Aragonesa de Administración Pública (Pomed; Marcou, 1995). El actual Código del Urbanismo resultante de las modificaciones introducidas por estas dos leyes y por la LSRU desarrolla esta herramienta de las DTA de forma complementaria a los PCT y a los Planes Locales de Urbanismo (PLU, en adelante; es la figura de planeamiento municipal que ha remplazado al POS). A diferencia del informe del Consejo de Estado que proponía pasar directamente de las DTA al planeamiento local, o sea dos niveles, la regulación legislativa jurídica actual discretiza tres, DTA, PCT y PLU.

El artículo L.111-1-1 dice que le corresponden a las DTA fijar "las orientaciones fundamentales del Estado en materia de ordenación y de equilibrio entre las perspectivas de desarrollo, de protección y de puesta en valor del territorio", así como "los principales objetivos del Estado en materia de localización de grandes infraestructuras de transporte y equipamientos, la protección de espacios naturales y paisajes". Su iniciativa y competencia corresponde al Estado "en asociación" con las regiones, los departamentos, los municipios cabecera de distrito (*arrondissement*) y los mayores de 20.000 habitantes, pero también con las "agrupaciones de municipios competentes en materia de urbanismo". Sin decirlo expresamente, se remite a la necesaria concertación con los EPCI encargados de la elaboración de los PCT porque en el párrafo siguiente de este mismo artículo se recuerda que éstos deben ser

compatibles con las DTA. Es evidente que el legislador considera priorizar el instrumento de planificación de escala regional, provincial o subprovincial del Estado sobre el de escala metropolitana e iniciativa intermunicipal, a modo de arrepentimiento del proceso de descentralización. Pero ello trasciende a un debate político ajeno a esta ponencia.

Este discernimiento, unido a otras razones, es lo que ha llevado a una ex-Directora General de Urbanismo del Ministerio a cuestionarse si las DTA pueden significar el retorno del Estado gendarme y guardián del territorio (Bersani, 2000). De alguna manera las DTA, en tanto que documentos de prospectiva pero también de organización física, son figuras ambivalentes o bicéfalas: por una parte desarrollan la programación y las decisiones del Estado sobre las grandes infraestructuras, pero por otra suponen un útil de reglamentación con un valor jurídico tal, que sus prescripciones se imponen a las ordenanzas del planeamiento supramunicipal (PCT) y municipal (PLU). Muchas veces se ha afirmado que los planes generales de ordenación urbana en España son a la vez programas de inversiones, proyectos de composición morfo-tipológica y notarios que asienten las facultades dominicales de la propiedad (derechos privados de urbanización y edificación). Pero en este caso, el planeamiento municipal sólo se compromete a sí mismo (y a particulares) mientras que las DTA lo hacen con terceras administraciones públicas. Ello ha generado una doble sensación contradictoria en los poderes locales afectados: júbilo por emparejar DTA con inversiones concretas, pero incertidumbre por sospechar una limitación de la autonomía local en sus decisiones urbanísticas.

Bersani reconoce, empero, las ventajas de las directrices: coherencia de las políticas sectoriales con incidencia territorial, innovación metodológica basada en la trilogía estudio-transparencia-diálogo, esperanza de equilibrio institucional, etc., con el discurso de fondo de la patrimonialización colectiva del territorio. La primacía de los valores ambientales así como de la gestión eficaz en el consumo de suelo y en el control de la extensión de las tramas urbana y periurbana, ha derivado en la redacción de una serie de circulares ministeriales para los Prefectos y para las administraciones territoriales que reiteran un cuádruplo mensaje: control de la urbanización, refuerzo de las densidades urbanas, gestión integrada de las funciones metropolitanas e incremento de la intermodalidad del transporte.

El ahorro del suelo es importante, de hecho, Francia dedica aproximadamente el 8% de su superficie a usos urbanos con veinte millones de personas y mayor potencial económico que España (que ronda el 6%, con casi idéntica extensión). Pero tanto o más importante es la sostenibilidad, el ahorro de la energía y de las finanzas públicas que supone la forma urbana de la ciudad compacta (Jenks et al., 1996). Y no sólo en las DTA, sino en general, la orientación dialogada, participativa y concertada entre las instituciones y agentes para proponer un corolario de soluciones eficientes investirá de legitimidad democrática. Legitimidad que parece eliminar la presunción de culpabilidad inherente al intervencionismo dirigista propio de épocas pretéritas. Algo que no le sucede al PCT, ni a los PD de segunda generación, cuyo impulso municipal exculpa -a priori- de cualquier sospecha de autoritarismo.

A esta adjudicación maniquea y simplista de prejuicios (el plan bueno por querido, el plan malo por impuesto) se une un elemento adicional de debate: ¿hasta qué punto es necesario duplicar el planeamiento metropolitano con dos instrumentos de naturaleza jurídica diferente? A las pocas semanas de aprobarse la LOADT, fueron definidos siete ámbitos para experimentar las DTA: Costa Azul de los Alpes Marítimos (región metropolitana policéntrica de Niza, Mentón, Grasse, Cannes, Antibes); estuario de la Sena (áreas metropolitanas de Ruan y Le Havre), estuario del Loira (áreas metropolitanas de Nantes y San Nazario); cuenca minera lorenesa; área metropolitana de Marsella y Aix; región urbana de Lyon; Alpes del Norte. Fueron confirmados por el Comité Interministerial de Ordenación y Desarrollo del Territorio (CIADT) en sesión de quince de diciembre de 1997. De los siete, cinco corresponden a las grandes áreas metropolitanas francesas (rangos dos, tres, seis, ocho y trece) y dos cuentan con un PD de los ejemplificados antes (Lyon y Ruan).

Esta disfunción ha sido en parte corregida en el último Comité Interministerial en su sesión de trece de diciembre de 2002 que, a pesar de confirmar el interés de las siete, sólo ha respaldado políticamente (aprobando los correspondientes DTA en fase de proyecto) los cuatro primeros ámbitos y ha dejado en statu quo las tres últimas. Es relevante la "exclusión" de la segunda ciudad francesa, que mantiene vigente el PD de 1992, aunque el perímetro de la DTA de la región lionesa es más amplio y engloba un área tetraprovincial de 379 municipios desagregable en siete PCT. Más destaca la decisión sobre la

tercera ciudad por la caducidad de su PD y por la complejidad de concertación de su PCT en una bicefalia Marsella-Aix.

Una de las siete DTA propuestas tiene, en el momento presente, visos de ser aprobada. Tras la información pública de la DTA de los Alpes Marítimos (diciembre 2001 a febrero 2002), el informe favorable del Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio (CNDAT) en sesión de 23 de abril de 2002 y el control de legalidad del propio CIADT de 15 de diciembre de 2002, sólo resta la aprobación definitiva por decreto del Consejo de Estado. El documento, de 141 páginas, puede ser consultado en la página web de la Prefectura de los Alpes Marítimos.

París y su región metropolitana son objeto de una regulación específica en la LOADT y en la LOADDT. El artículo L.141-1 del Código del Urbanismo mantiene la figura del SDRIF, en su terminología de 1994, pero con los mismos objetivos, contenidos, metodología y efectos jurídicos que una DTA. En su desarrollo, los anteriores PD locales se deberán transformar en PCT. Paradójicamente, la principal región metropolitana, la que alberga los servicios centrales del Estado, no quiere para sí misma el significante de DTA y prefiere mantener el histórico de *Schéma Directeur*, aunque su significado de facto sea idéntico al de las directrices. Igualmente significativo resulta que el Estado no termine de transferir la iniciativa de su elaboración, que pertenece "sea a la Región, sea al Estado" como reza el octavo párrafo de dicho artículo.

EL PLAN DE COHERENCIA TERRITORIAL

Coherencia, estrategia, desarrollo territorial.

Dentro de una lógica administrativa conjunta de ordenación y desarrollo sostenible del territorio (LOADDT), además de otra de solidaridad y renovación urbana (LSRU), el PCT creado por esta ley se incardina en una renovación de la teoría urbana, en una nueva instrumentación del plan y en una nueva aplicación a los procesos reales de construcción de la ciudad, como recoge el Código del Urbanismo en su artículo L.122-1, cuando define los tres principios comunes a las diferentes escalas de planeamiento (DTA, PCT, PLU) en referencia al objetivo general del desarrollo sostenible: el principio de equilibrio entre renovación, desarrollo y protección; el principio de diversidad funcional, sectorial y social; el principio de respeto al medio ambiente urbano

en sus numerosas dimensiones. Sin embargo, “no hay nada realmente nuevo,..., ni inventos deslumbrantes, ni panaceas. Se produce el retorno de los sistemas de siempre,..., pero perfeccionados, replanteados, liberados, enriquecidos” (Terán, 2000) ni en Francia ni en ningún otro país desarrollado. Probablemente, haya que plantear el cambio de PD a PCT en términos de cambio de estilo, más que de cambio de paradigma (Ezquiaga, 1998), en el seno de un debate todavía inconcluso. Si el PD se centraba preferentemente en la forma de la metrópoli, el PCT se preocupa también de la función y del significado de la ciudad. En la clásica disyuntiva pendular entre culturalismo y progresismo, es evidente que el PCT tiende hacia un eclecticismo epistemológico (Monclús, 2000). Se vuelve a inventar la rueda (Hall, 1996).

La coherencia se entiende en términos externos (optimización de políticas e inversiones de las instituciones de ámbito superior como el Departamento, la Región, el Estado o la Unión Europea), pero sobre todo en términos internos: coherencia espacial (flexibilidad en la delimitación de los perímetros según las dinámicas metropolitanas concretas), coherencia de la estructura urbana y equilibrio territorial (rehabilitación de centros históricos, renovación de polígonos de bloques o *grands ensembles*, recualificación de áreas industriales obsoletas, densificación de la periferia próxima, contención de las franjas periurbanas, protección del patrimonio paisajístico agrario y forestal), coherencia e integración sectorial (vivienda, comercio, desplazamientos, equipamientos, empleo, medio ambiente), coherencia intermunicipal en términos sociales (mezcla de residencia individual y colectiva) y fiscales (viviendas y empleos por ser los parámetros en la recaudación de los impuestos locales), coherencia jurídica entre los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo, coherencia institucional en organismos de gestión intermunicipal (EPCI) o supramunicipal (Comunidad Urbana), etcétera.

El PCT, más que un plan físico en el sentido de los PD o incluso de las DTA, es un instrumento de **organización intermunicipal**, idóneo para las áreas metropolitanas, un lugar de encuentro de las políticas sectoriales e institucionales con incidencia territorial, y por encima de todo un proyecto casi global de ciudad. La personificación del territorio, adjudicándole una virtud tan humana como la coherencia (de pensamiento, de expresión, de actitud) responde a razones (expuestas por el Ministerio) de pragmatismo, de lógica, de eficacia, de sostenibilidad, pero también de cohesión, de armonía, de

equilibrio e incluso de competencia. En definitiva, todo un anhelo de sentido común en una **ordenación territorial** que, en virtud de la propia transformación instrumental, cada vez ordena menos y reflexiona más (Renard, 2000) sobre el **desarrollo territorial** (en los términos de la **Estrategia Territorial** Europea redactada por un Comité de **Desarrollo Territorial**) que se aplica al amparo de una legislación de ordenación y **desarrollo territorial** sostenible (LOADDT), fiscalizada por un Comité Interministerial de Ordenación y **Desarrollo Territorial** y un Consejo Nacional de Ordenación y **Desarrollo Territorial**.

Metodología.

a) Contenido.

El artículo L.122-1 del Código del Urbanismo define a los PCT como instrumentos que "exponen el **diagnóstico** establecido en función de las previsiones económicas y demográficas y de las necesidades en materia de desarrollo económico, ordenación del espacio, medio ambiente, equilibrio social y residencial, transporte, equipamientos y servicios". En segundo lugar crean un vehículo imprescindible para el cumplimiento de sus fines, el **proyecto de ordenación y desarrollo sostenible** (PADD) que fija los objetivos generales a nivel de aglomeración. En tercer orden, el PCT desarrolla el medio de prospectiva con "las **orientaciones generales** de organización del espacio y de reestructuración del suelo urbanizado" y con las **orientaciones particulares** que "determinan el equilibrio entre el suelo urbano, el urbanizable y los espacios naturales, agrícolas y forestales", así como con "las **incidencias previsibles** de estas orientaciones sobre el medio ambiente". En cuarto lugar, el PCT concreta los objetivos del PADD en cuatro **objetivos sectoriales** que deben tener en cuenta los programas plurianuales de inversiones públicas: 1.- Equilibrio social y residencial y construcción de viviendas protegidas. 2.- Localización de grandes proyectos de equipamientos y servicios y equilibrio entre mancha urbana y extensión de la red de transportes colectivos. 3.- Localización estratégica del equipamiento comercial y de las zonas de actividad económica. 4.- Protección de paisajes y prevención de riesgos.

En quinto y último término, la obsesión de la sostenibilidad se retiene en la «**determinación de los espacios naturales o urbanos a proteger,**

definiendo su localización o delimitación». Incluso se subordina «la urbanización de suelos naturales y agrícolas y las extensiones de la trama urbana a la creación de infraestructuras de transporte colectivo y a la utilización preferente de solares libres situados en zonas ya urbanizadas y equipadas». En la conciencia de la sostenibilidad, el PCT recupera la vinculación jurídica de la planificación física. Exclusivamente se permite la clásica zonificación funcionalista (como técnica cartográfica de efectos legales) en cuestión de protección de espacios naturales y de densificación.

La delimitación de este tipo de zonas preferentes (a proteger o a compactar) en el aparato cartográfico del PCT justifica que se mantenga el principio de la compatibilidad (quinto párrafo del artículo L.111-1-1 y último de este L.122-1) con el planeamiento municipal y de desarrollo. Éstos pueden ser declarados ilegales si contravienen las zonas señaladas. Los efectos de la compatibilidad se aplican asimismo a los documentos de planificación sectorial elaborados a escala de aglomeración: el Plan Local de Vivienda, el Plan de Desplazamientos Urbanos y el Plan de Desarrollo Comercial sobre los que prevalecen las orientaciones del PCT. Bien es cierto que no es lo mismo plantear un contencioso sobre la compatibilidad entre unos estándares de suelo o dotaciones (como sucedía antes con los PD y los POS) o sobre una zona delineada con cierta precisión que entre unas orientaciones o directrices cuya redacción puede resultar poco concreta.

El desarrollo reglamentario de la LSRU ha correspondido al Decreto 2001-260, de veintisiete de mayo, que ha modificado la parte reglamentaria del Código del Urbanismo. El artículo R.122-1 describe los tres documentos del PCT: informe de presentación, documento de orientaciones y documentación gráfica, aunque sólo el segundo y tercero son susceptibles de los efectos de la compatibilidad. El artículo R.122-2 regula los contenidos del informe de presentación: el diagnóstico territorial, el estado inicial del medio ambiente, el PADD, las fases previstas de ejecución y el estudio de evaluación de las incidencias medio ambientales. La parte central corresponde al PADD que, en su doble expresión literaria (escueta) y gráfica (clara), expone las bases del proyecto metropolitano y el marco general que justifica las orientaciones y que debe "permitir a los que no conocen nada de urbanismo que comprendan lo que quiere la colectividad" (Baffert, 2001). El propio Ministerio reconoce que es la parte más importante del PCT desde el punto de vista político. El artículo R.122.3 desarrolla los contenidos del documento de orientaciones: las

generales, las sectoriales y la definición de los espacios protegidos en los términos señalados anteriormente en tercero, cuarto y quinto lugar respectivamente.

b) La regla de los quince kilómetros y el principio de la urbanización limitada.

La iniciativa de elaboración de los PCT corresponde exclusivamente a los municipios y a las agrupaciones mancomunadas (Art. L.122-3-1), eliminándose así la potestad del Estado de avocar este procedimiento, como sucedía con los PD. Sin embargo, el artículo L.122-2 impone una especie de "libertad condicional" (Renard, 2000) a la autonomía municipal o una especie de chantaje: PCT o crecimiento cero, unido a una más sibilina avocación del conjunto de competencias del urbanismo general y de desarrollo por el Prefecto, representante del Estado. Dicho artículo asevera que "en ausencia de un PCT, el suelo no urbanizable (NC y ND) y el urbanizable no programado (NA estricto) del planeamiento municipal no pueden ser abiertos nunca a la urbanización" (recalificado, diríamos), sin la autorización del Prefecto y los informes de los organismos agrarios.

Es en definitiva una forma de castigo para aquellos municipios dinámicos, periurbanos, metropolitanos y litorales, normalmente, que no quieren someterse a las directrices del PCT o para aquéllos que perteneciendo a un ámbito de su aplicación, decidan abandonarlo. Decimos periurbanos, metropolitanos y litorales porque esta regla no es aplicable a los municipios rurales y del interior "situados a más de quince kilómetros del borde exterior de la periferia de una aglomeración de 15.000 habitantes, ni tampoco a los situados a quince kilómetros de la línea de costa". También están excluidos los municipios de la región urbana de París, de Córcega y de las regiones de ultramar por disponer de planeamiento regional específico (Art. L.141-1). Por consiguiente, los municipios litorales y los del interior de una aglomeración bien mantienen las mancomunidades de gestión del PD (régimen transitorio), bien cooperan en la aprobación de un perímetro de PCT, o lo tienen realmente difícil.

c) Delimitación.

Siempre a iniciativa de los municipios o agrupaciones mancomunadas, el artículo L.122-3-II regula los criterios de definición de un perímetro de

aplicación del PCT. El legislador se orienta por los criterios objetivos: la existencia de una institución supramunicipal de gestión integral del territorio (urbanismo, transporte, servicios colectivos), que en el caso de las grandes ciudades corresponde a la figura de las Comunidades Urbanas, similares a la figura del Área Metropolitana del Artículo 43 de la Ley del Régimen Local en España; en su defecto, la existencia de un EPCI cuya competencia exclusiva sea la elaboración y gestión del PCT o de mancomunidades mixtas (entre cuyas competencias principales figure el planeamiento supramunicipal) o la continuidad de los organismos de gestión del PD, para el régimen transitorio. Existe un segundo tipo de criterios subjetivos, sometidos a la discrecionalidad del Prefecto, que es el responsable administrativo de la aprobación del perímetro: la existencia de mancomunidades de servicios de incidencia territorial (generalmente de transportes públicos), de organismos de derecho específico para la gestión de las ciudades nuevas, de perímetros de los planes sectoriales subordinados al PCT (PDU, PLU y SDC), de orientaciones marcadas por las DTA. Dentro de los criterios subjetivos se incluyen adicionalmente las realidades de funcionamiento socioeconómico y territorial de la metrópoli: la trama urbana continua, las áreas urbanas definidas estadísticamente, las cuencas de empleo, las cuencas de vivienda (estas tres últimas toman como variables los datos de desplazamientos diarios vivienda-trabajo), así como las zonas de movilidad urbana (residencia y trabajo combinado con desplazamientos por motivos personales, de comercio, de ocio y cultura, de servicios intermedios, de acceso a equipamientos sociales y deportivos y a todo tipo de recados particulares). Se reconoce finalmente la dificultad de articular áreas metropolitanas funcionales e institucionales (tanto de planificación como de gestión) por la complejidad de las ciudades actuales que, más que nunca, constituyen **espacios de geometría variable**, tal y como los servicios del Estado han verificado en el caso del área metropolitana marselesa.

d). Tramitación.

Del artículo L.122-4 al L.122-17 y del R.122-6 al R.122-13 del Código del Urbanismo se recogen los preceptos que desarrollan el procedimiento de tramitación de administrativa. La guía metodológica que el Ministerio ha publicado para las colectividades locales resume y esquematiza los dieciocho pasos de que consta la elaboración de un PCT. Dos reflexiones son retenidas. Primero, a pesar de que se trata de un procedimiento complejo, dieciséis

trámites se desarrollan dentro del propio organismo que lo ha iniciado (EPCI o mancomunidad), incluida la aprobación definitiva. Así la eficacia del proceso se condiciona a la concertación interna. Sólo dos escalones corresponden al Estado, la aprobación del perímetro de aplicación y la sanción del control de legalidad, además de los posibles requisitos de compatibilidad derivados de una DTA. Segundo, a diferencia de la consulta pública sin contenido jurídico que se daba en los PD (frente a los que sólo cabía la interposición de contenciosos), el PCT debe ser ratificado por un período de información pública, desarrollado en los artículos R.122-10 y R.122-11.

Y las leyes suscitaron más planes.

La aprobación de la LSRU y la creación del PCT ha generado una serie de sentimientos contradictorios, inquietud en los alcaldes y estímulo para los urbanistas (Loubière, 2002), pero también incertidumbre o indiferencia, etc. El cambio de gobierno de junio del año pasado ha supuesto un mantenimiento de las mismas orientaciones políticas, con la salvedad del discurso de presentación del Ministro del equipamiento, el 30 de septiembre de 2002, que reconocía la posibilidad de introducir alguna modificación en aquellos aspectos de la LSRU, como la regla de los quince kilómetros, que provocan un exceso de intervención en el mercado del suelo, suponen un freno excesivo al desarrollo y limitan la productividad de un sector económico tan estratégico como el de la construcción.

En el plano técnico, existe un cierto ambiente de euforia por la profusión de reuniones, coloquios, debates y cursos para asesorar e incentivar la elaboración de PCT, pero también para establecer una didáctica del planeamiento supramunicipal. Se han divulgado publicaciones, guías, folletos, etc., para facilitar a los numerosos agentes de concertación la comprensión de este nuevo instrumento, cuya eficacia depende tanto (o incluso más) del éxito de participación y consenso como de la pericia instrumental de los técnicos. No es que haya que llegar a la negociación entre varias decenas de miles de agentes, como ha se procedido en el Plan Estatal de Nueva Jersey de marzo de 2001, pero es evidente que cuanta más concordia, mejor.

El PCT no es un instrumento exclusivamente metropolitano, aunque su ámbito de aplicación son las grandes ciudades y por eso, las principales áreas metropolitanas han estado en la vanguardia, ejerciendo de precursoras en su

elaboración. En concreto, el PCT tras fronterizo de Estrasburgo es el más adelantado por el momento. Ya se ha presentado su diagnóstico y su estudio de evaluación ambiental. Tiene previsto para este primer semestre de 2003 su PADD y el cierre del documento de presentación. Algo más de retraso lleva la metrópoli bordelesa. Las agencias de urbanismo de las capitales alsaciana y aquitana, en concurso con la Federación Nacional de Agencias de Urbanismo, están encargadas igualmente de dinamizar el "Club de los PCT". Es un foro de discusión, ayuda mutua e información con una nómina de una cuarentena de ciudades grandes y medias. Todo un verdadero respaldo metropolitano significa que **el conjunto de las áreas metropolitanas francesas** (por supuesto, todas las del Anexo, excepto París por su régimen especial y Niza por la DTA) se haya comprometido voluntariamente con el PCT, bien a efectos de redacción, bien de concertación de su perímetro, por ejemplo, las "conferencias territoriales" de Marsella y Tolosa.

A fecha de julio de 2002, existen 99 PCT anunciados, 73 con perímetro de actuación aprobado y veintiséis en proyecto, que suponen 10.000.000 de habitantes, 4.000 municipios y 50.000 mil kilómetros cuadrados (a los que hay que añadir otros 20.000.000 de personas, 5.000 municipios y 63.000 mil kilómetros cuadrados de los 161 PD acogidos al régimen transitorio). 64 de estos 99 son PCT pequeños, de menos de cuarenta municipios, por la fragmentación del espacio metropolitano en varios perímetros (por ejemplo la región metropolitana de Lyon en siete o la de Lille en seis) y por la comprensión de aglomeraciones más pequeñas como Orleáns y Poitiers. Los restantes 35 PCT se identifican prácticamente con el área metropolitana funcional o el área urbana definida estadísticamente (que generalmente supera el umbral de los quince kilómetros) y comprenden un número variable de municipios, pero superior a cincuenta: Estrasburgo, Metz, Rennes, Grenoble, e incluso Montpellier y Le Havre que nunca dispusieron de un PD. Existen finalmente siete perímetros de PCT que comprenden varias áreas urbanas limítrofes integradas en una región urbana (o toda una comarca rural, *le pays*) y cuyo perímetro supera la centena de municipios, por ejemplo Nantes-San Nazario y Nancy-Toul-Luneville. Mucha ilusión y muchas perspectivas. Estaremos atentos.

MIRÉ LOS MUROS DE LA PATRIA MÍA

La Disposición Adicional Primera de la Ley española 6/1998, sobre el régimen del suelo y las valoraciones establece que "los instrumentos de planificación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esa incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación." Esta norma, junto con la dudosa validez de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, puede ser el único patrimonio jurídico de rango estatal aplicable al planeamiento metropolitano. Actualmente está en debate un anteproyecto de ley de grandes ciudades, que es en verdad de los grandes municipios centrales de regiones metropolitanas, algunas de más de cien municipios, como Madrid y Barcelona. Bien es cierto que el informe sobre las grandes ciudades presentado en la comisión de entidades locales del Senado el 11 de octubre de 2001 reconocía el hecho metropolitano como supramunicipal.

De otra parte, los planes metropolitanos derivados de la legislación territorial autonómica no han despegado después de una década trabajos previos y sus avances han convertido en "caleidoscopios de la utopía" (Miguel, 1999). El único aprobado (Decreto 244/99 de la Junta de Andalucía), el Plan de OT de la aglomeración de Granada, ha sido duramente criticado (Quero, 2000). Otras sátiras se han sumado a la OT metropolitana: "laberinto de Minotauro" (Benabent, 2002), "efectos desastrosos e incluso irreversibles" provocados por la yuxtaposición de planeamientos municipales contradictorios sin un marco de referencia (Vega, 2002), etc. Tampoco han existido relevantes planificaciones sectoriales a nivel metropolitano como la vivienda o los equipamientos (recuérdese el PLH y el SDC), a pesar de que el nivel regional y la administración autonómica son capaces de subsumir estas funciones. En cambio, sí ha resultado evidente la cooperación a efectos de transporte en la Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona o en el Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

En Francia, el planeamiento metropolitano se ha situado en el punto central del debate sobre la sostenibilidad, como el caso del *Smart Growth* norteamericano, o el Libro Blanco sobre Política Urbana en el Reino Unido. Otro segundo debate puede ser el de la seguridad urbana. O el debate competencial y de legitimación de las instituciones. Cualquiera de estos tres podría servir de excusa para reconstruir el proyecto metropolitano. Sin

embargo, las tendencias desreguladoras antiinflacionistas (liberar suelo para frenar el incremento del precio de la vivienda) está ocultando y distrayendo uno de los principales retos de las grandes ciudades: los límites al crecimiento que tanto preocupan a aquellos países. Nadie pone en duda que este cuarto debate sea una prioridad urbana. Pero ¿es la única?

Es preciso recuperar el debate y la iniciativa sobre los otros tres, y especialmente el primero y el tercero en los espacios metropolitanos porque las seis mayores ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao y Zaragoza) concentran en su conjunto, sobre el 2% de la superficie, el 35% de la población y el 40% del Valor Añadido Bruto nacional. Está visto que los planes territoriales han supuesto un empeño de control y fiscalización de la autonomía municipal por parte de unas Comunidades Autónomas que simplemente están mimetizando el dirigismo estatal, como sucedía con los primeros PD franceses o con la primera generación de planeamiento metropolitano en España, el Plan General del Área Metropolitana de Madrid de 1963 y el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona de 1968.

Para que funcione una correcta OT metropolitana es preciso eliminar el complejo de superioridad institucional y reforzar la iniciativa municipal. La propuesta del pacto local y segunda descentralización de competencias de las Comunidades Autónomas a los ayuntamientos puede convertirse en una adecuada vía para fomentar la cooperación y las **mancomunidades metropolitanas** de planeamiento a escala de la ciudad real, pero también de gestión de servicios urbanos y suministros básicos y de concertación de las políticas sectoriales. Existe la duda de una futura coexistencia de estas mancomunidades (reforzadas competencialmente) con otras instituciones como las Diputaciones Provinciales, los organismos comarcales (existentes en Aragón y Cataluña) e incluso con las Comunidades Autónomas, como ha sucedido de hecho con la escasez de iniciativa de desarrollo del artículo 43 de la Ley de Bases del Régimen Local. El camino más adecuado para corregir los desequilibrios metropolitanos es el que va de abajo-arriba, y no a la inversa. Décadas de experiencias erróneas, tanto en Francia como en España, deben servir para algo. La ordenación metropolitana, en las condiciones institucionales actuales, sólo puede llevarse a cabo por el convencimiento propio, por el diálogo, por el consenso y por la iniciativa común, no por la imposición. La reivindicación del voluntarismo intermunicipal es mucho más

que un simple apostolado de la metropolitaneidad, es un ejercicio de legitimidad democrática y una catarsis de sentido común.

BIBLIOGRAFÍA

- Antier, G., "La gestión del planeamiento regional en Île-de-France. Algunas reflexiones sobre las tendencias del planeamiento metropolitano", *Urban* nº 5, Madrid, 2001.
- Ascher, F., *Métapolis. L'avenir des villes*, Éditions Odile Jacob, París, 1995.
- Baffert, P., "L'esprit de la loi SRU", SCOT, *Défis et stratégies*, Epures, Saint-Etienne, 2001.
- Benabent, M., "La ordenación territorial: una nueva función pública y viejos problemas", *Urban* nº 7, Madrid, 2002.
- Bersani, C., "Les DTA ou le retour de l'Etat gendarme", *La Gazette des communes* (nº de octubre), 2000.
- Bielza, V., "Experiencias y Retos Europeos de la O.T. En relacion con la Ciudad", *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Gijón, 2002.
- CERTU, *Le Schéma de Cohérence Territoriale. Premières approches sur les méthodes et sur le contenu*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement-Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, París, 2001.
- CERTU, *Accompagnement méthodologique de la mise en oeuvre de la loi SRU. Pour une approche des périmètres de schéma de cohérence territoriale*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement-Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, París, 2001.
- Comité de Desarrollo Territorial de la Unión Europea, *Estrategia Territorial Europea*, Luxemburgo, 1999.
- Conseil d'Etat, *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, La documentation française, París, 1992
- Coulan, D., Borie, G., "La mise en place des SCOT: premières tendances", *Espaces* nº 14, 2002.
- Ezquiaga, J., "Cambio de estilo o cambio de paradigma. Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano", *Urban* nº 2, Madrid, 1998.
- Genestier, P., *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment? Pour qui?*, La Documentation Française, París, 1996.

- Guigou, J.L., "Pour une conception positive et renouvelée de l'aménagement du territoire", *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* nº 4, 1996.
 - Hall, P., *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1996.
 - Jenks, M., Burton, E., Williams, K. (eds.), *The Compact City, a Sustainable Urban Form?*, Londres, 1996.
 - Julien, P., "Les grandes villes françaises étendent leur influence", *INSEE Première* nº 766, París, 2001.
 - Koolhaas, R., "What Ever Happened to Urbanism?", *S,M,L,XL*, 1995.
 - Lacaze, J.P., *Introduction à la planification urbaine. Imprécis d'urbanisme à la française*, Presses de l'École Nationale des Pont et Chaussées, Paris, 1995.
 - Loubière, A., "À l'assaut du marché des SCOT", *Urbanisme* nº 327, 2002.
 - Madiot, Y., *Aménagement du territoire*, Colin, París, 1996.
 - Marcou, G., "La nueva ley de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio en Francia", *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 6-7, Zaragoza, 1995.
 - Miguel, R. de, *L'aménagement métropolitain dans la planification urbaine et territoriale en Espagne: 1940-2000*, Tesis doctoral inédita, Instituto de Urbanismo de la Universidad de Paris, 1999.
 - Monclús, F.J., "Teorías y formas de intervención urbanística en los años 90: tradiciones y paradigmas", *Notas del Curso Teorías y formas de intervención urbanística: espacios urbanos, infraestructuras, paisaje ecológico* (UPC-COAA), Zaragoza, 2000.
 - Pomed, L., "¿El abandono de la concepción francesa de la ordenación del territorio?", *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 6-7, Zaragoza, 1995.
 - Quero, D., "Andalucía, después del tropicalismo", *Urban* nº 5, Madrid, 2001.
 - Renard, V., "Perspectiva del planeamiento urbanístico en Francia. Nuevos instrumentos para nuevos retos", *Urban* nº 4, Madrid, 2000.
- Philippe Julien,
- Steinberg, J., Dézert, B., Metton, A., *La périurbanisation en France*, Sedes, París, 1991.
 - Terán, F., "Editorial. El retorno del plan", *Urban* nº 4, Madrid, 2000.
 - Vega, G., "Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de ordenación territorial en España", *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Gijón, 2002.

ANEXO I. EL CRECIMIENTO URBANO Y METROPOLITANO EN FRANCIA

AREA URBANA	RANGO JERARQUÍA A URBANA	POBLACIÓN N 1999	% CRECIMIENTO URBANO SOBRE TOTAL 1990-99	% CRECIMIENTO ANUAL	METROPOL I EQUILIBRIO
PARIS	1	11174743	16'6	0'32	NO
LYON	2	1648216	5'1	0'68	SI
MARSELLA-AIX	3	1516340	3'2	0'46	SI
LILLE	4	1143125	1'7	0'32	SI
TOLOSA	5	964797	6'5	1'53	SI
NIZA	6	933080	2'2	0'51	NO
BURDEOS	7	925253	2'8	0'67	SI
NANTES	8	711120	3'5	1'10	SI
ESTRASBURGO	9	612104	2'3	0'81	SI
TOULON	10	564823	1'8	0'69	NO
DOUAI-LENS	11	552682	-0'4	-0'17	NO
RENNES	12	521188	3'0	1'31	NO
ROUEN	13	518316	0'7	0'29	NO
GRENOBLE	14	514559	1'5	0'65	NO
MONTPELLIER	15	459916	3'7	1'88	NO
METZ	16	429588	0'6	0'33	SI
NANCY	17	410508	0'2	0'11	SI
CLERMONT- FERRAND	18	409558	0'6	0'35	NO
VALENCIENNES	19	399677	-0'4	-0'02	NO
SUBTOTAL	19		55'5		
AREAS					
RESTO	335		44'5		
AREAS					

Fuente: *Recensements de la population 1990-1999. Institut National de la Statistique et des Études Économiques.*

**LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL URBANISMO,
EN LOS LÍMITES DE LA REALIDAD**

**SOCIAL PARTICIPATION IN THE SPATIAL PLANNING PROCESS:
AT THE EDGE OF REALITY**

Miguel Martínez López

Universidade de Vigo y Escola Superior Gallaecia (V.Nv. Cerveira)

RESUMEN

En este trabajo realizo una propuesta de definición sociológica de la participación en el urbanismo y de interpretación de los problemas que la asolan. Para ello se extraen conclusiones teóricas de otras propuestas semejantes y, sobre todo, del análisis de experiencias en esta materia. Defenderé que existe una 'participación urbana' más amplia que la referida a los procesos de ordenación y gestión territorial, para la cual, además, la primera es condición de posibilidad. En ese sentido, se expondrá una visión de la participación ciudadana en materias espaciales de acuerdo con tres dimensiones principales: la capacidad dialéctica de explorar potencialidades de cambio social, los procesos contradictorios de construcción de alternativas democráticas y la creación de ámbitos públicos de coexistencia de la diversidad y complejidad urbanas. Por último, se señalan las principales taras participativas que presenta el urbanismo actual.

ABSTRACT

This paper proposes a sociological definition of the participation process in spatial and urban planning and offers and interpretation of its current problems. These inferences have been extracted from the theoretical conclusions of similar papers and, specially, from the analysis of experiences

in this field. The paper thesis' defends the existence of a greater "urban participation" than that addressed by the spatial planning and management processes. In this sense, citizen participation is presented from three main dimensions: the dialectic capacity to explore potential for social change, the contradictory processes of building democratic alternatives and the creation of public spaces for the coexistence of urban diversity and complexity. Lastly, the main participatory downfalls weighing current spatial planning practices are discussed.

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué significa participar en la vida pública en general y en la transformación del territorio en particular? ¿Con qué sentido y finalidades –latentes o manifiestas- se ejercen las prácticas de participación social? ¿Qué particularidades tiene el ámbito del urbanismo (especialmente, en materia de planeamiento y de gestión) para facilitar o para condicionar la participación social? Señalemos cuatro dilemas iniciales para ver desde distintos ángulos las aristas de este problema.

1. Si aceptamos que los contextos políticos, económicos y culturales en cada escala de gobierno constituyen la fuente más evidente de constricciones a toda práctica participativa, entonces no nos sorprenderá que existan acciones sociales legítimamente participativas tanto fuera como dentro de los márgenes institucionales que se establezcan, históricamente, en cada una de esas escalas. La población participa en lo que quiere y en lo que puede. A veces de forma defensiva, otras de forma constructiva. Los límites espaciales, los usos sociales que se manifiestan sobre espacios concretos, las actividades que transforman o que proyectan transformar el espacio en el futuro, etc. son únicamente unas partes más de la vida cotidiana de las personas en las que, en determinadas ocasiones, se desatan inquietudes, agravios, movilizaciones y organizaciones con una cierta constancia que pueden abarcar desde una asociación vecinal hasta movimientos sociales de mayor trascendencia.

2. A los técnicos y a los políticos les resulta difícil, con frecuencia, entender el sentido y los efectos socialmente beneficiosos de la participación ciudadana en el urbanismo. Por varias razones: a) por desear que todas las dinámicas sociales se ajusten a las reglas, pautas y ritmos que marquen el ejercicio *normal* de las políticas públicas y los agentes urbanizadores dominantes; b) por la intranquilidad que les producen los procesos *pluritemáticos* en los que las poblaciones reclaman o proponen cuestiones en temas que desbordan lo definido oficialmente por 'urbanismo', casi siempre referido éste al planeamiento; c) por la complejidad de los procesos participativos en los que se despiertan constantemente sospechas de partidismo o electoralismo, dilaciones insoportables de las decisiones y sensaciones de ineficiencia administrativa. Como veremos después, no entendemos una democracia más participativa sin asumir la existencia de fricciones y desbordamientos como los apuntados.

3. En todo caso, siempre cabe preguntarse quién es la 'ciudadanía': ¿Quién puede o debe participar? ¿De qué recursos (privados y públicos; materiales e informativos) dispone la población para participar? ¿Qué tipo de organizaciones sociales de base y de instituciones y espacios legítimos existen para hacerlo? ¿Quién debe iniciar los procesos? ¿Quién debe sumarse? ¿Quién tiene derecho a decidir? ¿A quién afectarán esas decisiones? ¿Todas las personas afectadas, estén censadas o no, podrían tomar parte en las discusiones, en la elevación de propuestas, en la negociación de los proyectos, en su aplicación? En todos los casos conocidos (VILLASANTE, 1995; NAVARRO, 1998; BLACKBURN ET AL., 1998; MARTÍNEZ, 2002) este enigma implica conflictos sustantivos que, estimamos, no pueden barrerse bajo la alfombra con prisas y secretos.

4. Ahora bien, en materias territoriales emerge siempre a la palestra el modelo de ciudad o de *utopía* que se persigue a largo plazo, por múltiples sendas y sin alcanzarse nunca del todo. ¿Se deben abrir procesos continuados en los que cada grupo social, desde su singular mundo de vida que habita o desde las varias subculturas que habitan a sus miembros,

contribuya a ir definiendo la ciudad ideal, o será más eficaz participar sectorialmente en aquellos campos más manejables, con plazos concretos e incrementando la sensación de ir construyendo a medida que se avanza? Por desgracia, la experiencia demuestra que la prédica de la normativa urbanística a la hora de invitar a la población a sugerir su modelo urbano global (en la fase de Avance), suele caer en saco roto (SARAVIA, 1998). La avidez por incrementar rendimientos y edificabilidad, o la defensa ciega de patrimonios particulares y cotos territoriales, no son, precisamente, los mejores aliados de los procesos participativos. De hecho, podríamos formular, a la inversa, que resulta necesario frenar tal mercantilismo del suelo si se pretende hacer partícipe a la ciudadanía de la creación de una *ilusión* colectiva: el interés general.

Intentaremos demostrar aquí, por lo tanto, que junto al análisis de las experiencias puntuales (frustradas o exitosas) de participación social en el urbanismo, es razonable adoptar una estrategia de definición que comprenda la diversidad y el conflicto social subyacentes. Lo haremos en tres pasos, sucesivos y complementarios. Después se pondrán de relieve los obstáculos más frecuentes de la participación en el urbanismo, de forma tal que dichas observaciones puedan contribuir a promover procesos en los que se superen esos límites de la realidad, sin perder coherencia con las dimensiones de la participación definidas antes.

2. UNA EXPLORACIÓN DIALÉCTICA DE LAS POTENCIALIDADES

Debemos al geógrafo David Harvey la construcción de una aguda perspectiva dialéctica en el estudio de los fenómenos socioespaciales (HARVEY, 1973; 1996). Así, podemos afirmar que el espacio es socialmente producido, transformado, reproducido, configurado, ordenado e incluso inventado simbólicamente. Sus cualidades varían a medida que varían la organización social y las formas de relación social. En consecuencia, una sociedad capitalista traslada a todos los problemas socioespaciales sus contradicciones

y conflictos entre grupos sociales: por causa de encontrados intereses materiales, de opuestas visiones ontológicas e ideológicas del mundo, de diferentes situaciones coyunturales y condiciones de vida, etc. ¹

Esbozcemos, pues, la primera propuesta de definición de la participación urbana: *un proceso en el que, a partir de diversas contradicciones y conflictos sociales, se exploran (y se ponen en práctica, se experimentan) las potencialidades de las situaciones concretas y de los grupos implicados para conseguir cambios sociales.*

Una implicación epistemológica de la misma nos obligaría a reconocer que, así entendida, la participación exige procesos de conocimiento o autoconocimiento colectivos. Pero se trata de una *exploración*: no se predeciría el futuro, ni se producirían verdades; se propondrían posibilidades y se producirían compromisos (es lo que se hace en procesos de investigación-acción participativa: FALS BORDA, 1985; SALAZAR ET AL., 1989; BLACKBURN ET AL., 1998; MARTÍNEZ, 2001). Una asociación vecinal, por ejemplo, va reconstruyendo la percepción social de necesidades espaciales a medida que recibe asesorías técnicas, que discute con las autoridades, que realiza acciones en el barrio y que va sistematizando toda esa información.

Una implicación teórica nos apuntaría a señalar tanto los conflictos que proceden del contexto económico, político y cultural de los agentes que participan, como los que provienen de sus propias relaciones mutuas e internas. La exclusión del punto de vista de los comerciantes o de la infancia de los proyectos urbanísticos generados por una asociación vecinal, serían ejemplares confluencias de lo apuntado.

Y no convendría soslayar las implicaciones ontológicas-ideológicas: los cambios sociales, para ser *radicales* (con capacidad para influir en los pilares

¹ “La conducta transformadora –la creatividad- emerge de las contradicciones ligadas a la vez a la heterogeneidad obviamente presente en cualquier sistema. (...) La exploración de mundos posibles es central en un pensamiento dialéctico (...) la exploración de potencialidades para el

de la opresión económica, política o cultural) tendrían como horizonte prioritario alterar, paralizar, disminuir, revertir o eliminar las desigualdades, dominaciones y *separaciones* que produce el capitalismo en primera instancia, y otros modos de producción y relación social que coexisten con él (el patriarcado, el etnocentrismo, el burocratismo, etc.), en otras instancias. En las prácticas participativas, sin embargo, tal autoconciencia rara vez podrá aparecer en estado puro (por ejemplo, que la asociación plantee su reivindicación de equipamientos culturales de acuerdo con un estudio de la distribución equitativa de dichas necesidades en el ámbito municipal y comarcal y junto con otros colectivos sociales) y será más bien la combinación y la invención de *tácticas* las que coparán las superficies discursivas.

3. ANTINOMIAS DEMOCRÁTICAS

Propongamos un segundo conjunto de fenómenos asociados a la participación urbana: *con ella se promoverían, potencialmente, ejercicios de poder popular y de democracia directa, mas siempre susceptibles de reproducir aquello que dicen combatir*. Es decir, lo primero no siempre es conseguido (a veces, ni siquiera pretendido), mientras que lo segundo acecharía desde el proceloso fondo de conflictos que son consustanciales a un proceso con múltiples actores y del que nunca se sabe cómo acabará. Esclarezcamos, por partes, las implicaciones de esto.

La participación social en materias urbanísticas puede dedicarse a radicalizar la democracia representativa, a proponer la creación de instituciones alternativas a ella o, simplemente, a transformar relaciones sociales no acogidas por institución presencial o virtual alguna. Las actividades del primer tipo mejorarían, supuestamente, la información, la elaboración y la aceptación de las políticas públicas. Las restantes se caracterizarían por protestas, campañas, reuniones y acciones creativas en forma de algún *contrapoder*

cambio, para la autorrealización, para la construcción de nuevas identidades y órdenes sociales, nuevas totalidades, nuevos ecosistemas sociales.” (HARVEY, 1996: 54-56)

legítimo, no necesariamente confrontado directamente y a corto plazo con las instituciones y el gobierno: por ejemplo, instituciones comunitarias amparadas en la fuerza de la costumbre (juntas de aguas, de fiestas y de montes comunales) e iniciativas constructivas con carácter duradero (ocupaciones de tierras, fábricas o viviendas) (AA.VV., 2001; MARTÍNEZ, 2002). Pero la simple movilización ciudadana no garantiza pasar de uno a otro modelo, aunque externamente percibamos las potencialidades subyacentes.

Esta definición nos conduciría, pues, a entender la participación como activación de algún tipo de alternativa a los procedimientos preeminentes en la política institucional, a saber: el ejercicio del sufragio electoral, la competencia entre partidos políticos por acceder al gobierno, el regateo y las presiones particulares y corporativas (*lobbies*) sobre ciertos niveles administrativos, etc. Incluso en uno de los casos más básicos de participación, consistente en exigir la aplicación estricta de la ley y la garantía de los derechos constitucionales, se estaría ejerciendo alguna acción entusiasta y efusiva (es decir, *alternativa* a la normalidad) para alterar el curso institucional de los acontecimientos (a veces, simplemente agotando todos los recursos legales disponibles). En los casos más exigentes, se propondrían avances en la construcción de una mayor democracia directa: la descentralización local, el uso frecuente de consultas populares tipo referéndum, la politización –con recursos públicos para informar y debatir– de numerosos ámbitos vitales, etc. Pero ni siquiera muchos de estos últimos retan explícitamente a la democracia representativa. Un ejemplo son las experiencias de ‘presupuestos participativos’ instigadas precisamente desde las élites gobernantes, aunque contando casi siempre con un magma previo de experiencias ciudadanas participativas (GIACOMONI, 1996; ABERS, 1998; VILLASANTE ET AL., 2002).

Ahora bien, no todo lo que se adjetiva como ‘participación’ modifica los principales defectos de la democracia liberal (a saber: la despolitización, la privatización, el corporativismo, el elitismo, la redistribución desigual de los recursos, etc.). Algunos procesos no albergarían ni siquiera las potencialidades

mencionadas, mientras que otros combinarían dos pasos adelante y uno atrás. El ejemplo más destacado de lo primero serían las demandas de flexibilidad institucional solicitadas por las élites capitalistas o por sus mediadores (asociaciones profesionales, directivos empresariales, medios de comunicación afines, etc.). Siguiendo al dedillo el precepto liberal de reducir la regulación pública (y, en el urbanismo, las limitaciones al ejercicio de la propiedad privada sin injerencia de su perturbadora "función social") y la búsqueda de consideración como una parte más de la sociedad civil (en pie de igualdad a sindicatos, asociaciones, minorías culturales, mujeres, etc.), dichas élites reclamarían sus *derechos de participación* con gran eficacia y profesionalidad cada vez que solicitan audiencia pública, negocian operaciones de inversión y cooperan entre sí para controlar precios –con oligopolios- o para eliminar –con monopolios- la competencia. Más que su propia *participación*, le reclamarían al Estado acciones "reproductivas" (garantizar a la fuerza de trabajo aquellas condiciones de vida no cubiertas por las empresas), "instrumentales" (garantizar la distribución desigual de la propiedad privada de los recursos con base en la acumulación de los beneficios) y "legitimadoras" (justificar el orden social existente y los beneficios de la estabilidad y continuidad del sistema en ausencia de conflictos) (ALFORD y FRIEDLAND, 1985; PICKVANCE, 1995).

Un ejemplo destacado de lo segundo (dos pasos adelante y uno atrás) se suscita cuando una organización ciudadana exige transparencia en la adquisición y gestión del patrimonio municipal de suelo, con iniciativas *creativas* proponiendo usos para esos espacios (por ejemplo, para ubicar en ellos experiencias de trueque que vinieran funcionando al aire libre en la ciudad), con iniciativas de *resistencia* y protesta ante las deudas históricas relativas a la insuficiencia de vivienda social (por ejemplo, impugnando en su totalidad, por dicha causa, un plan general de ordenación municipal), y reproduciendo *dominaciones* sociales, de forma más o menos visible, como ocurre cuando excluyen a otras asociaciones de la zona de sus iniciativas (por ejemplo, al arrogarse en exclusividad la representatividad de la población

afectada por el planeamiento o la gestión urbanísticas en juego) (MARTÍNEZ, 2000).

4. RECONSTRUYENDO LA DIVERSIDAD URBANA

Nuestra tercera aproximación a la participación ciudadana en el urbanismo, complementaria a las anteriores, nos lleva a sostener que *los procesos participativos desencadenan nuevas formas de coexistencia de los sujetos sociales, reconstituyen prácticas urbanas diversas, relaciones sociales, la autonomía de las organizaciones y, en último extremo, el ejercicio de la autoridad*. De nuevo nos vemos obligados a preguntarnos hasta dónde pueden llegar esos procesos de reconstrucción social sin eliminar los cimientos de diversidad urbana sobre los que se levantaron. Es la pregunta que se le ha dirigido al 'comunitarismo' propio de autores como Bookchin, Barber y otros para quienes la participación social debería desembocar en la constitución de pequeñas comunidades altamente soberanas, en las que primen las relaciones cooperativas y de proximidad y en las que se desarrolle una democracia lo más directa, local y consensual posible (y no sólo en los municipios, también en los centros de trabajo).

Las objeciones críticas al comunitarismo, no obstante, nos resultan familiares (son, en cierta medida, problemas centrales de la *modernidad*): 1) cuanto más homogeneidad social y más conocimiento mutuo se busca, más posibilidades existen de estimular la exclusión y la represión de todos aquellos que se consideran diferentes; 2) sería un artificio desproporcionado dividir en pequeñas comunidades soberanas y autosuficientes las actuales ciudades y áreas metropolitanas, con toda la complejidad, hibridaciones y superposiciones que las definen; 3) de proliferar el comunitarismo siempre se precisaría algún modelo superior que articulara los intercambios e interdependencias entre las distintas comunidades (o municipios) con justicia territorial (entre distintas poblaciones próximas y lejanas en el espacio, por

una parte, y en el tiempo –con las generaciones futuras- por la otra) (YOUNG, 1990: cap.VIII). O sea, que todas las virtudes que encierra la participación en lo local entrarían en constante conflicto con la imperiosa necesidad de cooperación (y, probablemente, menor participación) en lo global (por ejemplo, en lo relativo a la gestión entre municipios del agua, de hospitales comarcales, de carreteras compartidas, de centros regionales para el tratamiento de los residuos, etc.).

Sin embargo, al mismo tiempo parecen insustituibles las acciones de participación urbana en ausencia de intervención estatal pronta o de rentabilidad empresarial lucrativa: como hacen las comunidades de montes que utilizan sus propios recursos para construir infraestructuras comunitarias de saneamiento y electricidad, por ejemplo; o como manifiestan las extensas periferias urbanas en las que la autoconstrucción de viviendas ha contrarrestado con creatividad y organización, las penurias materiales. Volvemos, pues, a indicar desbordamientos y fricciones. La gente participa para cambiar aquellas situaciones que percibe opresivas, no cuando lo decidan las autoridades y en los temas, plazos y límites normativos que ellas marquen. Pero Young tiene razón, a nuestro entender, en proponer una participación social que fomente, sobre todo, cuatro tipo de procesos enriquecedores de la diversidad urbana:

1. '*Diferenciación sin exclusión*', de forma tal que se puedan formar nuevos grupos y afinidades (sería imposible imaginarse, por ejemplo, la existencia de redes sociales entre personas homosexuales si no dispusieran de un contexto urbano) y que puedan convivir grupos diferentes incluso en barrios o zonas en las que predomine una identidad (étnica o demográfica, por ejemplo).
2. '*Variedad*', especialmente en lo referente a la plurifuncionalidad de los distintos espacios (en los que se combine la producción, el comercio, el ocio, el debate, la naturaleza, etc.) y a su uso por múltiples grupos sociales.

3. '*Erotismo*', en el sentido de que el conocimiento de gente y culturas diferentes nos permita cuestionar nuestra propia identidad e ir reconstruyéndola constantemente a través de esa mezcla.
4. '*Publicidad*', entendida como la necesidad de que existan numerosos espacios públicos accesibles y abiertos a grupos sociales diferentes en los que debatir, disentir, decidir o, por lo menos, en los que reconocer a los diferentes.

Lo más esclarecedor de este último planteamiento es que nos permite valorar la insuficiencia de algunas políticas públicas pretendidamente fomentadoras de la participación ciudadana. Estoy pensando en los programas de promoción de un tipo de 'voluntariado' que coarta las posibilidades de opinar, reclamar, organizarse, decidir y modificar los espacios de vida de las personas que participan en tales actividades (GUTIÉRREZ, 1995). También ha ocurrido con las técnicas de participación experimentadas en numerosos 'planes estratégicos' recurriendo a encuestas simplificadoras de la opinión ciudadana (accidentalmente, también a estudios más cualitativos) y a reuniones de expertos y organizaciones "líderes" de la ciudad que dejan fuera a muchas otras entidades sociales y a movimientos sociales y procesos de participación ya existentes (STOKER, 1995; MARTÍNEZ, 1999).

5. LASTRES TECNOCRÁTICOS

La participación en el urbanismo abarca un amplio rango de temáticas e iniciativas, superando incluso al ya de por sí amplio abanico existente de regulaciones urbanísticas. La población puede movilizarse ante la video-vigilancia de las calles, ante el deterioro residencial de un centro histórico, ante las deficiencias del alcantarillado o del transporte público, o también para apropiarse simbólicamente de los espacios públicos, para conocer su propia historia urbana y local, o para acometer independientemente obras de interés público. Los procesos de planeamiento urbanístico representan, por lo tanto, unos momentos de oportunidad para interactuar con aquellos procesos

participativos, pero al mismo tiempo establecen unas constricciones tales que nos invitan a considerarlos como *excepcionales* en todo lo que tiene que ver con el urbanismo y con la participación. Más específicamente, en la planificación de la ciudad (de los usos del suelo, fundamentalmente) recaen sobre los técnicos responsables tantos conflictos de intereses y racionalidades, que la participación ciudadana parece introducir excesivo ruido suplementario (ZÁRATE, 1991; PICKVANCE, 1994). Pero todos los análisis históricos (MUMFORD, 1961; LYNCH, 1981; FRIEDMANN, 1987) demuestran que la herencia de la omnipotencia tecnocrática es una contingencia variable y modificable, aún a pesar de que ínclitos representantes de la *modernidad* la hayan defendido hasta muy recientemente: el máximo exponente de ello sería, tal vez, Le Corbusier (RAMÓN, 1967; SCOTT, 1998); mientras que, por el contrario, no han sido casuales las coincidencias de planteamientos ecologistas y participativos en el urbanismo (MUMFORD, 1968; ARNSTEIN, 1969; GOODMAN, 1971; ALEXANDER, 1976; MASJUÁN, 1992).

Pero aceptemos el interés de la elaboración del planeamiento urbano para la participación ciudadana y analicemos ahora por qué ha sido tan inusual esa mutua amistad². En general, se han reconocido los escasos avances en esta materia y se han señalado tres conjuntos de condiciones que han dificultado la participación social en el urbanismo (FERNÁNDEZ DURÁN, 1993; KNOX, 1993; SARAVIA, 1998):

- 1) Los planes generales de ordenación municipal serían tan ambiciosos y complejos, con tantos detalles y "letra pequeña", que no permitirían su comprensión global por parte de la población y la participación se organizaría, frecuentemente, de forma casi exclusiva en torno a unos temas "estrella" lanzados por la prensa local o por los propios técnicos redactores.

² Entre las experiencias participativas en el urbanismo de las dos últimas décadas, me he basado en algunas como las referenciadas en: DARKE, 1990; BRAND ET AL. 1991; FAINSTEIN y FAINSTEIN, 1993; VILLASANTE, 1995.

- 2) Una gran parte de los proyectos urbanísticos de la última generación (*posmodernos*) se dedicarían a promover una fragmentación urbana tal que se evitarían los procesos de debate en torno a ellos, al igual que se eludiría una planificación global ante la dispersión provocada y las variables, a menudo de índole internacional, que entran en juego (estamos pensando en las renovaciones de los centros urbanos, la construcción de grandes redes de transporte, recintos feriales y de ocio, complejos deportivos y comerciales, urbanizaciones privadas de carácter suburbial, grandes espacios periurbanos para actividades logísticas y de almacenamiento, etc.).
- 3) El planeamiento urbano acaba por integrarse en dinámicas de 'planificación estratégica' que tienen un mayor alcance que la simple regulación de los usos del suelo, pero en las que se prima una participación social de tipo neo-corporativista y en la que se fuerzan consensos en torno a modelos de fuerte competitividad y crecimiento urbanos.

Nuestra propia experiencia trabajando desde dos de los bandos (una vez, casi completamente del lado de un conjunto de organizaciones comunitarias, como investigador y como asesor; otra vez, como sociólogo dentro de un equipo redactor) nos ha revelado que existen otras condiciones particulares igualmente impertinentes: los apretados plazos temporales que se marcan para aprobar el planeamiento dentro de la legislatura del equipo gobernante que lo ha promovido; los ajustados presupuestos económicos que limitan cualquier gasto que vaya más allá del cumplimiento de redactar los documentos acordados (la información, el avance y el plan); la ausencia de suficiente comunicación y coordinación entre todas las áreas técnicas implicadas (arquitectos, ingenieros, abogados, biólogos, geógrafos, economistas, sociólogos, etc.); la existencia de proyectos urbanos decididos por las élites políticas o económicas con antelación a la redacción del planeamiento; la carencia de debate público suficiente y suficientemente abierto a asociaciones vecinales y a otros colectivos sociales, con mayor o

menor organización formal, limitándose a "exposiciones" "divulgativas" y a foros excesivamente restringidos...

No extenderé más el listado, de momento. Lo que pretendo argumentar es que un examen realista de esta situación nos sugiere limpiar el camino de esos obstáculos *técnicos*, antes que diseñar ambiciosos programas participativos en el aire. La participación ciudadana en materias territoriales preexiste y subsiste –es decir, trasciende– a los períodos de ordenación normativa. Lo contraproducente, a mi juicio, es ponerle más trabas de las usuales o mirar para otro lado. Ahora bien, las "trabas usuales" no son menos insidiosas debido a que proceden, en gran medida, del contexto de una sociedad capitalista y de una democracia liberal. Veamos, por lo tanto, una síntesis de ellas en relación directa con el urbanismo.

1. *De informantes a interrogantes*. De acuerdo con la legislación española, la población puede participar, inicialmente, en calidad de informante (cómo ven las cosas) y, después, en calidad de críticos (en qué concuerdan o disienten a la luz de los documentos publicados). Pero no hay muchas garantías de que lleguen a buen puerto todos los "interrogantes" que se planteen. Lo primero que ocurre es que no toda la población es avisada o consultada, ni siquiera todos los grupos sociales organizados. Y esto sucede de forma más manifiesta en las etapas de proponer sugerencias o alegaciones, habitualmente protagonizadas por individuos o personas jurídicas que ven afectados sus intereses particulares. En el fondo, no todo el mundo dispone de las mismas condiciones materiales y culturales para participar, lo que salta más a la vista en relación al excesivo tecnicismo del lenguaje que se utiliza en este ámbito, multiplicando las dificultades de comprensión y las económicas (en el caso, por ejemplo, de tener que contratar a un técnico que traduzca esa información y la presente en la forma adecuada). Los medios de comunicación de masas, por último, tampoco son los mejores cauces para incitar a la participación pública, debido a que operan su propias selecciones informativas arbitrarias y, además, monopolizan los flujos informativos relevantes al proceso de redacción (por delante de otros medios de comunicación de barrio,

asociativos, en soportes variados, informales, etc.). Por esas razones, y para estimular una mayor participación pública en la definición del interés colectivo implicado en la ordenación urbanística, se ha propuesto incentivar un "clima de participación" y distintas modalidades de "participación urbana" genérica (VILLASANTE y ALGUACIL, 1992; ACOSTA, 1992).

2. *De la flexibilidad a la incertidumbre.* Cuando desde la Administración o desde los equipos técnicos de planificación se acoge favorablemente la participación ciudadana en el urbanismo, resulta necesario introducir mecanismos que flexibilicen los procedimientos (por ejemplo, aumentando los períodos de tiempo de exposición) y promover procesos que desborden las restricciones normativas (por ejemplo, dedicando esfuerzos a facilitar toda la información y los espacios de debate que se reclamen). Sin embargo, las intenciones de las autoridades se limitan aquí a acelerar los consensos y a reforzar la legitimidad de su acción de gobierno y de planificación. Es decir, que las prácticas de flexibilidad institucional se orientan a reducir la complejidad, cuando la participación social generada actúa en sentido contrario, aumentándola: en cuanto al incremento de flujos informativos, de acciones, de grupos sociales que intervienen y de conflictos entre ellos. A más complejidad, más incertidumbre y, consiguientemente, menos seguridad en que la participación ciudadana resuelva más conflictos de los que crea (LEAL, 1982).

3. *De la desigualdad a la diversidad.* La igualdad formal ante la ley tiene su cruz en situaciones tales como la veloz aprobación de planes urbanísticos frente a los que sólo se les puede oponer pleitos que evolucionarán lentamente, la resolución arbitraria de las alegaciones y, sobre todo, la exclusión de todo el proceso de planeamiento de colectivos sociales que no pueden expresar sus intereses y necesidades debido a su edad (infantes, jóvenes o ancianos, por ejemplo), a su cualificación cultural y escolar o a la carencia de representación organizada (no sólo porque no existe ninguna organización que lo haga, sino porque hay colectivos como las generaciones futuras, los usuarios y turistas no residentes o la población residente en

municipios próximos o en otros lugares del mundo afectados por algún proceso urbano –como el consumo de agua, de alimentos o de energía- que difícilmente podrán ser representados formalmente). No sabemos si esas desigualdades sociales se reducirían con mayores competencias y capacidades económicas -y no sólo urbanísticas- de los municipios (FONT, 1985) o con mayores grados de descentralización comunitaria y de cogestión ciudadana de los servicios públicos (VILLASANTE, 1995). En todo caso, queda patente que los procesos participativos integran, en alguna medida no necesariamente proporcional al número real de individuos, una diversidad tal de colectivos, relaciones sociales, situaciones y acciones municipales confrontadas directamente con las desigualdades sociales, que desacreditan ser tratadas de forma homogénea por parte de los administradores de la ley.

6. CONCLUSIONES

Nos hemos propuesto en este trabajo volver a definir el sentido de la participación social en el urbanismo debido a que se han encontrado demasiadas paradojas y reveladores problemas prácticos a la hora de hacerle un hueco en las concepciones tradicionales de ordenación, gestión y transformación del territorio. Nuestra estrategia, por lo tanto, ha consistido más en examinar la complejidad sociológica que albergan los procesos participativos, y menos en elaborar un modelo cerrado que los incentive operativamente. No obstante, convendría recordar algunas de las sugerencias contenidas en la perspectiva aquí defendida: 1) la participación ciudadana en materias espaciales trasciende habitualmente los estrechos márgenes institucionales en los que se la pretende encorsetar; 2) los procesos participativos van también más allá de la simple y superficial información, tanto si la flecha de esa transmisión procede de las instituciones como si llega a ellas, implicando necesariamente una investigación explorativa de las potencialidades de cambio social, el debate, el disenso, la comunicación y la negociación en profundidad; 3) la participación social plantea, en mayor o menor medida, transformaciones sociales en general y alternativas populares

de organización democrática en particular, pero nunca de forma unilateral y con utopías cerradas *a priori*, sino partiendo de conflictos sociales y reproduciendo otros tantos en su desarrollo; 4) son tan indisociables de la participación urbana las tendencias descentralizadoras y localistas, como el incremento de la diversidad urbana, las oportunidades de acceso a los espacios públicos y la justicia territorial; 5) en los procesos de planeamiento urbanístico ha fracasado la participación social debido a una deficiente interacción con la ciudadanía y a no generar procesos dinámicos que trasciendan los condicionamientos tecnocráticos y normativos más tozudos; 6) los procesos participativos incrementan la complejidad, diversidad, conflictos e incertidumbres ya de por sí acuciantes en la práctica urbanística corriente, por lo que no se trata de una simple anomalía la tensión profunda que existe entre los intentos institucionales por controlar la participación y los intentos ciudadanos por desbordar los ámbitos sociales y espaciales en los que intervenir.

Con esta evaluación, como se puede deducir, no sale muy bien parada la práctica actual del urbanismo democrático. La participación ciudadana sigue siendo una asignatura pendiente. Algo comprensible cuando se descubre que una buena parte de los procesos participativos no sólo buscan colaborar en la transformación del territorio, sino promover también modelos de ciudad alternativos al desarrollismo especulativo predominante. Incomprensible, no obstante, cuando se pervierten las cláusulas mínimas de estudiar, planificar y urbanizar de acuerdo a un conocimiento compartido y consensuado acerca de las necesidades sociales y del tipo de calidad de vida deseado a escala local e, incluso, planetaria. Por esas razones he dedicado el último punto de este texto a enunciar los "lastres tecnocráticos" más incisivos en la participación urbana. El objetivo, como resulta evidente, era sugerir que es preciso primero liberar el camino de tamaños obstáculos y después, o simultáneamente, dinamizar activamente, de forma abierta y amplia, una participación de mayor alcance, asumiendo los riesgos que necesariamente comportará. La participación ciudadana, en definitiva, puede ser impredecible (en cuanto a sus destinos) y

también satisfactoria (en cuanto a su caminar), pero reprimirla, por acción o por omisión, no conduce más que a nuevas formas de despotismo ilustrado.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2001), *Contrapoder. Una introducción*, Buenos Aires: De mano en mano.

ABERS, R. (1998), "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organization in Porto Alegre, Brasil", *Politics & Society* vol.26, nº4.

ACOSTA, G. (1992), *La participación pública en el urbanismo*, Sevilla: Junta de Andalucía.

ALEXANDER, CH. (1976), *Urbanismo y participación*, Barcelona: Gustavo Gili.

ALFORD, R.R., FRIEDLAND, R. (1985), *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

ARNSTEIN, S.R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of American Institute of Planners* vol.35.

BLACKBURN, J., HOLLAND, J. (ED.) (1998), *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*, Exeter: Intermediate Technology.

BOOKCHIN, M. (1991), *The Ecology of Freedom. The emergence and dissolution of hierarchy*, Montreal: Black Rose.

BRAND, P.CH. (ED.) (1991), *Participación comunitaria*, Medellín: Universidad Nacional de Colombia-Habnet.

DARKE, R. (1990), "A City Centre for People: Popular Planning in Sheffield" en MONTGOMERY, J., THRONLEY, A. (ED.), *Radical Planning Initiatives: New Directions for Urban Planning in the 1990s*, Aldershot: Gower.

FAINSTEIN, N., FAINSTEIN, S.S. (1993), "Participation in New York and London: Community and Market Under Capitalism" en FISHER, R., KLING, J. (ED.), *Mobilizing the Community. Local Politics in the Era of the Global City*, California: Sage.

FALS BORDA, O. (1985), *Conocimiento y poder popular. Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia*. Bogotá: Siglo XXI-Punta de Lanza.

FERNÁNDEZ DURÁN, R. (1993), *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*, Madrid: Fundamentos.

FERNÁNDEZ DURÁN, R., ETXEZARRETA, M., SÁEZ, M. (2001), *Globalización capitalista. Luchas y resistencias*, Barcelona: Virus.

FONT, T. (1985), "Algunas funciones de la idea de participación" en AA.VV., *La participación*, Barcelona: Facultat de Dret de Lleida/PPU.

FRIEDMANN, J. (1987) [1991], *Planificación no ámbito público*, Madrid: INAP-MAP.

GIACOMONI, J. (1996), "O Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre" en FISCHER, T. (ORG.), *Gestão Contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

GOODMAN, R. (1971) [1977], *Después de los urbanistas, ¿qué?*, Madrid: Blume.

GUTIÉRREZ, A. (1995), "Las ONGs y su papel en el futuro de la sociedad", *Revista de Servicios Sociales y Política Social* 36.

HARVEY, D. (1973) [1989], *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid: Siglo XXI.

HARVEY, D. (1996), *Justice, Nature & the Geography of Difference*, Oxford: Blackwell.

KNOX, P.L. (1993), "Capital, material culture and socio-spatial differentiation" en KNOX, P.L. (ED.), *Restless Urban Landscape*, New Jersey: Prentice Hall.

LEAL, J. (1982), "Medio ambiente y participación" en AA.VV., *Sociología y medio ambiente*, Madrid: CEOTMA.

LYNCH, K. (1981), *La buena forma de la ciudad*, Barcelona: Gustavo Gili.

MARTÍNEZ, M. (1999), "La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo", *Política y Sociedad* 31.

MARTÍNEZ, M. (2000), *Teorías sociais do poder. Potencialidades, dominacións, resistencias e comunicación*, Vigo: A Nosa Terra.

MARTÍNEZ, M. (2001), *Urbanismo de rehabilitación no centro histórico de Vigo. Unha investigación social participativa*, Vigo: Universidade de Vigo.

- MARTÍNEZ, M. (2002), "Laberintos y laboratorios de participación urbana: una aventura de investigación social comparativa y dialéctica", *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* vol. VI, nº 130
<http://www.ub.es/geocrit/nova.htm>.
- MASJUÁN, E. (1992), *Urbanismo y ecología en Cataluña*, Móstoles: Madre Tierra.
- MUMFORD, L. (1961) [1966], *La ciudad en la Historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*, Buenos Aires: Infinito.
- MUMFORD, L. (1968) [1969], *Perspectivas urbanas*, Buenos Aires: Emecé.
- NAVARRO, C.J. (1998), *El nuevo localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Córdoba: Diputación de Córdoba.
- PICKVANCE, CH. (1994), "Teorías sobre planificación urbana e identificación de los efectos de dicha planificación" en ALABART, A. ET AL. (COMPS.), *Clase, poder y ciudadanía*, Madrid: Siglo XXI.
- PICKVANCE, CH. (1995), "Marxist Theories of Urban Politics", en JUDGE, D., STOKER, G., WOLMAN, H. (ED.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- POLANYI, K. (1944) [1989], *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid: La Piqueta.
- RAMÓN, F. (1967), *Miseria de la ideología urbanística*, Madrid: Ciencia Nueva.
- RIFKIN, J. (2000), *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Barcelona: Paidós.
- SALAZAR, M.C. (ed.) (1989), *La investigación. Acción participativa. Inicios y desarrollos*. Madrid: Popular.
- SARAVIA, M. (1998), "El planeamiento urbano, otra vez en crisis" en AA.VV., *El malestar urbano en la gran ciudad*, Madrid: Talasa.
- SCOTT, J.C. (1998), *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.
- SEVILLA GUZMÁN, E. ET AL. (1993), *Ecología, campesinado e historia*, Madrid: La Piqueta.
- STOKER, G. (1995), "Regime Theory and Urban Politics" en JUDGE, D., STOKER, G., WOLMAN, H. (ED.), *Theories of Urban Politics*, London: Sage.
- VILLASANTE, T.R. (1995), *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Madrid: HOAC.

VILLASANTE, T.R., ALGUACIL, J. (1992), *Asociacionismo y actividades ciudadanas*, Sevilla: Junta de Andalucía.

VILLASANTE, T.R ET AL. (2002), *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía/3*, Madrid: IEPALA-CIMAS.

YOUNG, I.M. (1990) [2000], *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid: Cátedra.

ZÁRATE, A. (1991), *El espacio interior de la ciudad*, Madrid: Síntesis.

**UNA PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA
ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS PLAYAS.
A PROPOSAL FOR CITIZEN PARTICIPATION IN THE SPATIAL
PLANNING OF BEACH AREAS**

Míriam Villares, profesora. ETS Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos
Barcelona.

LESEC Laboratori d'Estudios Socials de l'Enginyeria Civil. Universitat Politècnica
de Catalunya

C/ Jordi Girona 1,3 B1-102. Campus Nord UPC 08034 Barcelona.
miriam.villares@upc.es

RESUMEN

Esta ponencia presenta los resultados de una investigación realizada en playas de la costa catalana. El análisis constata el grado de percepción social, se valoran los impactos en el paisaje y medio ambiente, así como, la satisfacción en servicios y equipos que se ofrecen. Se trata de un sondeo aplicado a playas regeneradas de 8 municipios del Maresme y la Costa Dorada que han sufrido una modificación en su morfología y su paisaje tradicional. Sin duda, la transformación comporta unos riesgos, no obstante, ofrece la oportunidad de recuperar playas altamente erosionadas. El objetivo es identificar los parámetros básicos que permitan proponer criterios de intervención que respondan a las expectativas de usuarios, administraciones y agentes económicos que intervienen en el espacio costero.

ABSTRACT

This paper presents the results of the research done in the beaches of the Coast of Catalonia. The analysis reflects the degree of social awareness; assesses impacts on the landscape and the environment, as well as the satisfaction resulting from the services and facilities offered. This survey was done in the rehabilitated beaches from eight municipalities from the Maresme and Costa Dorada regions, after suffering modifications in their traditional morphology and landscape. This transformation, without a doubt, entails risks that, conversely, offer the opportunity to recover beaches that had been highly impacted by erosion processes. The objective is to identify the basic

parameters in order to forward intervention criteria in alignment with the expectations of users, administrators and economic agents involved in the dynamics of littoral spaces.

1. PRESENTACIÓN

El objetivo del estudio que se presenta es valorar los *impactos* que se producen con las intervenciones técnicas de recarga de arenas sobre las playas. Se tiene en cuenta que las playas, como espacios libres, tienen una función ambiental, lúdica y paisajística, sin olvidar que juegan un papel importante de relación urbanística, económica y de ordenación con la ciudad y el territorio de su entorno.

El punto de partida es la constatación que el desarrollo producido en el litoral catalán durante las últimas décadas, ha comportado una serie de transformaciones que, entre otros efectos, han producido la *pérdida del espacio de las playas*. En efecto, el desarrollo portuario, muy impulsado a partir de los años setenta, está basado en la construcción y ampliación de una serie de puertos deportivos, que ha constituido en muchas ocasiones un freno para la dinámica litoral de arenas, variando el equilibrio preexistente y empobreciendo la extensión de la playa. Por otro lado, el despliegue de infraestructuras terrestres, como carreteras o ferrocarriles, han ocupado, desde hace al menos 150 años, espacios litorales. Esto, sin olvidar el crecimiento continuado de la urbanización que, también ha afectado el recurso playa, sea por ocupación física, sea por limitar la llegada de sedimentos continentales al litoral. En este sentido, el crecimiento urbanístico ha propiciado, la canalización o desvío de ríos, arroyos y torrentes, la extracción de áridos de sus lechos y, en definitiva, la ocupación y cobertura de un suelo que inicialmente proporcionaba sedimentos que se dirigían al litoral. Y sin dejar el dominio continental, tampoco se puede olvidar el efecto que a largo plazo, han producido las grandes presas y las laminaciones ejecutadas en las grandes cuencas fluviales, las principales productoras de sedimento. Este

conjunto de factores tiene un resultado negativo para el balance sedimentario de las playas.

2. EL MÉTODO

Se parte de tres constataciones básicas:

La *primera* plantea la pérdida por erosión de las playas. Un territorio del dominio público de la zona marítimo-terrestre que, a lo largo del último siglo y de una manera muy masiva a partir de los años sesenta, se convierte en lugar de ocio y de contacto con la naturaleza, sobre todo durante los meses de verano. Las playas analizadas son un espacio de uso ciudadano que cumple una serie de funciones: recreo, deporte, paseo, terapéutica, escenario visual o de paisaje.

La *segunda*, constata la actuación pública que ha desarrollado un programa de intervenciones de regeneración y mejora de las playas con el objeto de paliar la erosión y, al mismo tiempo, generar un espacio para uso y disfrute de la arena, del baño, del paseo, del descanso...

La *tercera* se basa en los cambios ambientales y morfológicos que los usuarios han constatado en el uso de los nuevos espacios regenerados y de las nuevas condiciones que se derivan de ello.

A partir de estas constataciones se ha aplicado el método de encuestas para valorar los cambios que se han producido, según la opinión de usuarios y responsables de la gestión de la playa. El objetivo de la investigación es contribuir con una propuesta propia: la de identificar los impactos y su percepción social que en muchos casos aparece como negativa y no deja entrever la oportunidad de la intervención. El sondeo se ha basado en *encuestas* dirigidas a usuarios y a actores del territorio: políticos y técnicos locales, agentes económicos, empresariales e instituciones sociales presentes en el entorno.

Fases de desarrollo del sondeo:

1. Ficha o listado de características

Datos de observación directa de la playa (50 ítems)

Relación de fotografías (15 puntos de vista)

2. Sondeo a los usuarios de playas

Cuestionarios de preferencias antes / después de la regeneración(45ítems)

Cuestionarios de valoración de las características actuales de la playa (40 ítems)

3. Entrevistas a expertos

Encuestas en profundidad (14 preguntas abiertas y 34 ítems de valoración)

Se han realizado más de 3.000 encuestas a usuarios y unas 50 entrevistas en profundidad a informantes expertos, agentes locales de cada playa, para contrastar los resultados de la encuesta cuantitativa, en que se han explotado 285.000 respuestas.

La unidad de sondeo es el municipio, sus características socioeconómicas y el atractivo respecto a usuarios locales y foraneos, son factores a tener en cuenta en el momento de interpretar la percepción local. Las unidades de análisis han quedado circunscritas a las playas de los municipios *de Arenys de Mar, Caldes d'Estrac, Premià de Mar, El Masnou y Montgat* en la costa del Maresme, al norte de Barcelona, y *Calafell, El Vendrell y Altafulla* cerca de Tarragona, en la Costa Dorada.

3. EL CONTEXTO SOCIO-TERRITORIAL

Hoy en día nuestra sociedad ha adoptado actividades y formas de vida post-industrial que abren nuevas formas de consumo y de ocio. Las playas se han convertido en espacios que, por su singularidad, se abren a nuevas funciones

más allá de la estricta función de consumo de sol y de arena y así se buscan nuevas alternativas de uso.

Las playas de referencia, gravitan en un territorio que se ha transformado funcional y socialmente. La nueva estructura territorial generada por el cambio ha supuesto la aparición de nuevos asentamientos orientados a la función residencial inducida por el crecimiento metropolitano. Se ha perfilado un territorio sujeto a un contenido de espacio urbano abierto a un profundo cambio hacia formas convencionales de ciudad dormitorio, o la remodelación de antiguos núcleos.

En el conjunto de municipios estudiados, se asiste a una innegable presión demográfica motivada por factores que determinan la transformación territorial. En efecto, las causas del cambio se basan en razones económicas y de sustitución funcional de la ciudad central, Barcelona. Pero también aparecen motivaciones o aspiraciones sociales ligadas a la calidad ambiental y a la reestructuración de espacios para equipamiento recreativo. Así pues, las playas se incorporan al uso cotidiano del espacio y no tan solo en verano sino durante todo el año. En las poblaciones costeras con mayor presión de crecimiento, los arenales son concebidos como espacios libres y equipados para suplir la falta de zonas verdes, jardines o trazados de paseo.

El gran crecimiento residencial se ha consolidado, en parte, gracias a los atractivos de esta costa, arenales y mares con unas condiciones morfológicas extraordinariamente fáciles y agradables para los usuarios. En un contexto de atracción residencial o turística, la alteración física de las playas, como cualquier otra alteración de la calidad medioambiental, puede afectar y variar el equilibrio socioeconómico de las actividades que se enmarcan en su entorno.

4. RESULTADOS DE LA ENCUESTA: SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

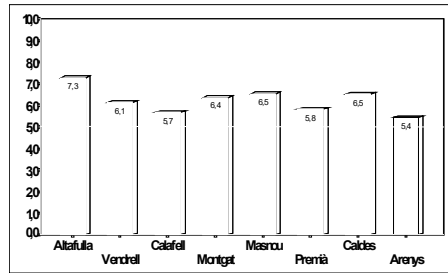
4.1 La preservación de la imagen y el paisaje previo

1. Los resultados se contrastan de mayor a menor aceptación de la imagen según la intensidad de los cambios producidos. Esto hace recomendar que en el diseño del proyecto de regeneración se tienda a mantener, tanto como sea posible, los rasgos físicos y el paisaje esencial del entorno. En el caso de una artificialización contundente, se han de impulsar tanto los detalles de diseño como los de confort.

4.2 La aceptación de la nueva morfología.

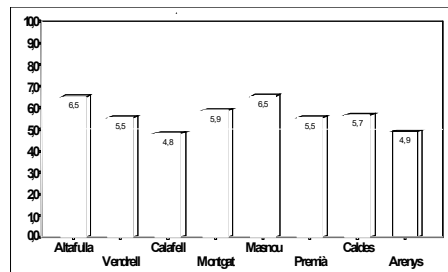
2. El **color** y la **textura** de la nueva arena es aceptada por la población. El color de la arena no acostumbra a cambiar en las actuaciones de regeneración porque la propia viabilidad económica aconseja recargas con arena de la misma unidad fisiográfica. La disyuntiva se plantea cuando se ha de buscar arena en otras partes. La encuesta de percepción pone de manifiesto una aceptación mucho mejor de la arena blanca, que de la arena de tonos grisáceos. La calidad de la arena proveniente de los depósitos marinos presenta problemas de textura por la mezcla con otros materiales, como trozos de conchas, pero tiene en cambio la ventaja de que la erosión le ha dado una forma prácticamente esférica, cosa que no sucede con el material de cantera terrestre. Es recomendable utilizar arena proveniente de aquellos depósitos marinos que tengan más pureza.

Fig. 4.1 El color de la arena



Fuente: Elaboración propia

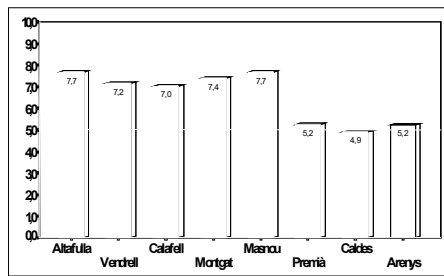
Fig. 4.2 La textura de la arena



Fuente: Elaboración propia.

2. En los cambios de **anchura**, inicialmente se constata un cierto rechazo en los arenales que se consideran excesivamente anchos. Pero este rechazo tiende a desaparecer con la instalación de pasarelas y con la introducción de equipamientos que permiten los usos sociales de la playa de acuerdo con las expectativas de los usuarios. Se recomienda que las playas regeneradas que mantengan la anchura proyectada, se doten de equipamientos destinados a usos de deporte, recreativos o de paseo para anular el efecto barrera que produce la excesiva extensión de arena sin utilizar.

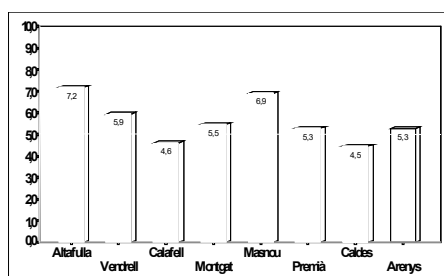
Fig. 4.3 La anchura de la playa



Fuente: Elaboración propia.

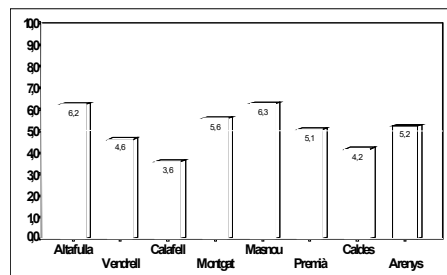
4. Se constata que una **pendiente** excesiva crea problemas tanto para **la entrada al mar** como en el confort de tomar el sol. La intervención que ha de configurar la nueva morfología debe poner especial atención en la pendiente de la playa y la entrada al mar, ya que son dos características físicas que limitan la seguridad del baño, el paseo por la arena, la entrada y salida del agua y el servicio de limpieza de la arena y del agua. Por tanto, el diseño de la nueva morfología determinará aspectos fundamentales de la funcionalidad de la nueva playa. La recomendación es favorecer playas con una pendiente muy suave de entrada a mar, aunque la permanencia de la recarga acostumbra a ser muy inferior en playas llanas que en playas con más inclinación. Se debería contrastar el coste económico del mantenimiento de las pendientes suaves, con los beneficios sociales de disponer de una playa llana, mucho más gratificante y segura para la mayoría de usuarios.

Fig. 4.4 La pendiente de la playa



Fuente: Elaboración propia.

Fig. 4.5 La entrada al agua



Fuente: Elaboración propia.

4.3 La percepción de la presencia de los elementos bióticos

5. Desde un punto de vista ambiental, tanto **la vegetación** como los peces dan sensación de vida. Se constata una percepción crítica a la agresión de la regeneración. La intervención ha de **preservar la vegetación** autóctona de la playa. Se recomienda replantar o ajardinar con vegetación adecuada al medio, sobre todo si se trata de una playa urbana, tanto para retener la arena como por el impacto visual. La falta de vegetación, sea espontánea o de jardín, provoca un rechazo muy importante por parte de los usuarios.

6. También se ha de **preservar la fauna**: peces y otras especies marinas presentes en el marco inicial. Desde el punto de vista de la percepción del bañista es un signo de calidad ambiental. La desaparición de la fauna marina crea desconfianza y rechazo. El vertido de arena acostumbra a eliminar la vida de peces y moluscos de playa que quedan enterrados bajo el nuevo material. En los casos en que la morfología del litoral lo permite, se recomiendan técnicas de regeneración para restituir la vida animal.

7. La restitución de la vida animal es especialmente recomendable cuando hay intereses socioeconómicos, la adecuación de playas no se puede contraponer al marisqueo o a la pesca. En estos casos, la regeneración de la playa debe ir acompañada de una actuación de regeneración de las especies afectadas.

8. Por la misma cuestión, se debe garantizar el cumplimiento de la normativa protectora y que las actuaciones de regeneración de playas, en la captación de arenas, no dañen los algares y las praderas de posidónias.

4.4 Efectos medioambientales de la vecindad urbana y de la presión de los usuarios

9. La regeneración de playas acostumbra a tener unos efectos positivos en la medida que aleja la línea de mar de las áreas urbanas productoras de **ruidos, olores, humos**, etc. Las encuestas constatan una percepción de mejora medioambiental asociada al alejamiento de infraestructuras y de actividad urbana.

10. La regeneración de playas también supone un efecto positivo en la reducción de **ruidos** y molestias diversas causadas por los propios usuarios, ya que el aumento de la superficie acostumbra a comportar una disminución de la densidad de ocupación. Las encuestas constatan también un elevado índice de satisfacción en cuanto a ruidos y número de usuarios.

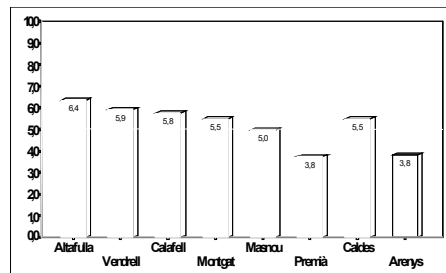
4.5 La dotación de equipamientos y servicios

11. Aparece una crítica tanto en instalación de equipos higiénicos como en su mantenimiento. Se recomienda una especial atención a la salubridad de la playa, arena y agua, y también de los equipamientos como **wc, duchas, fuentes de agua potable y papeleras**. Las encuestas constatan una hipersensibilidad sobre estas cuestiones. Cuando las dotaciones no son correctas o han empeorado con la regeneración, el grado de insatisfacción es extremo.

12. Cuanta más arena disponible, más usuarios y más desperdicios y residuos, con lo que aparece una visión muy crítica de los servicios de

mantenimiento. La **limpieza de la arena** y de los **residuos flotantes** debe ser continuada, a tenor de las exigencias sanitarias; en las playas más centrales se recomienda que no cese a lo largo de todo el año. La encuesta muestra grandes divergencias en el grado de satisfacción entre las diversas playas analizadas, divergencias asociadas a la frecuencia e intensidad de la limpieza. Es fácil constatar que las áreas más turísticas, con mayor esfuerzo en mantenimiento, dan unos índices de satisfacción sensiblemente superiores a los que se constatan en playas destinadas mayoritariamente a la propia población, donde se intuye menor intensidad de mantenimiento.

Fig. 4.6 Los residuos en el agua



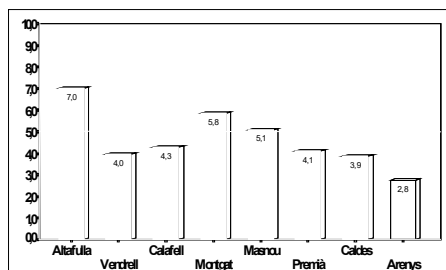
Fuente: Elaboración propia.

13. Los servicios sobre la arena (**chiringuitos, alquiler de hamacas, de toldos, de embarcaciones...**) son bien valorados cuando existen. Se recomienda el mantenimiento de estos servicios después de cualquier actuación de regeneración y, en todo caso, se recomienda que el Plan de Usos los asigne la localización adecuada. En las playas, donde la normativa municipal no admite este tipo de servicios, se percibe claramente una penalización a su inexistencia.

14. La **vigilancia** y el **socorrismo** son servicios muy apreciados por los usuarios. En general, la encuesta refleja una opinión negativa sobre las dotaciones existentes y su eficacia. A menudo, con la regeneración de las playas los puntos de vigilancia y las casetas de socorro quedan muy alejados

de la orilla del mar. Se recomienda una rápida reubicación de acuerdo con la nueva situación.

Fig. 4.7 La vigilancia y el socorrismo



Fuente: Elaboración propia

15. La existencia de **áreas de juego** y para la práctica del deporte en la arena es una cuestión que ha ido tomando más relevancia con la extensión del uso social de la playa. La adecuación y el acotamiento de estas áreas se valora positivamente porque deja de suponer una interferencia con el baño de sol y otras actividades tranquilas.

16. La regeneración de playas suele ser una buena oportunidad para balizar espacios periféricos destinados a la **práctica de deportes náuticos** (motos de agua, winsurf, etc.). La opinión recogida en la encuesta refleja una clara preferencia por la inexistencia de estas actividades, no obstante, si existen se han de acotar y balizar en localizaciones poco centrales.

4.6 El nexo de unión entre playa y entorno urbano y los cambios en el paisaje.

17. El **aparcamiento** constituye una dificultad según la encuesta. En las playas del Maresme el aparcamiento de la playa compite con el aparcamiento urbano, lo cual agrava aún más su déficit. Un tema controvertido y que no se puede traducir en una recomendación, sino en un tema a debatir, es la

adaptación de parte de playa regenerada para aparcamiento o para vialidad urbana de acceso a la playa, aunque el impacto visual suele ser negativo en estos casos.

18. El aumento de la anchura de las playas con la regeneración abre la posibilidad de construir **paseos marítimos**. Las encuestas reflejan una valoración muy positiva del paseo marítimo en aquellas playas donde ya existe. Donde está por construir se debe abrir una línea de discusión sobre si debe ser un vial básicamente peatonal o con carriles para bicicleta, como un espacio de transición hacia la playa, o bien de paseos convencionales con tránsito rodado de coches.

19. En la valoración del nuevo **paisaje** creado por la regeneración de playas intervienen varios elementos. En general, la valoración es positiva con la disposición de usos, ajardinamiento y cuidado equipamiento y mobiliario de playa, etc. Se valora negativamente una transformación radical del marco natural previo a la regeneración. Se recomienda un Plan de Usos que armonice el conjunto de actividades deseadas.

4.7 Recomendaciones de ordenación que no se derivan directamente de la percepción de los usuarios.

20. Se recomienda, evitar la recarga periódica que encarece el proceso y dificulta la puesta en marcha de un Plan de Usos efectivo para la playa.

21. Se recomienda que la intervención actúe sobre el origen del problema: sobre el efecto barrera producido por diques y por otras construcciones marítimas, la pérdida de sedimentos de origen continental, etc.

22. Se recomienda, especialmente, adoptar soluciones técnicas para mitigar o eliminar el efecto barrera de los puertos sobre la dinámica litoral.

23. Se recomienda la interacción con otras medidas de planificación sectorial: emisarios, desagües pluviales, depuradoras, desguaces de ríos y arroyos, etc., para que no se produzcan disfunciones posteriores. En este sentido, se recomienda el acuerdo tácito entre las competencias de diferentes administraciones para prevenir una problemática añadida.

24. Se recomienda una especial atención a las desembocaduras de ríos, arroyos y torrentes para paliar los efectos después de lluvias torrenciales. También el saneamiento de sus lechos.

5. CONCLUSIONES

A modo de conclusión hay que tener en cuenta que las playas pueden ser consideradas como patrimonio natural local o regional y, a la vez, patrimonio económico. Este es un concepto que los especialistas a menudo separan. Para unos, en su vertiente ecológica, es un patrimonio natural a conservar. Para otros, en cambio, las playas son un punto de referencia para el despliegue de actividades económicas y, por tanto, cuantas más actividades desarrollen más beneficios generarán. Se trata de encontrar el consenso entre ambas posturas y la efectividad de la ordenación y de la planificación.

Las playas hoy merecen la comprensión global en su diversidad y en su unidad, con lo cual su ordenación, planificación y gestión requiere diversos especialistas. La regeneración de una playa depende de una técnica ingenieril, pero también deben intervenir científicos desde el campo de la oceanografía, la biología, la ecología, etc. y así mismo, debe tener un tratamiento del paisaje, además del estudio socioeconómico para adecuar los equipamientos y los servicios concesionados a las expectativas locales. El ejemplo de las playas estudiadas reafirma esta propuesta de gestión.

Las playas han sido moduladas por la geografía tanto física como humana, son testimonio del desarrollo económico y social a partir de actividades marítimas hasta constituirse en espacios de ocio de masas. Algunas actividades tradicionales persisten, aunque la más importante hoy, es acoger miles de personas que hacen de las playas el punto central de su ocio estival y, cada vez más, de su ocio cotidiano. Desde luego, la gestión de este litoral tan codiciado es compleja, a causa de las múltiples y variadas presiones a que está sometido y el complicado reparto de competencias administrativas que soporta.

Por tanto, esta gestión de las playas requiere, aparte de los administrativos, unos mecanismos jurídicos y financieros para que su ordenación responda a la sensibilidad social de adecuación del medio a las nuevas necesidades. En este ámbito, las entidades territoriales, regionales y locales han de adquirir más peso y asumir más responsabilidades, en especial en el momento de coordinar las actuaciones. La reflexión final, no puede ser otra que desear que las intervenciones sobre las playas se sometan a un proceso de consulta con plena participación ciudadana, y que su opinión se tenga en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

6. REFERENCIAS

S. Anton, *Diferenciació i reestructuració de l'espai turístic. Processos i tendències al litoral de Tarragona*. Edicions El Mèdol. Tarragona. 1997.

J.M. Barragan, *Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral*. Oikos Tau. Barcelona. 1994.

R Junyent y M.Villares, *L'organització del temps lliure: prospectiva d'alternatives de necessitats territorials a la Regió Metropolitana de Barcelona a l'horitzó 2010*. Estudis del Pla Territorial Metropolità de Barcelona.

Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Generalitat de Catalunya.

R Junyent y M.Villares, *Percepción estética y medioambiental de las playas del Mediterráneo*. Dirección General de Costas. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 1996

P. Lleonart,.: *“La política de sòl i habitatge a la comarca del Maresme”*. A Papers nº 23. “El Maresme: Planejament urbanístic i problemàtica territorial”. Institut d’Estudis Metropolitans de Barcelona, Barcelona, pp. 23-37, 1995.

C. Peña, *“Impacto de los puertos deportivos en la dinámica litoral”*. A Perspectives del medi ambient als municipis del litoral, Servei de Medi Ambient, Diputació de Barcelona. pp. 139-149, 1993.

M. Villares, *Percepció dels impactes estètics i mediambientals de la regeneració de platges*. Ediciones UPC, colección Forum Virtual, Barcelona, 2000.

M.Villares y otros: *The Aesthetic and Environmental Perception Applied to the Regeneration of the Mediterranean Beaches in Spain*. A Proceedings of the Third International Conference on the Mediterranean Coastal Environment, MEDCOAST’ 97, Malta, pp. 621-633. 1997.

**COORDINACIÓN ENTRE ACTORES INSTITUCIONALES PARA LA
IMPLANTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE EN EL
DELTA DEL LLOBREGAT**

**COORDINATION BETWEEN INSTITUTIONAL ACTORS FOR THE
IMPLEMENTATION OF TRANSPORT INFRASTRUCTURES IN THE
LLOBREGAT DELTA**

Rosa Junyent, doctora en Urbanismo y Sociología. ETS Ingenieros de Caminos
Canales y Puertos de Barcelona. Universitat Politècnica de Catalunya.
C/ Jordi Girona 1-3Campus Nord UPC 08034 Barcelona
rosa.junyent@upc.es

RESUMEN

Esta ponencia expone el resultado de una investigación sobre la necesaria y dificultosa coordinación institucional para realizar proyectos de ingeniería civil, con evidentes impactos territoriales, ambientales y socio-económicos. La identificación de los actores que intervienen en el proceso proyectual y su dinámica en las distintas fases de: concepción, decisión, proyectación e implantación, facilita el análisis de sus expectativas. Expectativas que reflejan intereses varios, desde la encaminada a la ordenación del territorio nacional y regional, hasta las ambientalistas, pasando, lógicamente, por las de orden económico y tecnológico. Normalmente, los grandes proyectos de infraestructura implican a varias instituciones políticas, desde Ministerios a Ayuntamientos, pasando por gobiernos regionales. Estas instituciones deben coordinar sus decisiones para actuar de forma coherente tanto en el plano global como en el sectorial.

ABSTRACT

This paper presents the results of a research project addressing the difficult and necessary institutional co-ordination required for the implementation of civil engineering projects that have evident spatial, environmental and socio-economic impacts. It identifies the actors involved in the projects' process and the dynamic of the different stages: conception, decision, project making, implementation, and analysis their expectations. These expectations reflect

different interests, from those related to national and regional spatial planning, to those related to environmental concerns and the economic and technological considerations involved. Normally the great infrastructural projects involve several political institutions, including State Department and municipal and regional authorities. These institutions must co-ordinate their decisions to act coherently at the sectorial and global level.

1. INTRODUCCIÓN

El Plan Delta puede definirse como un conjunto de proyectos interrelacionados bajo la responsabilidad del Estado (Ministerio de Fomento) y de otros organismos públicos con responsabilidades concretas para cada uno de los proyectos. El objetivo común es ordenar las infraestructuras del transporte en un espacio frágil por su alto valor ecológico y, a la vez, un espacio con alto valor económico, por su situación privilegiada en la conurbación de Barcelona. El objetivo final es planificar una zona de actividades logísticas en la confluencia del Puerto y del Aeropuerto de Barcelona con un nuevo trazado ferroviario con ancho de vía europeo, que unirá el Puerto con la frontera, y la ubicación de una estación del Tren de Alta Velocidad en el Aeropuerto. Las Rondas o autopistas de Barcelona y las autopistas del sur, mediante un nudo de comunicaciones conectarán el Puerto y el Aeropuerto.

Con un presupuesto fijado de más de 400.000 millones de pesetas (unos 3.000 millones de EUROS) y una fecha límite, el 2010, con el Plan Delta se irán ejecutando los proyectos. Cada proyecto tiene un objetivo, un presupuesto y un calendario de ejecución. La coordinación del conjunto de proyectos se realiza con la firma de un convenio por parte de las administraciones públicas Central, Regional y Local, firmado en abril de 1994.

2. DESCRIPCIÓN

Así pues, el Plan Delta del Llobregat es un conjunto de proyectos que coinciden en un territorio limitado y único en sus características geográficas y socio-económicas. Es el espacio deltaico del río Llobregat, en el límite sur de la

ciudad de Barcelona, donde varios Ministerios y Administraciones regionales y locales tienen programados proyectos de gran relieve que desencadenarán fuertes impactos socio-económicos, pero también medioambientales. Se trata de desviar el río 2'5 Km. más al sur de su desembocadura actual y ganar terreno para la ampliación del puerto y construir una Zona de Actividades Logísticas (ZAL), donde van a coincidir otras infraestructuras del transporte como serán una debatida estación de Tren de Alta Velocidad, autopistas del área metropolitana de Barcelona, que junto a la proximidad del aeropuerto (en proyecto de ampliación) se pretende que coincidan todos los modos de transporte. Con el Plan Delta, Barcelona potenciará su carácter de área logística intermodal y puerto meridional de entrada para el tránsito con la cuenca Mediterránea, con Europa y con Oriente.

Estos proyectos responden a las expectativas de sectores económicos muy dinámicos de Catalunya. Pero también el Gobierno de España se suma a las expectativas de crecimiento de una economía competitiva, y los Ministerios correspondientes se responsabilizan de los proyectos sectoriales. A la vez, la Administración Autonómica tiene competencias en algunos sectores y los Ayuntamientos del Prat del Llobregat y de Barcelona aparecen como actores políticos con gran responsabilidad local y con intereses contrapuestos (el Prat deberá ceder parte de su territorio a favor de Barcelona).

Entre la contradicción de intereses y de sectores, el medio ambiente se erige como un factor que planea entre las compensaciones legítimas y un objetivo en si mismo. En primer lugar, el Ayuntamiento del Prat exige compensaciones ambientales a la cesión de terreno. En efecto, exige respeto al espacio protegido propio de un delta, con fauna y flora peculiares, la regeneración de sus playas hasta ser aptas para el baño, la construcción de una depuradora para que las aguas pluviales lleguen limpias al mar, la artificialización de las riberas del río para un parque ecológico, la construcción de una planta de residuos urbanos... A otro nivel, grupos ecologistas vigilan y defienden la

idiosincracia ambiental deltaica, sin minimizar el hecho de que la Comunidad Europea tenga catalogada esta reserva ecológica.

La suma de los proyectos destinados a esta zona y la variedad de administraciones implicadas es una fuente potencial de conflictos que, fácilmente, podrían conllevar a la paralización de alguno, y al estar interrelacionados, las consecuencias podrían ser lamentables para el futuro económico catalán. Así pues, el criterio con que se afronta este plan es un planteamiento global con un objetivo común, tanto desde el punto de vista institucional como desde el económico.

En 1994, el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (hoy Ministerio de Fomento) propone la coordinación de los proyectos y promueve la signatura de un Convenio de Cooperación Plan de Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat, suscrito por el Gobierno Central, el Gobierno Autónomo catalán, los Ayuntamientos de Barcelona y el del Prat de Llobregat, el Consejo Comarcal del Baix Llobregat y la Mancomunidad de Municipios del Area Metropolitana de Barcelona.

Luego, se crea una comisión de seguimiento con representación de las *instituciones públicas* signatarias del convenio y otras instituciones socio-económicas. *Instituciones Sociales*: ecologistas, asociaciones ciudadanas. *Instituciones económicas*: Cámara de Comercio, Sindicatos... Esta comisión se reúne periódicamente, sus conclusiones son difundidas por los medios de comunicación, con lo cual el seguimiento se hace accesible a la población.

Hemos indicado que el Plan Delta está aprobado institucionalmente con un presupuesto de más de 400.000 millones de pesetas a invertir durante los próximos años. Aunque esta inversión directa es muy fuerte, no se trata de una suma descabellada ya que se sitúa en una cuota media de inversiones públicas en territorios complejos y altamente productivos, como lo es el Delta

del Llobregat, situado en este punto tan estratégico del área metropolitana de Barcelona.

3.CONFLICTOS

El desarrollo o aplicación del Plan Delta no está exento de conflictos. Para cada uno de los proyectos sectoriales entran en escena diferentes actores con atribuciones asimismo diferentes. De esta manera, aparecen contraposiciones de intereses tanto de índole político como económico.

Si bien en la cúspide de las responsabilidades, tanto políticas como económicas, está el Ministerio de Fomento, hay que tener en cuenta que el Gobierno Autónomo catalán tiene traspasadas una serie de competencias nada desdeñables. A un nivel más limitado, los Ayuntamientos son órganos de poder, aunque, en última instancia, el Ministerio de Fomento, responsable principal de las obras públicas de España, junto con el Ministerio de Medio Ambiente, con la atribución de Declaración de Impacto Ambiental, tienen poder decisivo en cada uno de los proyectos sectoriales que conforman el Plan Delta. Veamos caso por caso, pero antes, vamos a describir la estrategia intrínseca al Plan.

Barcelona, junto con Madrid, son los dos polos económicos de España. El eje Barcelona-Madrid tiende a convertirse en un gran polo logístico en el que Madrid consolida su posición de centralidad de España y puente hacia América, mientras Barcelona quiere potenciar su logística intermodal en un esquema de desarrollo del eje mediterráneo. Visto así, no deberían haber conflictos de intereses, pero estos surgen en el destino de unos fondos de los Presupuestos Generales del Estado, con un trasfondo de intereses contrapuestos desde la óptica nacional o bien regional, lo cual puede fácilmente producir disfunciones temporales. En otro aspecto, las actuaciones en un territorio tan complejo como es una reserva natural incluida en la Red Ecológica Europea de Espacios Protegidos, deben ser consensuadas

ampliamente bajo propuestas muy contundentes de protección medioambiental.

Asimismo, la estratégica situación del Delta del Llobregat en el área metropolitana de Barcelona, favorece su atractivo por el enorme potencial como espacio verde de ocio, educativo y sensibilizador medioambiental. Por todo ello, hay que franquear conflictos y barreras para lograr el equilibrio entre un desarrollo compatible entre los sistemas naturales y el futuro papel de plataforma logística de primer orden.

4. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS MÁS SIGNIFICATIVOS DEL PLAN DELTA. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

4.1. Desvío del tramo final del río Llobregat

Se trata de una propuesta de hace años, que se materializa en los años 60 con los estudios para el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona. El objetivo principal es facilitar la ampliación del puerto, limitado por el cauce del río en el lado de tierra. En un proyecto de 1972, el desvío se hacía hasta 4 Km. al sur de su desembocadura, y así se refleja en el Plan General Metropolitano de Barcelona, aprobado en 1976. No obstante, otros estudios posteriores más rigurosos con los parámetros ambientales, recomiendan la desembocadura a 2'5 Km al sur de la actual.

La ordenación del río se plantea con criterios generales de actuación, con el enfoque de que el Llobregat actúe como eje vertebrador del territorio, compatible con las necesidades hidráulicas y con la recuperación ambiental del Delta. Actualmente, se tiene en cuenta que el desvío del curso de un río es una acción arriesgada, ya que supone un enfrentamiento entre la acción humana y la naturaleza, lo cual conlleva un factor riesgo. Si bien el desvío es negativo para el medio, hay que buscar que los impactos positivos neutralicen a los negativos. Por ejemplo, una laguna que desaparecerá será sustituida por otra artificial, se tomarán rigurosas medidas frente a la alteración del

funcionamiento o la contaminación de los acuíferos. El río se encauzará y se depurarán sus aguas mediante una gran depuradora en construcción, lo que repercutirá en mantener la calidad de las playas regeneradas. Se artificializará un parque fluvial, etc.

El desvío del río Llobregat, a pesar de estar contenido como una pieza base del Plan Delta, hasta 1997 no se elabora un proyecto más decisivo, el cual, después de haberse sometido a consulta de Administraciones, Instituciones y personas previsiblemente afectadas, se correlaciona con la Declaración de Impacto Ambiental por el Ministerio de Medio Ambiente. Se publica en el Boletín Oficial del Estado del 2/9/1998, donde se detallan las modificaciones al proyecto y las medidas correctoras, después de las consultas y acuerdos con diferentes estamentos políticos, científicos y de la sociedad civil.

De forma paralela, el Gobierno Autónomo catalán aprueba la modificación del Plan General Metropolitano de Barcelona (PGMB) que permitirá el desvío del Llobregat y la ampliación de la ZAL. La Comisión de Urbanismo de Cataluña informa favorablemente al desvío del Llobregat.

Hay que tener en cuenta que no es fácil aprobar los cambios en el PGMB. Probablemente, de no haber existido el convenio suscrito previamente entre Administraciones, no se habría llegado fácilmente al consenso en una obra pública tan arriesgada. Para el Ayuntamiento del Prat primordialmente, haber dado su acuerdo ha supuesto enfrentarse a varias plataformas cívicas en contra del desvío, desde el grupo ecologista DEPANA, a consultores de la UNESCO y Asociaciones de Vecinos con serios temores ante los efectos del desvío, singularmente la reducción de sedimentación del delta, la progresiva regresión de la desembocadura, la afectación de los espacios protegidos y la contaminación de los acuíferos.

Tabla 4.1
IDENTIFICACIÓN DE ACTORES PARA LA DESVIACIÓN DEL LLOBREGAT

Ministerio de Fomento	Aprobación Proyecto Expropiaciones Licitación obra Financiación
Ministerio de Medio Ambiente	Declaración Impacto Ambiental Declaración de Zona Especial de Protección Aves
Generalitat de Catalunya	Modificación Plan General Metropolitano de Barcelona
Comisión de Urbanismo de Cataluña	Informe favorable al desvío
Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat	Co-responsabilidad y consenso
D.G. de Obras Hidráulicas	Proyecto Técnico corrección deficiencias desagüe
Junta de Resíduos	Control Contaminación y salinización
Ayuntamiento del Prat	Acuerdo para el desvío con propuestas correctoras
Consejo Comarcal Baix Llobregat Mancomunidad Municipios AMB Comunidad Usuarios Aguas Llobregat Coordinadora defensa Medio Ambiente	Acuerdo con Propuestas
Generalitat de Catalunya (Presidencia) Delegación del Gobierno en Cataluña Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat Departament de Medi Ambient de la Generalitat Departament de Cultura de la Generalitat Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat Diputació Provincial de Barcelona Gobierno Civil de Cataluña 7 Ayuntamientos del AMB Entidad Metropolitana Medio Ambiente Entidad Metropolitana Transportes	Aprobación previas consultas
Coordinadora contra desvío Llobregat Fundación Ecomediterránea Liga Defensa Patrimonio Natural (DEPANA) Grupo Estudios de la Naturaleza Colectivo Ecologista Libertario Asociación Vida Sana Centro de Ecología y Proyectos Alternativas Alternativa Verde Otros colectivos ecologistas	Consultas Grupos Ecologistas

Consejo Superior Investigaciones Científicas Consejo Investigación y Desarrollo Instituto Tecnológico Agricultura Biológica Instituto Ecología Urbana Centro Estudios Experimentación Obras Públicas Instituto Tecnológico y Ganadero de España Fundaciones varias	Consultas Centros Investigación
Cátedra Ecología (Facultad Biología U.B.) Departamento Prospección Geológica (Cátedra Geología Dinámica. Facultad Geológica) Departamento Geografía Física y Análisis Regional. UB. ETS Ingenieros Caminos, Canales y Puertos Barcelona Cátedra de Costas -de Ferrocarriles- de Carreteras. UPC. Varios Departamentos. Universidad de Bellaterra	Consultas Universidad

4.2. Ampliación del Puerto de Barcelona

El Puerto de Barcelona está muy especializado en el tráfico de contenedores y por esta razón necesita terreno además de obra marítima. Sin el desvío del Llobregat no es posible ampliar el Puerto de Barcelona por el lado tierra. El Plan Director, redactado en 1989 por el mismo Puerto Autónomo, cita la necesidad de encauzar el río y desviarlo 2 Km hacia el sudoeste y para evitar la duplicación de gastos, proyecta una Zona de Actividad Logística junto y en estrecha relación con el Puerto, tal como se acomete en otros grandes sistemas portuarios. Con esta actuación, se prevé el cambio cualitativo en el transporte marítimo y en la función de los puertos, en el contexto global del transporte y de la producción industrial. La ampliación se proyecta en distintas fases hasta el año 2011. Este Plan Director se realizó cuando el puerto de Barcelona era totalmente dependiente del Ministerio de Obras Públicas. Hoy, una cierta autonomía le ha sido otorgada y tiene más competencias, con lo cual tiene una gestión más ágil. Este Plan Director contempla la logística, la intermodalidad del transporte ferroviario pensado con el tráfico hacia Europa

y, por lo tanto, propone un nuevo trazado viario de ancho europeo para evitar la tradicional rotura de carga en la frontera que tanto ha frenado el transporte ferroviario, el cual hoy representa en España un 5% para mercancías y un 9% para pasajeros transfronterizos.

Recordemos que esta anhelada ampliación portuaria contiene una Zona de Actividades Logística como respuesta a la actividad industrial del *hinterland* barcelonés, a su estratégica ubicación en el Mediterráneo y Europa (especialmente por lo que respecta a los países del Extremo Oriente), así como a las tendencias internacionales del tráfico marítimo. En síntesis, se trata de una línea de actuación que tiende a consolidar y a potenciar la posición del Puerto de Barcelona como centro de distribución del sur de Europa. La ubicación de la ZAL propuesta en el Plan Delta le proporciona una gran potencialidad de plataforma logística (Puerto Comercial, Aeropuerto, Industrias de Zona Franca, de Can Tunís, etc). En la ZAL se aprovecha el intercambio modal (marítimo, terrestre, aéreo) para realizar en el momento de rotura de la cadena de transporte, una serie de operaciones que aumente el valor añadido de las mercancías. Además se dan otros servicios principalmente relacionados con la gestión de estocs y la distribución: procesos industriales ligeros (acabados...) control de calidad, control telemático de estocs, embalajes, etiquetado, etc.

La primera fase de la ZAL ya está construida, ocupa 65 Ha. y está limitada por el actual cauce del río, el cual, con su desvío, permitirá su ampliación hasta 268 Ha. Se estima que una vez construida entera, en la ZAL trabajarán unas 10.000 personas y moverá 9 millones de toneladas al año.

En esta expectativa, una vez el Gobierno Central dio luz verde al desvío del Llobregat en septiembre de 1998, tan sólo dos meses más tarde, en diciembre, el Puerto presenta para su aprobación un Plan Especial con ampliación de la ZAL. Establece un convenio entre el Ayuntamiento del Prat y la Autoridad Portuaria para regular la cesión de terrenos municipales y

sistemas de equipamiento locales que se encuentren dentro del ámbito delimitado por el Plan de Utilización de Espacios Portuarios. También establece un concierto urbanístico con el Ayuntamiento de Barcelona para regular e impulsar la desafección de los terrenos donde se emplazarán el ECOPARQUE y su alineación, el desarrollo global de la ZAL, así como la penetración ferroviaria en la zona sur del Puerto.

Tabla 4.2
IDENTIFICACIÓN DE ACTORES PARA LA AMPLIACIÓN DEL PUERTO

Autoritat Portuaria de Barcelona	Propuesta Plan Especial del Puerto de Barcelona- Ampliación ZAL. Convenio con Ayuntamientos Prat y Barcelona.
Agencia Barcelona Regional	Redacción Plan Especial Puerto
Ayuntamiento del Prat	Convenio para la cesión de terrenos y sistemas de equipamientos
Ayuntamiento de Barcelona	Concierto Urbanístico para regular e impulsar desafección de terrenos
Cámaras de Comercio Consorcio Zona Franca Empresas Portuarias 25 empresas esperan instalarse en la ZAL	Impulso ZAL
Consejo de Ministros de España	Aprobación acciones en el Puerto de Barcelona
Barcelona Centro Logístico	Promoción de empresas públicas y privadas para potenciar ZAL
CIMALSA- Generalitat de Catalunya	Promoción empresas públicas y privadas para Intermodalidad y Logística

4.3. Ampliación del Aeropuerto

La construcción de una tercera pista para ampliar el aeropuerto de Barcelona es también un proyecto de los años 60 contenido en el Plan del Área Metropolitana de Barcelona, irrealizado por motivos políticos, económicos y sociales. *Políticos*, por la prioridad secular del aeropuerto de Madrid frente al

de Barcelona. *Económicos*, porque nunca se le ha destinado un presupuesto real de dinero público, y *sociales*, porque desde siempre ha tenido la oposición del Ayuntamiento del Prat y de grupos ecologistas.

Con el Plan Delta, se ha hecho posible llegar a un acuerdo institucional para construir la tan necesaria tercera pista de un aeropuerto prácticamente saturado y que, desde los Juegos Olímpicos, ha aumentado constantemente el número de pasajeros. Pero la ampliación afecta la zona de reserva ecológica de manera evidente y las negociaciones tripartitas entre el Ministerio de Fomento, la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento del Prat han sido arduas hasta llegar a un consenso que ha culminado con la redacción del Plan Director del Aeropuerto. Este Plan se presentó en diciembre de 1998 por el Ministerio de Fomento para su aprobación al Consejero de Política Territorial de la Generalitat, al Alcalde del Prat, al Alcalde de Barcelona, que preside la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona y a los suscriptores del Convenio de Cooperación en Infraestructuras y Medio Ambiente del Delta del Llobregat.

Los medios de comunicación se han hecho eco de las distintas concepciones de ampliación. Mientras el Ministerio de Fomento, junto con AENA (Gestión de Aeropuertos de España) y el sindicato de pilotos optaban por construir la tercera pista a 1350 metros, para garantizar la seguridad de movimientos, el Ayuntamiento del Prat la proponía a 1050 metros y la Generalitat de Catalunya en un espacio intermedio de 1200 m. Informes técnicos para determinar la mejor opción, tanto para la seguridad de movimientos como para la conservación ecológica, determinaron que tanto la opción del Ministerio como la del Ayuntamiento del Prat eran factibles. En consecuencia, hubo que buscar otros factores determinantes. El debate se ceñía entre afectar la reserva natural o mantener la situación de colapso, entre la seguridad de los vuelos y el respeto a la fauna.

Los ciudadanos hemos asistido a un verdadero debate político, mientras se iba retrasando la tan necesaria ampliación de un aeropuerto que ha doblado el tráfico en los últimos años. Si bien el edificio del aeropuerto se modernizó para los Juegos Olímpicos (1992), no así las zonas de pistas. En concreto, el aeropuerto está saturado porque las infraestructuras no se han ido adaptando al aumento de la demanda. En un momento determinado, parecía que quedaría de nuevo paralizado el proyecto de ampliación ante la comunicación del Ministro de Fomento de una posible privatización de la gestión aeroportuaria (AENA), mientras el Gobierno Autónomo se opone a esta privatización y pide todas las competencias del tráfico aéreo de los aeropuertos catalanes. En este momento se construyen nuevas terminales.

Probablemente, el nombramiento de Albert Vilalta -un ingeniero de caminos catalán y hábil negociador- como Secretario de Estado de Infraestructuras, favoreció que en noviembre de 1998 el Plan Director del Aeropuerto del Prat despegara con un amplio consenso. Este Plan Director, con un horizonte hasta el 2015, dibuja las grandes líneas que delimitan esta deseada ampliación: permitirá incrementar de 50 a 90 el número de operaciones de aterrizaje y despegue por hora, es decir, permitirá disponer de un aeródromo con capacidad de mover 40 millones de pasajeros anuales (ahora mueve 15 millones). Se apuesta por un centro redistribuidor del tráfico aéreo internacional que impulse el transporte de mercancías, base logística de atracción de compañías aéreas, a la vez que les ofrece áreas de mantenimiento. El Plan prevé una estación de TGV, una ciudad aeroportuaria y una zona industrial.

Es interesante constatar las compensaciones que el Plan Director del Aeropuerto hace al Ayuntamiento del Prat. Entre otras compensaciones, recoge la exigencia de unir dos reservas naturales mediante un corredor biológico a modo de parque litoral, concebido como una zona de ocio equipado con usos coherentes con los espacios naturales y su función de corredor biológico. *Un gran parque de uso ciudadano que dará prestigio a las playas y*

al territorio del Prat. En fin, este Plan Director ha sido sometido a la tramitación administrativa y medioambiental del Gobierno Central, mientras que al Gobierno Autónomo catalán le corresponde la modificación del Plan General Metropolitano. Una cuestión delicada es su tramitación ante la Comisión Europea que declaró las reservas afectadas de Zona Especial de Protección para las Aves (ZEPA).

Tabla 4.3
IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES

Ministerio de Fomento	Aprobación Plan Director Aeropuerto Proyecto constructivo
Ministerio de Medio Ambiente	Declaración Impacto Ambiental
Comisión Europea	Consultar, aprobar la construcción en zona ecológica protegida
Ayuntamiento del Prat	Consenso del proyecto y exigencia de medidas compensatorias. Signatura resolución. Adaptación planes urbanísticos
AENA (Gestión de Aeropuertos Españoles)	Elaboración Plan Director
Sindicato de Pilotos Aéreos	Consulta situación tercera pista
Departament de Política Territorial. Generalitat de Catalunya	Modificación Plan General Metropolitano Consulta y aprobación del Plan
GIF: Gestion de Infraestructuras Ferroviarias y RENFE	Aprobar la estación del TGV en el aeropuerto
Ayuntamiento de Barcelona	Aprobación Firma del acuerdo
Consell Comarcal Baix Llobregat Mancomunitat Municipis AMB	Consulta y aprobación Plan
DG Carreteres	Conexión carreteras con aeropuerto
Departament de Medi Ambient	Consulta. Estudios Ambientales
Associacions Ecologistes	Consulta
Departament de Política Territorial Universitat Politècnica de Catalunya	Estudios técnicos
Ministerio de Defensa Ministerio del Interior	Supervisión Plan Director

5. CONCLUSIONES

A modo de síntesis exponemos que hemos analizado el desarrollo de la coordinación de tres de los más significativos proyectos que forman el Plan Delta. Hemos visto también que a pesar de tener un Convenio firmado por las

instituciones políticas afectadas y responsables, tanto para la construcción de infraestructuras como para el desarrollo urbanístico u ordenación del territorio, una serie de conflictos, o bien conflictos en serie, aparecen ante la construcción de cada proyecto concreto. Los procesos y esfuerzos para superar los conflictos han sido largos y costosos. La aprobación del Plan de Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat supuso su negociación durante aproximadamente un año y medio. Años atrás, cada proyecto estuvo paralizado por la oposición, tanto por parte de instituciones públicas como el Ayuntamiento del Prat, como por parte de movimientos asociativos realmente activos. Ahora, cada proyecto que pretende aprobarse desencadena de nuevo movimientos en contra, pero el convenio suscrito facilita mucho la negociación.

Hemos constatado como durante más de 30 años el Ayuntamiento del Prat se ha opuesto sistemáticamente al desvío del río, mientras no se tomaran medidas preventivas de riesgos y medidas correctoras de impactos ambientales. A pesar del interés público de la ampliación del Puerto de Barcelona y del Aeropuerto se entró en grandes discusiones para hacer valer los derechos locales sobre la ordenación y planeamiento urbanístico.

También constatamos que una vez firmado el convenio, el Alcalde y el Ayuntamiento afirman que el Plan comportará grandes beneficios para los ciudadanos del Prat, tanto por lo que respecta al desarrollo económico y social como para la creación de empleos. En el ámbito ecológico, se considera que el delta no está en peligro puesto que se regeneran las playas, se consiguen espacios naturales para uso público, se declaran espacios agrícolas protegidos, los acuíferos no se destruyen y se construye como compensación una gran depuradora. En definitiva, la Administración local mantiene que el Plan mejorará la calidad de vida de los ciudadanos. Los partidos de oposición no cuestionan el Plan Delta, aunque denuncien que la lentitud de ejecución es debido a la mala gestión de las Administraciones competentes.

En los últimos años han aparecido grupos ecologistas y asociaciones ciudadanas que se oponen al desvío del río por las consecuencias que se pueden derivar, tanto sobre los acuíferos como sobre los espacios naturales. Se denuncia que el Plan parece un puzzle de piezas que se limitan a encajar físicamente, pero sin una coherencia final.

Por todo ello, cada proyecto parece que se va perfilando con la elaboración de Planes Directores que contemplan la transversalidad y la interacción entre ellos, aunque desde algunas instancias se dude de si realmente se propone un verdadero Plan o tan sólo la suma de proyectos. En todo caso, es apasionante analizar el avance y la concreción del Convenio de Coordinación entre infraestructuras del transporte y ordenación del territorio en el Delta del Llobregat en Barcelona.

6. REFERENCIAS

Ajuntament de Barcelona: Barcelona New Projects. 1999

Autoritat portuària. Port de Barcelona. Pla Estratègic del Port de Barcelona (1998-2010). 1998

Autoritat Portuària de Barcelona. Actualització del Pla Director. 1998

Barcelona Regional-INECO: Propuestas para las infraestructuras ferroviarias en el Delta del Llobregat. 1995

Barcelona Regional: Estudi previ del Pla Director de l'Aeroport del Prat. 1996

Barcelona Regional: Infraestructures i sistemes generals metropolitans. 1998

Conveni de Cooperació en Infraestructures i Medi Ambient al Delta del Llobregat, 16 /4/1994.

Consorci de la Zona Franca de Barcelona : Projecte de Parc Logístic de la Zona Franca de Barcelona. 1999

Herce, Manuel: "El río Llobregat. Frente urbano, arteria de un delta." Revista OP nº 47. Barcelona. 1999

Junyent, Rosa: "The Delta Plan : un example of coordination between transport and territorial planning policies". En Transport and Land-Use Policies: Resistance and Hopes for Coordination European Commission .1998

Junyent, Rosa: "Actors in co-ordination for construction of transport infrastructures in Barcelona: The Delta Plan." En Transport and Land-Use Policies: Innovations in Institutional Arrangements for co-ordination. Directorate General for Energy and Transport. European Commission. 2000

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente: Directrices para el planeamiento de las infraestructuras del Delta del Llobregat. Diseño de la red viaria de acceso al aeropuerto y puerto en el Delta del Llobregat, Centro Direccional del Prat de Llobregat. 1993

Prat Soler, Jordi: "Une impulsion à la planification territoriale concertée: Le Plan du Delta du Llobregat," Revue Flux, 13. 1994

Roger, Ramon : " The Delta Plan for the Baix Llobregat in Barcelona (Spain) " En Transport and Land-use policies (pp.161-164). European Commission. 1998

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO REGIONAL: REFLEXIONES SOBRE SU REPERCUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
SPATIAL PLANNING AND REGIONAL DEVELOPMENT: REFLECTIONS ON THEIR ECONOMIC AND SOCIAL REPERCUSSIONS

Francisco Sánchez Rodríguez, Jesús Punzón Moraleda¹
UCLM –Universidad de Castilla-La Mancha–, Facultad de Ciencias Jurídico-Sociales, c/
Cobertizo de San Pedro Mártir, s/n, 45071

RESUMEN

El presente documento supone la plasmación de ideas en torno a la relación práctica del concepto de desarrollo sostenible y ordenación del territorio. Para ello, en primer lugar, se ha expuesto la problemática que suscita su plasmación en el texto constitucional con las divergencias competenciales que se han suscitado entre Estado y CC.AA. en sus diversas manifestaciones. En segundo lugar, se ha introducido el factor económico como elemento determinante para el control y preservación del desarrollo sostenible. En tercer lugar, se ha expuesto la problemática que supone conjugar adecuadamente los factores económicos y medio ambientales como forma de repercusión social a escala autonómica y nacional. Y en último lugar, se han expuesto algunas soluciones básicas, sobre todo relacionadas con la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental.

ABSTRACT

This paper forwards ideas related to the practical relation between the concept of sustainable development and the spatial planning processes. First, we have presented the difficulties to incorporate it into the constitutional text given the divergences in competencies between the State and the Autonomous Communities. Second, we have introduced the economic factor as determining element for the control and preservation of sustainable development. Third, we have presented the problems associated with the juggling of economic and environmental factors and its social repercussions at the national and autonomous level. And lastly we have presented some basic solutions, particularly those related to the application of Environmental Impact Assessments.

SUMARIO: 1. Planteamiento general: problemas que plantea la sostenibilidad a gran escala. 2. Sostenibilidad y ordenación del territorio. 3. Ordenación del territorio: un posible problema de competencias e intereses entre el Estado y las CC.AA. 1. Artículos constitucionales en conflicto. 2. Planteamiento sobre el actual reparto competencial en materia de medio ambiente. 2.1. Actividad económica. 2.2. Ordenación del territorio. 2.3. Gestión medio ambiente. 2.4. Obras públicas. 4. ¿La Evaluación de Impacto Ambiental cómo solución? 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Planteamiento general: problemas que plantea la sostenibilidad a gran escala

Cuando se habla en los distintos foros sobre el concepto de desarrollo sostenible, cuesta entender, en muchos supuestos, si se trata de una variable independiente de la economía. Posiblemente esta preocupación atiende a que se habla de desarrollo sostenible sin tener en cuenta la incidencia que la sostenibilidad va a tener en el futuro, es decir, si el desarrollo sostenible se va a convertir en una carga para las generaciones venideras o simplemente, a largo plazo, los planteamientos tendrán que ser totalmente diferentes.

Asimismo, debemos tener en cuenta es si el desarrollo sostenible está íntimamente ligado a la economía, o por el contrario si éste es un factor sin importancia cuya única función es crear molestias a los países más industrializados. Surge una pregunta inmediata de difícil respuesta: ¿son los países industrializados los que más se preocupan porque exista un

desarrollo sostenible tangible, o son los más preocupados en concienciar a los países con menos poder económico para que sean ellos los que inviertan en la sostenibilidad?

Si dedicamos un momento a reflexionar sobre la respuesta posible, enseguida nos percatamos de que el concepto de desarrollo sostenible ha sido utilizado indiscriminadamente sin precisar su alcance, contenido y esencia. Parece más bien, que es un concepto que ha sido la punta de lanza de la ineficiencia de un sistema económico-social poco preocupado por las aplicaciones del mismo y muy manipulado a conveniencia de los países más industrializados.

Otro problema que se plantea, es el inexistente control sobre las variaciones del desarrollo económico y social en consonancia con un desarrollo sostenible adecuado. Sabemos, por las comunicaciones de los científicos de mayor prestigio internacional, que los efectos humanos que se derivan de la industrialización no se centran en los propios núcleos industriales, sino que la repercusión de los mismos puede afectar de forma significativa a territorios que incluso están situados a miles de kilómetros de distancia del núcleo originario de la perturbación medio ambiental. La consecuencia más inmediata es que existen países que tienen que soportar estas variaciones medio ambientales sin haberlas producido y que exigir con garantías responsabilidad del perjuicio ocasionado al Estado desequilibrante de las condiciones ambientales para recuperar la sostenibilidad del sistema, es poco menos que imposible.

Aplicar estas teorías, más o menos difusas en cuanto a su demostración práctica, resultaría eficaz si por parte de los Estados encontrásemos una receptibilidad de corresponsabilidad adecuada, pero pensar en que esto se produzca a medio plazo, es sentir que nos encontramos ante una manifestación inocua de *delirius tremens*.

Ahora bien, si las posibles soluciones, al menos a corto plazo, a los problemas planteados son ineficaces, de momento, a escala internacional y de forma globalizada, tal vez no nos quede otra opción que la utilización de la planificación territorial como uno de los vehículos maestros que pudieran servir como soporte preciso e imprescindible para amortiguar los efectos que la industrialización y los usos tecnológicos. El resultado podría ser que los avances científicos tecnológicos como elementos de expresión de la industrialización, estuviesen más solidarizados con las distintas formas de sociedad. Desde este punto de partida, creemos que el desarrollo sostenible tiene que imbricarse necesariamente con el desarrollo territorial como expresión social defendida desde los intereses generales.

Tal y como se puede observar con estas primeras premisas, necesarias por otra parte para la ubicación de los distintos problemas existentes relacionados con la sostenibilidad, la creación de nuevos programas sobre gestión ambiental del territorio, en el caso español íntimamente relacionado con la tipología de Estado amplia y profundamente descentralizado, supone que se deba de tratar con sumo cuidado los distintos programas y acciones desarrollados con alcance nacional por el Gobierno de la Nación.

Desde esta perspectiva, el centro sobre el cual gira toda la problemática es la articulación del amplio abanico de intereses que la sociedad posee y que se convierten en tema de conflicto ante la imposibilidad de material de anteponer unos a otros. Es más, en muchos de los supuestos, los parámetros utilizados, incluso a nivel científico, se muestran maquillados según otros intereses que pudiéramos denominar como políticos o de interés temporal. La conclusión es que la imparcialidad no existe y que las posturas mantenidas desde los distintos organismos no son lo suficientemente objetivas como para afrontar el problema con un ánimo evidente de sintonía en aras a alcanzar el interés general de la ciudadanía.

2. Sostenibilidad y ordenación del territorio

La ordenación del territorio y el desarrollo sostenible deben, desde el principio, ser tratados como intereses partidistas de un conflicto común entre distintos estamentos sociales, que o bien pueden tener carácter regional, estatal o incluso supranacional. En el ejemplo más paradigmático y cercano del momento presente, que no es otro que la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, en el cual supone un ejemplo típico de divergencia de intereses a gran escala: en primer lugar, sobre las microzonas que se vean afectadas, en segundo lugar, por la interrelación de microzonas, que daría lugar a extensiones mucho más importantes; en tercer lugar, por las consecuencias directas e indirectas sobre la Comunidad de Aragón; en cuarto lugar, por la afectación del Plan a otras Comunidades Autónomas; y en quinto y último lugar, por cuanto el problema se convierte en punto de partida para la discusión nacional, sobre

todo porque las actuaciones primarias supondrán un nítido espejo para las actuaciones inmediatamente posteriores.

Consecuentemente, la utilización de una metodología participativa de todos aquellos sectores involucrados, desde nuestro punto de vista, se convierte en necesaria y obligatoria. Ahora bien, ¿dicha participación supone una solución? La respuesta, por no contener evidencias de eficacia, entendemos que es no. Es cierto que los distintos sectores involucrados en el conflicto tienen mucho que decir, pero la decisión final, entendida como decisión que atiende a los intereses generales, y en este sentido hemos de entender que se trata de los propios del Estado, en principio, no está sujeta, como decisión política que es, a programas sectoriales defendidos desde el interés regional. Finalmente, debemos recordar, que existen factores, que relativizan el desarrollo sostenible de un lugar, para trasladar el mismo supuesto, pero en sentido inverso, a otro sitio, tal y como ha sucedido, por ejemplo, con la regulación del agua de los embalses de la cabecera del Tajo.

Como punto de encuentro entre este tipo de posturas tan dispares, no es otro que el de establecer una serie de medios para que el planteamiento de la problemática sea adecuada: una buena gestión pública, un estudio especial de las repercusiones sociales que se deriven, establecer una plataforma de racionalidad ubicada en la solidaridad, un estudio científico totalmente objetivo e imparcial, utilizar una metodología participativa de los grupos afectados de forma correcta desvinculando la decisión final de la posición ideológica, así como finalmente elaborar estudios sobre si la planificación es viable y de acuerdo con el desarrollo sostenible del territorio origen y con el territorio destino, y las posibles alternativas existentes.

3. Ordenación del territorio: un posible problema de competencias e intereses entre el Estado y las CC.AA.

Tal y como con anterioridad se anticipó, la consecuencia de las decisiones a gran escala, las Estatales, las que apriorísticamente gozan del principio de interés general y se realizan bajo el estandarte de la regla de legislación básica, pueden tener efectos sobre la ordenación del territorio de una determinada Comunidad Autónoma devastadores.

Cuando se habla de interés general como expresión globalizada, parece que se debiera producir *prima facie* un equilibrio entre perjuicio-beneficio. Desde nuestro punto de vista, no se tiene que producir un equilibrio entre beneficio y perjuicio, sino que la balanza en todo caso debe desequilibrarse de forma abrumadora del lado del beneficio y que el perjuicio que se produzca, en todo caso, no sólo tiene que ser menor, sino que además debe de ir acompañado de otros parámetros como los siguientes: que los daños que se originen no sean irreparables, que el impacto ambiental que produzca sea mínimo e incluso inexistente, que no afecte a sistemas productivos importantes, que no sea contrario a programas existentes de recuperación medio ambiental y de sostenibilidad, que no afecte a programas sobre ordenación del territorio, y en definitiva, que sea asumible, en nuestro caso de estudio, por la Comunidad Autónoma. En el caso de Aragón, la reflexión es nítida: si el perjuicio que va a producir en la Comunidad Autónoma de Aragón es sensiblemente menor que el beneficio que se va a producir, no debe llevarse a cabo. Habría que aplicar, de aplicarse alguna regla, aquella que nos mostrara con precisión la magnitud del perjuicio causado, que en todo caso, tal y como se ha indicado, debe ser un perjuicio mínimo o inexistente, para luego ponernos a valorar los beneficios económicos que dicho plan podría producir, menos los costes que una obra de tal magnitud origina, sin olvidar la indemnización que se habría que realizar -con cargo a los Presupuestos Generales del Estado- a aquellos sectores afectados en su productividad, pues debe de existir un plan alternativo y real para estos.

Pero al margen de estas cuestiones, hemos de entender que la posición que se ha de mantener no puede ser sino crítica, dado que los intereses en juego son variados y de una importancia indiscutible. De esta forma, podemos establecer como factores determinantes de la ordenación del territorio la inserción urbanística respetando el medio ambiente, el control de los residuos que se producen y su adecuada recogida y tratamiento, el respeto por los ecosistemas característicos de cada zona, reestructurar y recuperar los espacios medio ambientales de las ciudades, desarrollar, promocionar, educar y explicar las diferentes actuaciones del ser humano desde la perspectiva de un desarrollo sostenible, etc. En definitiva, el espectro de opciones y actuaciones en las que podemos participar como

ciudadanos inmersos en un sistema en continua evolución y cambio, no deben reconducirse únicamente a esferas de actuación limitadas por enfoques sin profundidad y exentos de dinamismo en su faceta integradora, sino que respecto de las actuaciones, y aquí debemos de incluir tanto las actuaciones de las Administraciones Públicas como las de los ciudadanos como sujetos en los que repercute la actuación administrativa pública, debemos ser conscientes de que se trata de formas asimétricas derivadas de haber alertado la conciencia colectiva de los ciudadanos y transmitirles la preocupación estratégica que supone la planificación territorial en relación con el medio ambiente.

Desde el enfoque expuesto, entendemos necesario puntualizar algunas ideas en relación al actual sistema de reparto competencial, posición que es, a nuestro juicio, difícil de poder entender, si no se trata el problema desde la interrelación de las distintas materias implicadas.

3.1. Artículos constitucionales en conflicto

Los artículos recogidos en el texto constitucional que tienen una relación directa con el medio ambiente y el desarrollo sostenible son los siguientes:

Art. 45.—

- 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Art. 149.—1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- 22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (...).
- 23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (...).
- 24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma

Art. 148.—1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- 13.^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

El artículo 45 CE es el eje sobre el que la protección del medio ambiente descansa. Además, el párrafo segundo, tiene una importancia añadida si tenemos en cuenta que introduce en su texto la expresión "solidaridad colectiva", de donde se deriva que los poderes públicos, incluyéndose los de las distintas administraciones –estatal, autonómica y local- tienen la obligación de preservar todos los recursos naturales relacionados con el medio ambiente. El artículo en cuestión posiblemente tiene el defecto de encomendar esta tarea a las distintas Administraciones Públicas sin hacer mención expresa a los ciudadanos, que son los que con carácter general deben hacer un uso racional de los recursos naturales. Ahora bien, si bien la irracionalidad en el uso de los recursos entendemos que sería desde, al menos, una posición ética, sancionable, parece que el conjunto de los recursos naturales deben de estar dirigidos, controlados y, en su caso, sancionados, por las Administraciones Públicas.

Por tanto, si el uso racional debe de ser sinónimo de aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, también tienen que existir estrategias que deben de abarcar tanto el plano nacional, el de las Comunidades Autónomas y el de los Entes Locales. La implicación de todas las Administraciones Públicas para la sostenibilidad del patrimonio natural, entendemos que no puede estar condicionado posteriormente por intereses partidistas alimentados desde la esfera estatal. Si la racionalidad, tal y como ha sido expuesto, supone que el uso de los

recursos naturales esté en consonancia con las distintas manifestaciones económicas propiciadas por el ser humano –y en este sentido las personas se convierten de forma en directa en agentes económicos interesados en que los recursos naturales perduren-, debemos llegar a la conclusión que el papel que juegan las Administraciones Públicas es realmente importante para la subsistencia de la biodiversidad en sentido amplio.

Por tanto, la primera idea importante que extraemos no es otra que la necesidad de la actuación de las distintas Administraciones Públicas para que el desarrollo sostenible sea una realidad y no una mera entelequia.

Esta idea no plantearía mayores dificultades si el sistema sobre el reparto competencial fuese correcto, cuestión que nos hace analizar si el reparto competencial se adecua a las necesidades actuales.

3.2. Planteamiento sobre el actual reparto competencial en materia de medio ambiente

Si hubiese que preguntarse por la Administración que debe controlar la racionalidad de los usos medios ambientales, o lo que es igual, sobre si el desarrollo sostenible está suficientemente protegido por la Administración, sin lugar a dudas no habría unanimidad. En medio de toda la reflexión sobre lo que es razonable o no lo es, siempre está presente un factor, el económico. Hablamos de economía porque los instrumentos de mercado tienen mucho que decir en la preservación del medio ambiente desde cualquiera de sus manifestaciones. Por tanto, el valor económico que planea sin cesar sobre el aprovechamiento de los recursos naturales es el que va a proyectarse sobre los bienes y servicios que se puedan producir en un área determinada, como resultado de la explotación directa o indirecta –entre los indirectos encontramos el turismo como principal elemento-, debiéndose integrar en los mismos los costes medio ambientales. En suma, desde nuestra posición defendemos que si un área tiene valor ecológico, lleva intrínseco incorporado un valor económico cuantificable. Ahora bien, si bien el valor ecológico de una determinada zona es un valor patrimonial adscrito a una región, normalmente a una Comunidad Autónoma, y la protección de forma directa a priori se va a realizar por la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuestión, de forma indirecta todos los españoles, independientemente de la Comunidad a la que pertenezcan, deben de financiar el coste que supone la conservación del medio ambiente, dado que el mismo tenemos que entenderlo como problema común.

Aplicadas estas reflexiones al tema objeto de nuestro estudio, encontramos en el texto constitucional cuatro grandes grupos de competencias que si no se solapan, en ocasiones, se complementan y, en otras ocasiones, incluso resultan contradictorias si nos atenemos a los intereses particulares: la actividad económica, la actividad de ordenación del territorio, la de gestión medio ambiental, y la actividad de obras públicas. Veamos con brevedad cada una de ellas.

3.2.1. Actividad económica

Por un lado, el Estado tiene competencia exclusiva con respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y las Comunidades Autónomas sobre agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía y sobre el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. A simple vista el desarrollo de la actividad económica de las CC.AA. parece totalmente dependiente de la planificación estatal, dado que las grandes directrices están reservadas según dispone el texto constitucional al Estado. Pero la realidad es otra si se mira desde otro prisma. Una Comunidad Autónoma, sin transgredir las líneas maestras de la política nacional en materia de actividad económica, tiene que llevar a cabo sus propios programas. Éstos, en principio, tendrán un grado de racionalidad superior a los marcados por el Estado porque conoce con mayor exactitud los problemas inherentes a su área geográfica, y es más, seguro que no encontramos supuestos en los que no exista algún grado de interconexión entre diversos tipos de programas a todas luces complementarios. Esto es precisamente lo que sucede en materia de desarrollo sostenible del territorio, donde si bien las opciones de mercado son patentes –podríamos encontrar supuestos cuyo origen son proyectos estatales-, a las mismas le acompañan una serie de medidas tendentes a conservar y restaurar el medio ambiente, medidas que proceden del conocimiento exacto del entorno.

3.2.2. Ordenación del territorio

La ordenación del territorio se regula como competencia exclusiva de las CC.AA., pero está íntimamente relacionado con la conservación del medio ambiente y con el uso racional de la naturaleza y los medios de producción, tanto desde el punto de vista ecológico, como económico. Ante la disyuntiva de cuál ha sido el problema dominante ante esta situación, encontramos una respuesta sencilla, porque en realidad, y visto el problema en sentido amplio, no ha existido un problema de planificación territorial a gran escala, sino que los problemas se han reducido a sectores muy concretos e individualizados. Entonces, el problema no radica en que de forma individual nos encontremos con situaciones que se deben regular o planificar, sino que nos encontramos ante una maquinaria muy compleja en donde los factores económicos, al menos, se sitúan en un plano de igualdad que puede resultar ciertamente peligroso para el sistema. Esto no significa que, de modo alguno, estemos dejando de lado los soportes medio ambientales como modelos de inspiración y límites de la actividad económica, pero lo cierto es que si el problema se plantea con una retrospectiva notable en el tiempo, nos damos cuenta de que se cometen perjuicios muy difíciles de poderse resolver con posterioridad. Seguramente, la incorporación de nuevos procedimientos y cálculos para averiguar el impacto ambiental que se produce en un plan de ordenación territorial, cada vez es más fiable, pero cuando en el panorama científico se producen discusiones sobre la veracidad o proyección o previsión de los datos obtenidos en el futuro, las cosas deberían pensarse con cautela, máxime si se trata de obras de la magnitud de un trasvase entre diversas cuencas, como el que venimos comentando y cuando además, ya se ha visto el fracaso consolidado que se produjo en el trasvase Tajo-Segura y los mecanismos de corrección propuestos.

3.2.3. Gestión medio ambiental

En este apartado encontramos que las líneas básicas se las reserva el Estado, sin perjuicio de que las CC.AA. establezcan normas adicionales de protección. Resulta paradójico el que el tema que tratamos como centro gravitatorio del trabajo, el trasvase del Ebro, quede totalmente en entredicho si tenemos en cuenta que la discusión se centra en la protección medioambiental. Si una Comunidad Autónoma, sin vulnerar la legislación básica, protege de forma especial un ecosistema, dicha actuación legislativa se puede vulnerar si contraponemos otro tipo de intereses, algunos de los cuales son de dudosa protección.

3.2.4. Obras públicas

Por fin la panacea del asunto. Dado que la legislación, ordenación y concesión de recursos hidráulicos cuando las aguas en debate discurren por más de una Comunidad Autónoma, forma parte de las competencias exclusivas del Estado, competencia a la que debemos de añadir la de la realización de obras públicas de interés general cuando se vea afectada más de una Comunidad Autónoma. La consecuencia inmediata es que el Estado puede hacer lo que justifique que es interés general. Esta afirmación, desde nuestro punto de vista es muy peligrosa, dado que en contraposición a otros intereses, también generales pero circunscritos a un ámbito más reducido, se está podría estar allanando otros intereses ocultos, como resulta evidente respecto de los intereses políticos.

4. ¿La Evaluación de Impacto Ambiental cómo solución?

Suponiendo –en el ejemplo concreto del PHN– que la valoración de la cuantificación económica se hubiese realizado correctamente, no se sabe con exactitud cuál va a ser el impacto ambiental que va a repercutir en una zona de tanto valor ecológico –al margen del económico– como el “Delta del Ebro”. Desde la posición que mantienen diversos científicos, entre ellos el Profesor Moreno Rodríguez, los estudios de impacto ambiental no son concluyentes, es decir, sobre los informes finales queda un amplio margen de duda, dado que las previsiones son sólo eso, previsiones.

A nuestro juicio, los estudios sobre impacto ambiental son estudios complementarios a las actuaciones legislativas y administrativas que si bien tienen un alto valor informativo –al margen de ser imprescindibles no sólo desde la óptica estatal, sino también de la europea, dado que su regulación está prescrita desde el Derecho comunitario– no son suficientes. Desde nuestro punto de vista se necesita una regulación más precisa que abarque, en primer lugar, toda la problemática medio ambiental, y en segundo lugar, que desarrolle actuaciones en las que los sistemas participativos sean más democráticos. Si en la decisión final existe

unilateralidad y es precursora de conflictos, entonces debemos de pensar que el sistema implantado no funciona correctamente. El sistema procedimental actual, entendemos que es un sistema viciado desde el origen, ya que si los órganos que conceden las licencias de obras de gran envergadura –tal y como sucede con un trasvase-, a su vez son los promotores y quienes realizan los estudios pertinentes de impacto ambiental- los márgenes que habilitan la participación de los grupos de interesados resultan totalmente insatisfactorios. Si no existe un procedimiento totalmente objetivo, y actualmente la regulación sobre los Estudios de Impacto Ambiental en ciertos momentos no lo es, se produce una desvirtuación del proceso.

5. Conclusiones

Las reflexiones expuestas en el texto precedente seguramente no son muy esperanzadoras. Sin embargo mantenemos una posición crítica que creemos acorde con el panorama actual.

Desde la óptica legislativa, entendemos que la regulación es insuficiente. Tal vez en cuestiones medio ambientales si es necesaria una reforma constitucional amplia, si nos atenemos a las últimas actuaciones realizadas por el Gobierno de la Nación. Desde nuestro punto de vista, los agentes encargados de la conservación de la naturaleza, de su control y explotación –en su caso-, deberían ser, en todos los supuestos posibles, las CC.AA. por ser precisamente los primeros y más interesados en que nuestros ecosistemas y la abundante biodiversidad que poseemos como patrimonio natural y ecológico, quede a salvo de divergencias, la mayoría de las cuales son políticas y manifiestamente partidistas. Por tanto, entendemos que la actual regulación competencial es insuficiente y equivocada, si nos atenemos a los resultados de las últimas actuaciones políticas.

Desde un punto de vista económico, la cuantificación o valor económico que se deriva de las actuaciones a gran escala, resulta imprecisa, sobre todo si tenemos en cuenta que la valoración ecológica en los perjuicios que se causan son absolutamente incalculables.

Y último lugar, nuestro criterio es que todo el sistema debería girar, sobre todo en obras de gran magnitud, en torno a la institución de la Evaluación de Impacto Ambiental. Nuestra propuesta es que la decisión final no debe consistir en una decisión unilateral, la mayoría de las veces arbitraria, en la que se pone de manifiesta el carácter dictatorial de las medidas que se promueven. Entendemos que sería beneficioso para el sistema que en obras de gran magnitud en las que varias CC.AA. se viesan implicadas, se crease una Comisión especial encargada de todo el Procedimiento. Parece lógico que esta Comisión estuviese integrada por representantes de las CC.AA. afectadas, de todos los partidos políticos que forman el arco parlamentario, del resto de las CC.AA., y por un grupo amplio de científicos cuya imparcialidad quedara fuera de toda duda. Posiblemente no será la mejor solución, pero es una propuesta alternativa par incitar a la reflexión.

6. Bibliografía

- ALLENDE LANDA, J., *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000.
- ALMENAR ASENSIO, R., *El proyecto necesario: construir un desarrollo sostenible a escala regional y local*, Ed. Publicacions de la Universitat de Valencia, Valencia, 2002.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Informe sobre el documento de consulta para la estrategia española de desarrollo sostenible: Sesión ordinaria del Pleno de 20 de febrero de 2002*, Ed. CES, Madrid, 2002.
- JUNCEDA MORENO, J., *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Ed. Cívitas, Madrid, 2001.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995.
- MORILLAS GÓMEZ, J., *La nueva economía mundial: estructura y desarrollo sostenible*, Ed. Universitas, Madrid, 2001.
- PÉREZ ANDRÉS, A.A., *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. (Dir.), *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Ed. Cívitas, Madrid, 2002.

¹ Jesús Punzón Moraleda, Profesor de Derecho Administrativo, Doctor en Derecho, Master en Derecho Comunitario, y actualmente cursando estudios doctorales en Economía, Universidad de Castilla-La Mancha –Área de Derecho Administrativo-, Francisco Sánchez Rodríguez, Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha –Área de Derecho Administrativo-.

LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.

INTERVENTION OF THE CORPORATIVE ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF DRAFTING SPATIAL PLANNING TOOLS IN THE TERRITORY OF THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF GALICIA.

José Antonio Díaz Fernández. Universidad de Santiago de Compostela. IDEGA. Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras.

Bernardo Sánchez Pavón. Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras.

RESUMEN

Múltiples son las referencias que encierran los significantes de ordenación del territorio, como también múltiples son los significados que cada ámbito de las ciencias sociales le dispensa a su propio contenido. Recordando la definición esgrimida por ROBERT, la ordenación del territorio sería "la política económica cuyo objetivo es poner en relación de correspondencia la población local regional y sus actividades con las posibilidades y necesidades económicas de cada región." O, también, podemos recurrir a la propia que presentan dos autores como son MASSÉ que señala sobre la "O. T. es la proyección geográfica de la sociedad del futuro." La de QUERMONNE recoge ya en este concepto la participación de las fuerzas productivas incidiendo de un modo armónico, ya que él concibe a la ordenación del territorio como "el Desarrollo armonioso de las regiones en función de sus respectivas vocaciones productivas." Continuando con el proceso de estudio de la implicación del concepto de ordenación del territorio, es

muy ilustrante aproximarse a la reflexión propuesta por LABASSE, J. En sus análisis, el autor propone estudiar ya el proceso de la planificación espacial en función de las características propias de los medios de transporte. Por tanto, el papel que se le asigna a la tarea de la ordenación del territorio, sea en la materia que se desee, deberá siempre responder al previo diseño de unos objetivos de acción territorial.

ABSTRACT

There are multiple references for spatial planning concepts and multiple interpretations of their meaning according to the different social sciences. According to ROBERT, spatial planning is "the economic policy whose objective is to establish a link between the local regional population and their activities with the possibilities and economic needs of each region." These authors' definition coincides with those of MASSÉ: "Spatial Planning is the geographical projection of the society of the future" and QUERMONNE, that includes in the concept the harmonious dynamics of the productive forces: "the harmonious development of the regions as a function of their respective productive vocations." LABASSE, J. In his illustrative analysis already proposes to base spatial planning as a function of the transportation systems in use. Consequently, the role assigned to spatial planning processes must always respond to the objectives identified for the territorial action.

Existen planteamientos que consideran a la *O.T.* como una disciplina estrictamente basada en la planificación territorial y muy próxima a la planificación urbanística, estando destinada a "superar la dicotomía planificación económica-planificación física," esto es, la diferencia entre la planificación regional y la planificación urbanística, "para plasmar a nivel territorial los programas económicos que definían el desarrollo regional." De este modo, la formulación del concepto de *O.T.* siguiendo las aportaciones de BÉRTOLO CADENAS, se concretaría del siguiente modo, "abstracción macroeconómica que

no contempla el factor espacio y la necesidad (...) de aplicar un desarrollo territorialmente armónico a un espacio o país determinado si queremos atender el bienestar" (...) En relación con lo comentado, la *O.T.* viene a responder adecuadamente a todo aquel proceso que pretende la armonización equilibrada plena, y completa, como así lo señala LABASSE al referirse a ella como una "planificación regional total" o planificación regional integral." Con todo, pues, cuando se acomete la compleja tarea de ordenación del territorio para alcanzar un estadio de desarrollo regional equitativo, habrá que tener presente que dadas sus implicaciones en la sociedad que se considere, este proceso afectará a la población, a las actividades productivas y, en suma, al conjunto del territorio regional. Resulta del todo cierto, por tanto, concebir el papel estructurante de la *O.T.* como un todo unitario y global donde la participación conjunta de las Administraciones Públicas deberá inexorablemente responder a un meritorio esfuerzo colaboración institucional destinado a alcanzar con éxito los *principios rectores de colaboración, coordinación, auxilio*, etc. En última instancia, pues, será en base a la actuación coordinada y participada a cargo de las diferentes AA.PP. la manera de implementar la consecución de un modelo de ordenación territorial afín al desarrollo económico y regional de un territorio dado.

Las circunstancias han impulsado a los poderes públicos a una vertiginosa actividad constructora con la finalidad de lograr una adecuada intermodalidad en el sistema de transportes, especialmente en lo que respecta a las plataformas logísticas. Tal frenesí, no obstante, adolece de serios problemas de carácter técnico en sus pilares como lo son la inadecuada articulación jurídica con la normativa urbanística y de ordenación territorial, lo cual puede producir una compartimentación en la planificación generadora de soluciones presentes parciales y más que probables insuficiencias futuras. Si se parte del hecho de que la contemplación de estas

infraestructuras en los instrumentos de ordenación del territorio es indispensable, un punto clave está en determinar qué intervención han de tener los actores sociales, en este caso empresarios, en la confección de los instrumentos jurídicos de ordenación.

La Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, en su artículo 1, califica a éstas como Corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como *órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas*, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen. Estas entidades, además del ejercicio de las competencias de carácter público que les atribuye la Ley y de las que les puedan encomendar y delegar las Administraciones Públicas, tienen como finalidad la *representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación*.

En el artículo 2 de la Ley 3/1993, de 22 de marzo se regulan de forma pormenorizada las funciones de las Cámaras Oficiales de Comercio. En concreto en el apartado 2 de este artículo se enumeran una serie de funciones público-administrativas que corresponderán a aquellas quedando, no obstante, condicionadas a la forma y extensión que determinen las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia. Entre esas funciones aparece señalada la de *"colaborar con la Administración competente informando los estudios, trabajos y acciones que se realicen sobre la ordenación del territorio y localización industrial y comercial"*.

A la vista de lo hasta aquí expuesto podría concluirse, en rigor, que la Ley advierte la importancia de la participación de las organizaciones representativas de los intereses generales del comercio en el procedimiento administrativo de generación de

instrumentos de ordenación del territorio. Es cierto que tal participación ha de ser modulada por las entidades que asumen las competencias más importantes en materia de ordenación territorial, esto es, las Comunidades Autónomas, pero lo que no parece condicionado a la libérrima decisión de éstas es el hecho mismo de tal participación. Pues bien, llama poderosamente la atención como ni en la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia, ni en el más reciente Decreto de la Xunta 80/2000 que regula los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal, aparece expresa mención al respecto. Las referencias hechas en la normativa citada acerca de la posible remisión de los proyectos a las "*corporaciones que se estime necesario*" o "*entidades públicas y privadas que se estimen interesadas*" y omitiendo las implicaciones de tal intervención no alcanza la debida concordancia, desde el punto de vista sistemático, con lo prevenido en la Ley Básica de las Cámaras.

La intervención de las Cámaras de Comercio en esta materia debe ser adecuadamente instrumentada si no se desea que quede reducida a simples mesas de trabajo para intercambiar impresiones y fijar posturas. Ha de establecerse por vía normativa quién ha de participar, en qué se ha de concretar tal participación (informe, audiencia, alegaciones,...), cuándo ha de realizarse esta (su inserción dentro del procedimiento) y qué grado de vinculación tendría lo expuesto para la Administración. Si ello no se produce se estaría perdiendo, o reduciendo a nimiedad, una importante fuente de conocimiento de la realidad social y económica, que estos profesionales poseen de primera mano fruto de su experiencia, así como las perspectivas que todo empresario está acostumbrado a realizar diariamente. Es preciso, pues, abrir líneas de investigación con la finalidad de proponer diversas alternativas a la hora de articular esta participación, convencidos de que ha de alcanzarse un punto en el que ni Administración pierda su capacidad decisoria y de

impulso político ni se pierda una oportunidad única de aprovechar un filón de experiencia y capacidad de anticipación.

**LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE SUELO PARA CAMPOS DE GOLF:
ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA
VALENCIANA**

**SPATIAL PLANNING AND GOLF COURSES: SPECIAL REFERENCE
TO THE VALENCIAN SPATIAL AND URBAN PLANNING
POLICIES**

Francisco-Javier Company Carretero, Profesor asociado de
Universidad del Departamento de Urbanismo de la Universidad
Politécnica de Valencia. Camino de Vera s/n, 46022 – VALENCIA

RESUMEN

¿Cómo se gestiona un suelo destinado a campo de golf?. ¿Es apropiado que un campo de golf sea un equipamiento privado?, en tal caso, ¿cuál es el método óptimo de gestión?. De ser público, ¿qué consideración debe tener en el planeamiento: no urbanizable, sistema general, dotación? Estas preguntas resumen el punto de arranque. Se parte del supuesto de hecho, es decir, de las características físicas de los campos de golf y su incidencia en el territorio, para analizar los principales problemas de su gestión. Se aborda la cuestión de las legislaciones, como la valenciana que admiten la iniciativa privada a través del agente urbanizador, en tal caso, el proceso de gestión de suelo nos plantea el dilema de si un interés privado (caso de que la promoción del golf sea privada) puede anteponerse a otros intereses privados, entrando en conflicto.

ABSTRACT

How to manage land space zoned for a golf course? Is it appropriate for a golf course to be privately equipped and managed?

In that case, what is the optimum management method? If it was publicly managed, what zoning classification or building code applies? These questions are the base for the discussion that take into account the physical characteristics of golf courses and their impact on the land to analyse the main problems associated to their management. Legislation, such as the Valencian, that allows private intervention via the constructor, are approached because it showcases the dilemma that a specific private interest (when the golf course was promoted by a private enterprise) may come before other private interests creating a conflict.

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS CAMPOS DE GOLF A EFECTOS DE SU CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA

Los estudios sobre los campos de golf desde una perspectiva jurídico urbanística son escasos debiéndose mencionar, sin embargo el de Roca Roca E. <<Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico>>¹; este artículo analiza la situación desde un amplio punto de vista que va de la importancia turística de los campos de golf a los aspectos ambientales y urbanísticos. De todos ellos, el aspecto que nos interesa es éste último, el de la incidencia de los campos de golf en el panorama urbanístico actual y, en concreto, en el urbanismo valenciano.

1.1. Hechos determinantes que condicionan la consideración jurídica de los campos de golf a efectos del planeamiento urbanístico.

La primer cuestión que hay que abordar es la de la incidencia de los campos de golf en el territorio, pues nos encontramos con una

infraestructura que en absoluto pasa desapercibida y que condiciona en gran manera otros usos del suelo. Así, en primer lugar, vamos a resaltar aquellas características que nos parecen más relevantes para poder valorar el campo de golf como objeto del planeamiento. Tales características son las siguientes:

1.- La "edificación" de campos de golf supone la dedicación de un continuo territorial de gran superficie: por redondeo se estima que un mínimo de 500.000 metros cuadrados deben estar destinados para tal finalidad, lo que supone un cuadrado de algo más de 700 metros de lado.

2.- Se trata además de una actividad incompatible con cualquier otro tipo de infraestructura, es decir, como hemos señalado se trata de un espacio continuo y cercado, de manera que no admite otro uso que el de la práctica del golf. Incluso los elementos naturales que se insertan están pensados con esa finalidad. Implica por tanto una decisión previa por el gran condicionamiento a que somete el territorio adyacente.

3.- De otra parte es una actividad que puede implicar un cierto impacto en cuanto a su mantenimiento, principalmente por el consumo de agua y por los problemas que pueden generar las aguas residuales procedentes de dicho riego derivados de la utilización de productos químicos fitosanitarios y fertilizantes, que pasarán no sólo a los sistemas colectores sino al subsuelo sobre el que se asienta el campo. La importancia del uso del agua en relación con los campos de golf nos la da el hecho de que el Ministerio de Medio Ambiente en la Orden de 6 de septiembre de 1.999 que publica las determinaciones de contenido normativo del Plan hidrológico de la Cuenca del Sur, aprobado por Real Decreto 1664/1998 (RCL 1998/2045) estudia expresamente las demandas procedentes de

abastecimientos urbanos, regadíos industria y riegos de campos de golf.²

4.- De otro lado, el turismo, contemplado como un sector económico trascendental, tiene, como elemento necesario para poder ser competitivo, la oferta de la práctica del golf. Así, esta actividad deportiva se ha convertido en un elemento imprescindible de cualquier oferta turística. Puede citarse como ejemplo la legislación de Cataluña, Canarias, Baleares o Galicia, relativas a turismo y oferta turística complementaria, en las que las instalaciones deportivas, principalmente campos de golf, se declaran como elementos sin los que la oferta turística se encuentra sensiblemente incompleta³.

Sin embargo hay otro hecho que incide o puede incidir de manera determinante en la consideración de los campos de golf. Este es su naturaleza pública o privada. Tal como se analiza seguidamente:

1.2. Consideración jurídico-urbanística de los campos de golf

Dados los elementos físicos que conforman los caracteres de un campo de golf la anterior caracterización parece evidente que un elemento de esta naturaleza tiene un gran valor estructurante o vertebrador del territorio pues se constituiría en el mayor equipamiento del ámbito municipal con múltiples implicaciones. Pasamos por ello a analizar, en primer término la naturaleza de estas instalaciones.

1.2.1. El campo de golf como equipamiento público

Como manifiesta Escribano Beltrán ⁴la esencia de la planificación urbanística es la definición de un modelo de ciudad a

través del diseño de sus grandes avenidas y ejes de comunicaciones, **equipamientos y centros de servicios de primer nivel**, áreas protegidas por razones medioambientales o culturales y áreas de nuevo desarrollo urbano. Y este modelo urbano global comporta un número de decisiones y de definición de elementos que tiene su razón de ser y su marco óptimo de decisión y de definición precisamente en este nivel global o de conjunto”.

Como tal elemento estructurante de primer orden, el campo de golf podría formar parte de los elementos de ordenación estructural previstos en el art. 17 de la Ley 6/ 1994 Reguladora de la Actividad Urbanística y, en concreto, de los previstos en el punto 17.2 que contempla la “**red primaria o estructural de dotaciones públicas**”, cuyo apartado 17.2. C) prevé las “infraestructuras, espacios libres, jardines y otras dotaciones de cualquier índole....que por sus dimensiones o su posición estratégica integren o hayan de integrar la estructura del desarrollo urbanístico..... ”

Así pues parece plenamente adecuado que el Plan General prevea un campo de golf como una **dotación pública** de red primaria a gestionar del mismo modo que se gestionan los otros elementos de la red primaria mediante expropiación, transferencias de aprovechamiento, convenio, etc.

1.2.2. El campo de golf como equipamiento privado.

Podemos iniciar este punto señalando la diferente consideración de los estándares dotacionales en la legislación urbanística estatal y en la valenciana, a propósito de los campos de golf.

En el Reglamento de Planeamiento estatal aprobado por Real Decreto 2159/1978, los estándares exigibles se refieren no sólo a

equipamientos públicos sino también a equipamientos de carácter privado. Así el art. 45 e) del referido Reglamento exigía que en los Planes Parciales se determinaran los “emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social”; Se trataba de reservas que eran de interés público, pero no eran dotaciones de naturaleza pública, sino que podían ser de titularidad privada.

Sin embargo el legislador valenciano ha efectuado un planteamiento distinto de las dotaciones y éstas, tanto si son de la red primaria (art. 17. 2 de la Ley 6/1994), como si son de la red secundaria (arts. 29 y siguientes del Reglamento de Planeamiento aprobado por Decreto 201/1998 del Gobierno Valenciano), en todo caso son de naturaleza pública. Así lo proclama el art. 58.4 de la propia Ley 6/1994 al decir que “los Planes deberán especificar el uso previsto para cada **reserva de suelo dotacional público** (distinguiendo entre: zona verde, deportivo-recreativo, educativo-cultural, asistencial, servicio administrativo, servicio urbano-infraestructuras, red viaria, aparcamiento y áreas peatonales). No obstante, la administración podrá establecer en aquéllas cualquier **uso dotacional público**, ajustándose a las siguientes reglas...”

De lo anterior se deduce ya una conclusión de importante calado, cual es que un campo de golf de naturaleza privada no puede servir, en la legislación valenciana, para el cómputo de ningún estándar del Plan y consecuentemente esa naturaleza privada luce de modo absoluto, siendo su función primaria y más relevante la de servir a los intereses privados de su titular.

1.3. Los campos de golf como elementos típicos de suelo no urbanizable

Por el contrario, sí que parece elemento propio del suelo no urbanizable: sobre todo si tenemos en consideración que un campo de golf requiere unas infraestructuras, sobre todo en lo relativo a abastecimientos de aguas, que se asemejan a los usos agrícolas. En ambos casos se requiere la construcción de edificaciones complementarias, y en ambos casos el uso es excluyente y de gran impacto.

Esta asimilación con el suelo no urbanizable ha sido hecha por la jurisprudencia en la Sentencia del TS de 5 de junio de 1.995 que considera el golf como un elemento propio del suelo no urbanizable. Es más, dicha sentencia emplea el calificativo de indiscutible. Así en su Fundamento Jurídico Tercero dice: "Siendo extremo indiscutible que un campo de golf, con sus instalaciones complementarias y club social, ..., necesariamente ha de ser emplazado en el medio rural, o suelo no urbanizable"⁵.

Para hacer esta afirmación se basa la Sentencia en el hecho de que los requisitos de utilidad pública o interés social que exigen los artículos 85 y 86 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de 1.976 no constituyen una discrecionalidad de la administración sino que, son conceptos jurídicos indeterminados <<para cuya aplicación no juega la voluntad del aplicador y sí el juicio de comprensión de unas circunstancias reales en ellos>>, de manera que en absoluto el ejercicio de la potestad autorizatoria puede ser restrictivo, sino <<acomodado a la comprensión del supuesto de hecho en la norma que ha hecho posible algo pese a hacerlo posible sólo en casos concretos>>.

2. LAS DIFICULTADES DE GESTIÓN DERIVADAS DE LA INCLUSIÓN DE UN CAMPO DE GOLF EN EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA

2.1. El aprovechamiento subjetivo expresado en metros cuadrados edificables.

En el supuesto de gestión privada que no sea de propietario único o similar, podemos establecer la premisa por vía de conclusión de que se incluiría de modo impropio un gran equipamiento deportivo privado entre los elementos que deben ser objeto de gestión urbanística y, consecuentemente, habrán de entrar en la reparcelación forzosa atribuyendo a cada propietario el derecho subjetivo correspondiente que habrá de incluir necesariamente el referido equipamiento lucrativo. Es decir, ¿cómo se equidistribuye un campo de golf?

Los sistemas de gestión históricos de la legislación estatal así como en la legislación valenciana están concebidos para distribuir aprovechamientos urbanísticos en la proporción correspondiente a las aportaciones efectuadas. Así el art. 66.de la Ley 6/1994 configura la reparcelación como una prerrogativa del urbanizador y en su punto 7 determina que "el derecho de los propietarios afectados por la Actuación se determinará en función de su aprovechamiento subjetivo". Por su parte, el art. 60 de la misma Ley define el aprovechamiento subjetivo como *"la cantidad de metros cuadrados edificables que expresan el contenido urbanístico lucrativo del derecho de propiedad de un terreno, al que su dueño tendrá derecho sufragando el coste de las obras de urbanización que le corresponda"*. Entendemos que es un artículo que por su sencillez y claridad resulta capital para comprender los problemas y dificultades, algunos insolubles, que plantea la referida inclusión. En efecto, *el contenido urbanístico del derecho de propiedad viene expresado en metros cuadrados edificables* que es precisamente de lo que carece el campo de golf.

A partir de aquí se suceden múltiples escollos de difícil o imposible encaje en los mecanismos de gestión habituales concebidos, como se ha dicho, para distribuir el derecho subjetivo de propiedad expresado en metros cuadrados edificables y no otros elementos imposibles de traducir en esas magnitudes. Vamos a referirnos a las dificultades más notorias.

Una primera cuestión que se plantea es la imposible aplicación del art. 70 A) de la Ley 6/1994 que determina que "el aprovechamiento objetivo de la finca adjudicada a un propietario debe ser proporcional a la superficie de su finca originaria, según el aprovechamiento subjetivo del que por ella sea titular. La finca adjudicada al propietario se formará, si es posible, con terrenos integrantes de su antigua propiedad". Esa posibilidad es interpretada por Romero Saura y Lorente Tallada (Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana, Valencia, 1996, pg. 427) como que de modo preferente "se adjudique al propietario, si es posible, sobre sus terrenos originarios en el supuesto de que sobre los mismos exista aprovechamiento real o lucrativo", condición que se cumple en el presente caso, pues se está tratando de unos terrenos en los que se va a radicar una explotación mercantil, pero imposible de cumplir, cuando, como se da en el presente caso, la propiedad del suelo está repartida entre un alto número de propietarios. El cumplimiento del mandato del art. 70. A) de la Ley 6/1994 desembocaría en la constitución de un gigantesco proindiviso.

Distinta interpretación es la que dan Blanc Clavero y Parejo Alfonso (Derecho Urbanístico Valenciano, Valencia, 1999, pg.458) para quienes "la parcela adjudicada al propietario se formará, si es posible, con terrenos integrantes de su antigua finca. No rige esta regla si ello no es posible, es decir, si el derecho del propietario no

alcanza para que se le adjudique parcela independiente en la misma ubicación". Naturalmente se trata de la parcela edificable, es decir aquella que cumple las condiciones dimensionales, formales y de ubicación que exige el Plan para que pueda autorizarse en ella la edificación, que no la gigantesca parcela de 500.000 m². Dada esta superficie que habría que entender como parcela mínima (en atención al uso) el derecho de los propietarios a la parcela de reemplazo es de imposible cumplimiento burlándose igualmente el mandato del legislador.

2.2. La venta forzosa

La impropia inclusión del campo de golf como un elemento a gestionar según los procedimientos reparcelatorios ordinarios puede llevar en la práctica a forzar, finalmente, una solución que es la venta forzosa por parte de los propietarios del suelo no urbanizable de los aprovechamientos correspondientes a lo que será campo de golf por el importe que el agente urbanizador estime (que lógicamente para sus intereses se calculará en función de la "ausencia" de edificabilidad de la parcela, por tanto, el valor será muy similar al de el suelo no urbanizable, incluso más bajo), valor del que se deducirán de los gastos de urbanización "con el objeto de garantizarse la propiedad de los terrenos del campo de golf".

La cuestión queda, pues, centrada de la siguiente manera: ¿en qué norma queda amparado el hecho de que un particular (o una multitud de afectados, en el ejemplo que nos ocupa) sea obligado a vender sus terrenos cuando la venta, como en este caso, se impone en favor de otro particular?.

Puede responderse rápidamente que por mandato del artículo 68.C de la Ley 6/1994 conforme al cual uno de los objetivos de la

Reparcelación es "*Retribuir al Urbanizador por su labor, ya sea adjudicándole parcelas edificables, o bien, afectando las parcelas edificables resultantes a sufragar esa retribución*".

Sin embargo, el planteamiento de la cuestión al referirse a una venta forzosa es el que nos aproxima a la dimensión real del problema.

En la legislación valenciana se posibilita que los propietarios puedan pagar al urbanizador mediante retribución en terrenos. Haciendo una traslación práctica, puede afirmarse que si un propietario está disconforme con la proporción de terrenos que le corresponde ceder como retribución, y elige retribuir al urbanizador mediante pago en dinero, tal pago no altera el hecho de que las cargas de urbanización han sido establecidas sobre la base de la deducción previa del valor de los terrenos destinados a campo de golf. Es decir, la opción del artículo 71.3 LRAU no puede en ningún caso ejercitarse respecto de los terrenos destinados a campo de golf, que en todo caso serán adjudicados al proponente.

En consecuencia, todas las operaciones de la Proposición Jurídico-Económica, todos los cálculos descasan, en el ejemplo de que tratamos, sobre un factor constante: el agente urbanizador privado realizará la alternativa que propone SI Y SOLO SI adquiere el terreno destinado a campo de Golf al precio de suelo no urbanizable que propone. No se trata de una propuesta que admita que los propietarios utilicen su facultad de pago en dinero del artículo 71.3 LRAU, se trata de una constante que no admite variación alguna (de otra manera el coste de adquisición de los terrenos haría inviable económicamente la construcción del golf). Por tanto, supuesto el caso que proponemos, se impide el ejercicio del derecho de los

propietarios a retribuir al urbanizador en dinero en caso de disconformidad con la proporción fijada en terrenos.

En definitiva, queda confirmada la afirmación inicial: lo que se contiene en la Proposición Jurídico Económica que tomamos como ejemplo es una auténtica venta forzosa ya que determinados terrenos de la actuación, aquellos sobre los que se prevé edificar el campo de golf, no van a ser objeto de equidistribución sino que, con carácter previo, se impone su adjudicación al aspirante a urbanizador sustrayéndolos de la reparcelación, del correspondiente proceso de reparto de beneficios y cargas. Por tanto existe una discriminación en relación con los demás propietarios cuyos terrenos sí entrarán en el proceso de equidistribución, infringiéndose el art. 6 de la Ley 6/1998 que establece la garantía de que todos los propietarios tienen derecho a ser tratados con criterios uniformes en el reparto de beneficios y cargas.

Contestada la cuestión planteada surge otra indefectiblemente unida a la que se acaba de contestar: ¿ampara la legislación este modo de actuar?. Las prerrogativas del urbanizador ¿acogen esta posibilidad de decidir que determinados terrenos entren o no en el proceso repacelatorio?.

El artículo 18 de la Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones establece que son deberes de los propietarios del suelo urbanizable, requeridos para su transformación, los de ceder a la Administración el suelo necesario para dotaciones locales, ceder a la Administración el suelo necesario para sistemas generales adscritos o incluidos en el sector y ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración, como máximo, el 10 por 100 del aprovechamiento del sector. En ningún caso otorga cobertura para que se obligue a "ceder" un suelo de destino privado.

Efectivamente, el suelo correspondiente a campo de golf es de origen de naturaleza privada, de titularidad privada. Y, el suelo destinado a campo de golf es de resultado de naturaleza privada, absolutamente privada. Ni un solo metro cuadrado va destinado a dotación pública. Es más, ni un solo metro cuadrado del suelo aportado o del suelo resultante del campo de golf se requiere para que los aprovechamientos urbanísticos -de naturaleza subjetiva o lucrativa- del sector puedan materializarse.

Lo que decimos termina de acreditarse con un hecho: ningún metro cuadrado del terreno destinado a golf podría servir para pagar la retribución del urbanizador ya que dicho terreno no es edificable. El artículo 71 LRAU establece que el Urbanizador será retribuido con parcelas edificables (lo que está en perfecta consonancia con el citado art. 18 LS 6/98). Al no ser el Golf una parcela edificable, es evidente que no puede ser "moneda de cambio" para retribuir al urbanizador.

Exactamente igual se pronuncia el artículo 66 LRAU que al establecer las prerrogativas del urbanizador establece en el número 2.C) la de *"exigir que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor **terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la Actuación**"*.

La conclusión no puede ser otra. Si unos mismos terrenos que de origen son Suelo No Urbanizable, en la práctica de uso agrícola, (por tanto sin edificabilidad ya que naturalmente tal uso no la admite), y como consecuencia de un Programa de Actuación Integrada terminan, tras la correspondiente modificación, siendo urbanizables, pero sin que sigan teniendo edificabilidad alguna, y el uso varía de agrícola a deportivo golf (lo que supone un uso que naturalmente tampoco admite edificabilidad), nos encontramos ante

una paradoja: una actuación que emplea instrumentos urbanísticos pero cuya finalidad no es crear asentamientos urbanos, no es propiciar edificios, no es crear infraestructuras y dotaciones, sino que su finalidad es cambiar un uso, en todo caso incompatible con la edificación, y cambiar forzosamente la titularidad dominical mediante un precio impuesto. Por tanto nos encontramos ante una venta forzosa encubierta (que en derecho público se denomina expropiación), lo que desde el punto de vista del derecho público implica, anulabilidad por desviación de poder (art. 63 Ley 30/1992), y nulidad radical por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (Art. 62.1.e Ley 30/1992), que desde el punto de vista del derecho privado supondría nulidad radical por ser un contrato fuciarario con causa inexistente o nula (1.269 Cc.).

2.3. La disfunción entre el planeamiento y la gestión

En la legislación valenciana estas técnicas básicas de gestión se reducen a la expropiación y a la reparcelación. La primera tiene lugar con carácter excepcional y generalmente en aquellos supuestos en los que no existen beneficios con que compensar los perjuicios y sacrificios que deben soportar los particulares afectados en la ejecución de las previsiones del plan.

La técnica reparcelatoria, según el artículo 68.2 LRAU, tiene el siguiente objeto:

- "A) Regularizar urbanísticamente la configuración de fincas.*
- B) Adjudicar a la Administración los terrenos, tanto dotacionales como edificables, que legalmente le correspondan.*

C) Retribuir al Urbanizador por su labor, ya sea adjudicándole parcelas edificables, o bien, afectando las parcelas edificables resultantes a sufragar esa retribución"

D) Permutar forzosamente, en defecto de previo acuerdo, las fincas originarias de los propietarios por parcelas edificables que se adjudicarán a éstos según su derecho..

A la vista del contenido del referido precepto, el encaje de un campo de golf de titularidad privada como elemento a considerar dentro de la técnica reparcelatoria implica equiparar el mismo a cualquier otra parcela de naturaleza exclusivamente privada. Dicho de otra manera, el campo de golf no es más que una parcela de destino privado que, ejecutadas las infraestructuras, alcanzaría, en otro caso, la calificación de solar. Por tanto, salvo motivo excepcional que lo justifique, se trataría de un solar que la reparcelación debería repartir entre los propietarios afectados por el Plan.

La reparcelación aparece así como una técnica para poder materializar una política urbanística concreta. El objeto prioritario de esa política no es la equidistribución, sino que es la regularización de la propiedad y la adquisición del suelo público. La equidistribución, al igual que ocurre con la justa indemnización del artículo 33 de la Constitución, no forman parte de la política urbanística o de fomento, sino que es requisito previo e indispensable para que la Administración adquiera la propiedad necesaria y regularice las propiedades para la consecución de los fines públicos.

El primer requisito, como ya se apuntó anteriormente, es el fijado en el artículo 70.A Ley 6/1994: "El aprovechamiento objetivo de la finca adjudicada a un propietario debe ser proporcional a la superficie de su finca originaria, según el aprovechamiento subjetivo del que por ella es titular". Y, si como ha quedado dicho, tal requisito

no se puede cumplir porque la configuración de una parcela privada hace imposible su cumplimiento, deberemos concluir que el Plan no puede configurar dicha parcela como lo ha hecho, pues impide que se cumpla el requisito previo de la justa distribución de beneficios y cargas.

Es decir, el Plan debe asentarse en el principio de racionalidad en el sentido de que sus previsiones deben ser posibles (Sentencias del Tribunal Supremo 22/09/1986 -Ar 6078- de 15/12/1986 -Ar 417, y 1.139 de 1.987-; 19/05 y 21/12 de 1.987 -Ar. 6877 y 9687-; 18/07/1988 -Ar. 5914-; 23/01/1990 -Ar. 427-; 20/03/1990 -Ar. 2246-; 8 y 24 de octubre de 1.990 -Ar. 7842 y 8331-; 18 y 22 de diciembre de 1.990 -Ar. 9982 y 10183-; 11 de febrero, 27 de marzo y 2 de abril de 1.991, -Ar. 784, 2027 y 3278-; 20 de enero y 17 de marzo de 1.992 -Ar. 715 y 3283-), por ello si se entiende que un campo de golf es una infraestructura esencial para la política urbanística entonces debe contemplarse como un equipamiento público, a gestionar por los modos ordinarios de gestión de cualquier equipamiento. Tratándose de un equipamiento privado su gestión sólo podrá tener lugar de dos maneras: o existe un propietario con suelo suficiente y ubicado de tal forma que permite que se le adjudique el terreno destinado a golf, o existe acuerdo entre todos los propietarios para la adjudicación de dicha parcela. Cabría pensar una tercera solución: otorgar la parcela destinada a campo de golf en proindiviso a todos los propietarios (incluido el agente urbanizador) en proporción al techo edificable del que sean adjudicatarios en la reparcelación. Esta solución tiene su precedente en la ley estatal en relación con los equipamientos privados que el Reglamento de Planeamiento imponía. La práctica llevó a aceptar que tales equipamientos se adjudicaran a todos los propietarios en proindiviso, bien nominalmente o mediante la creación de una entidad de conservación, o sociedad civil.

No dándose ninguna de estas circunstancias, parece evidente que en el supuesto que proponemos como hipótesis de trabajo, lo que ocurre es que se ha contemplaría dentro de un espacio urbano un elemento cuya naturaleza, como ya se ha dicho, es propia del suelo no urbanizable y no tiene el carácter de una dotación urbanística al servicio del uso principal residencial como una zona verde o una reserva escolar, sino que es al revés: el campo de golf tiene tal significación que los demás elementos circundantes tienen el carácter de accesoriedad como sucedería, por ejemplo con la instalación de un parque temático o unas pistas de esquí. Una cosa es que excepcionalmente alguno de estos elementos pueda ser "incrustado" en la trama urbana merced a la iniciativa privada (por ejemplo, mediante proyecto de compensación de propietario único, de la ley estatal, o reparcelación voluntaria de la ley valenciana), y otra que ignorando los supuestos fácticos que el Plan debe considerar –por ejemplo el alto número de propietarios existente-, se plantee, con toda normalidad, como una cosa ordinaria y habitual la gestión de un campo de golf, sin que desde el mismo Plan se hayan calibrado las excepcionales características de este equipamiento.

La conclusión, por tanto, no puede ser otra que el golf debería ser considerado como un elemento propio del Suelo No Urbanizable, de manera que su gestión privada tiene dos cauces apropiados en la legislación valenciana: la Declaración de Interés Comunitario según artículos 19 y 20 de la ley 4/1992 de 5 de junio de la Generalidad Valenciana sobre el Suelo No Urbanizable, o la gestión urbanística ordinaria pero con el condicionante que el agente urbanizador sea propietario único, o que exista acuerdo entre los propietarios de suelo para repartir o adjudicar el campo de golf a un propietario único o sociedad.

3. CONCLUSIONES:

Primera.- El campo de golf viene siendo configurado como un elemento lucrativo privado sin que tenga relieve al margen de lo que es la red primaria de equipamientos públicos y sin que tenga relieve a los efectos de cómputo de estándares exigibles por la Ley, lo que determina su carácter de explotación privada, sin perjuicio de los demás efectos que pueda desplegar sobre el área planificada.

Segunda.- La legislación examinada, así como los pronunciamientos jurisprudenciales y los datos obrantes en el ámbito de la Comunidad Valenciana configuran a los campos de golf como un elemento dotacional típico de suelo no urbanizable lo que resulta plenamente congruente con su función y sus características técnicas.

Tercera.- Dado el tamaño de la parcela de uso privado que alcanza unos 500.000 m², ningún propietario puede ejercer el derecho a recibir el aprovechamiento subjetivo en terrenos de origen, lo que convierte lo que en la Ley es una situación de excepción en algo de carácter básico e imprescindible, conculcando los preceptos aplicables a la reparcelación

Cuarta.- Si se contempla que el suelo destinado a golf será adjudicado al agente urbanizador o a un propietario en concreto, a cambio de un valor dado que para que pueda ser viable nunca podrá ser mayor que el que tenga como Suelo No Urbanizable, en la práctica se está impidiendo al propietario ejercer la opción legal de retribuir al urbanizador en dinero en caso de disconformidad con la proporción prevista en terrenos. No se encuentra base legal alguna para justificar esta operación que tiene el carácter de venta forzosa.

Quinta.- La inclusión de un equipamiento deportivo privado que ocupa una parcela indivisible de 500.000 m² de superficie y que, en origen, suele pertenecer a un elevado número de propietarios, para que sea gestionado por los procedimientos ordinarios de gestión como si se tratase de cualquier reserva dotacional ordinaria, induce a forzar los mecanismos de gestión hasta límites que no se ajustan al ordenamiento jurídico. Cosa distinta sería si toda la superficie perteneciera a un solo titular o a varios que estuvieran conformes con la implantación de tal dotación, en cuyo caso nos encontraríamos ante un supuesto asumible por los procedimientos que la Ley arbitra.

Sexta.- Un Programa que no ha tenido en cuenta los condicionamientos tan relevantes que se desprenden de la implantación de ese equipamiento privado a la hora de su gestión parece infringir el principio de racionalidad sobre el que debe fundamentarse cualquier decisión administrativa.

¹ Revista de Derecho Urbanístico, noviembre 1.998 páginas 119 a 142

² BOE 17 de septiembre 1.999, núm 223/1999 (pág 33528). Por ejemplo en el subsistema I-1 el consumo para campos de golf es igual a los recursos hídricos que corresponden a regulación natural de los ríos y el doble que el de los recursos subterráneos. En el subsistema I-3 de los 89 hm³/año que constituyen el total de recursos, 19 hm³ están destinados al riego de campos de golf

3 Como ejemplos más recientes pueden citarse los siguientes: Ley de Turismo de Cataluña de 3 de julio de 2.002 (D.O.G.C. 3669/2002 de 3 de julio pág. 11.950, RCL 2002/1772) en la que su artículo 62 considera el golf como actividad de interés turístico que contribuye a dinamizar el sector turístico; Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias (B.O.C. 92/2001 de 26 de julio de 2.001, pág. 9726, RCL 2001/1996) en la que los establecimientos de modalidad hotelera con categoría mínima de cuatro estrellas que constituyan compendio de campos de golf de mínimo 18 hoyos y par 7, son considerados como establecimientos turísticos que cualifican excepcionalmente la oferta alojativa; Ley de Atribución de competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio (B.O.I.B. 32/2001 de 15 de marzo, pág 3467), en la que se establece como competencia propia de los respectivos consejos insulares la elaboración y aprobación del Plan director sectorial de campos de golf, instrumento necesario para autorizar nuevas instalaciones según la ley 4/2000 de moratoria de Construcción y Ampliación de campos de Golf en las Islas Pitiusas que suspendió la vigencia de la Ley 12/1988 de 17 de noviembre de campos de golf en el ámbito de Eivissa y Formentera (ya el artículo 46 de la Ley 5/1999 de Directrices de ordenación territorial y de medidas tributarias equipara los campos de golf a las infraestructuras, dotaciones y equipamientos a efectos del modelo turístico, y la Ley 30/1998 del Gobierno Balear establece como objetivo de una oferta complementaria de calidad en el sector turístico del archipiélago lo relativo a puertos deportivos y campos de golf); También la Ley 9/1997 de 21 de agosto de Ordenación y Promoción del Turismo de la Presidencia de la Junta de Galicia (D.O.G. de 1 de septiembre de 1.997, núm. 167/1997, pág. 8367), en la que de manera indirecta se viene a declarar el Golf como empresa de especial interés turístico.

⁴ Escribano Beltrán, A. Comentarios la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valencia 1995, pg. 95

5 St. T.S. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª Recurso núm. 587/1992, ponente Excmo. Sr. D. Jaime Barrio Iglesias (RJA 1995/4937). Sentencia que confirma plenamente la del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana de 11 de junio de 1.992 anulando una Resolución de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana de 4 de octubre de 1.990 que denegó autorización para la instalación de un campo de golf en suelo no urbanizable, declarando que ha de otorgarse autorización para dicha instalación, salvo el Hotel previsto.

**LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO EN LA LEY DE
ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA 7/2002 DE 17 DE
DICIEMBRE Y SU NECESARIA COORDINACIÓN CON LA
PLANIFICACIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA LEY
1/94 DE 11 DE ENERO.**

**PLANNING TOOLS PRESENT IN THE SPATIAL PLANNING LAW
OF THE ANDALUCIAN 7/2002 DECEMBER 17TH AND THEIR
NECESSARY CO-ORDINATION WITH THE PROVISIONS OF THE
SPATIAL PLANNING LAW 1/94 OF JANUARY 11TH.**

M^a Luisa Gómez Jiménez

RESUMEN O ABSTRACT

*El presente trabajo tiene por objeto examinar el sistema de
planeamiento contenido en la nueva Ley de ordenación Urbanística
de Andalucía, teniendo presente las interconexiones que la propia
normativa contempla respecto de los Instrumentos de Ordenación
del Territorio*

ABSTRACT

*This paper examines the spatial planning system contained in the
new Law of Spatial Planning of the Andalusian Community,
considering the inter-connections – expressed in the contents of
the law- to the Spatial Planning Tools.*

1. LOS ANTECEDENTES DE LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA ANDALUZA

El BOJA de 31 de Diciembre de 2002 daba publicación a la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). La norma, venía a sustituir a la Ley 1/97 de 18 de Junio, dictada con carácter urgente y transitorio, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo, que tenía la finalidad, de dotar de manera transitoria y hasta tanto se aprobase una normativa específica- de un marco homogéneo a la regulación del régimen del suelo y Ordenación Urbana de la Comunidad Autónoma.

La Ley 1/97, había integrado contenidos del Texto Refundido 1/92 de 26 de Junio estatal, - en la medida en que éste había sido afectado por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional -, como derecho Autonómico propio, situación que obligaría en su día a la Junta de Andalucía, en aras de la claridad normativa y seguridad jurídica a publicar un texto conjunto de la Ley 1/97 de 18 de Junio, por la que se adoptaban con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen del suelo y ordenación urbana en Andalucía, con los preceptos en vigor del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992¹.

La posterior publicación de la Ley 6/98 de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones así como, los posteriores

¹ Texto Publicado por la Consejería de Obras Públicas en 1997.

pronunciamientos del Tribunal Constitucional² , no hicieron más que reafirmar la necesidad de que Andalucía se dotase de una normativa propia, que fuera mas allá de la asunción de preceptos existentes y pertenecientes a cuerpos normativos distintos³. La competencia estatutaria (artículo 13.8º del Estatuto de Autonomía de Andalucía), atribuida con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma Andaluza, había tenido ya desarrollo específico, pues la Comunidad contaba en este preciso momento, con la Ley 1/94 de 11 de enero sobre Ordenación del Territorio.

El presente trabajo tiene por objeto, estudiar la interrelación existente entre los instrumentos de planificación urbanística que crea la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística Andaluza y los instrumentos derivados y actualmente en desarrollo de la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía, teniendo en cuenta que la nueva legislación urbanística, incide de manera directa en esta interrelación y nace orientada hacia la ordenación del Territorio.

2. LAS PREVISIONES DE COORDINACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO CON EL URBANISMO EN LA LEY 1/94.

La Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma (LOTA) previó una serie de instrumentos de planificación

² STC 164/2001 y STC de 27 de Febrero de 2002.

³ En esta misma línea se habían operado en los últimos dos años, la aprobación de otros textos autonómicos sobre ordenación urbanística como fueran los de: la Comunidad de Madrid, la Ley 9/2001 de 25 de junio; Extremadura la Ley 15/2001 de 14 de diciembre de Suelo y Ordenación Territorial; Murcia la ley 1/2001 de 24 de abril de Suelo, Asturias la Ley 3/2002 de 19 de abril de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística; Cataluña la Ley 2/2002 de 14 de Marzo, o la Ley foral 35/2002 de 20 de diciembre de Ordenación del Territorio y urbanismo de Navarra y la Ley 9/2002 de 30 de diciembre de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (publicada el 31 de Diciembre del pasado año).

territorial, así como un conjunto de mecanismos de interrelación entre todos ellos. La LOTA estableció en su artículo 5 que la planificación territorial se debía realizar a través de: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y las actividades de planificación incluidas en el anexo que tenían la consideración de Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el más ambicioso, cuya formulación fue acordada por Decreto 83/95 de 28 de marzo, dio lugar al documento aprobado por Decreto 103/99 por el que se aprobaron las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)⁴. Documento que permitió definir el Modelo Territorial de Andalucía, y que vino a derogar las Bases para la Ordenación del Territorio aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 1990, todo ello con carácter preparatorio (Artículo 9 de la Ley). El Plan, aún no formulado, debía contener la indicación de las áreas o sectores que deban ser objeto prioritario de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y la definición de sus objetivos territoriales generales (artículo 7 g) de la LOTA, siendo vinculantes en sus determinaciones para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y para los Planes con Incidencia en la Ordenación del territorio, a cuyas determinaciones habrán de ajustarse (Artículo 22.1 de la Ley). Esto significa que la concreción de determinaciones territoriales operada a través de los Planes de ámbito subregional debía ajustarse al modelo contenido en el POTA, si bien, serán éstos los que operaran desde su ámbito territorial la correspondiente ordenación del Territorio. Por otro

⁴ El documento “Bases y Estrategias” puede consultarse en www.copt.junta-andalucia.es/jsp/tema.jsp?ct=4

lado, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional están aprobándose en la actualidad. Existen 11 Planes de Ordenación de ámbito subregional aprobados, hasta la fecha, si bien se siguen tramitando y redactando instrumentos de planeamiento⁵ que deberán contener las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los Planes Urbanísticos vigentes que deban ser objeto de adaptación (Artículo 11 d) de la Ley). Esto significa, que en tanto no se formule definitivamente el Plan de Ordenación del Territorio Andaluz, el único instrumento de ordenación territorial al que deben adaptarse los instrumentos de planificación urbanísticas serán los planes de ámbito subregional. Esto se confirma en la propia en el artículo 23.1, por cuanto señala que:

“Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planeamiento Urbanístico General”.

Estableciéndose en el Decreto de aprobación de los Planes de ámbito subregional los plazos para proceder a la adaptación del Planeamiento Urbanístico General

A ello se añadió, en la Disposición Adicional Segunda de la Ley que el Planeamiento urbanístico General y Especial, debería incorporar la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos,

⁵ El mapa del territorio actualmente afecto por algún Plan de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional puede verse en <http://www.copt.junta-andalucia.es/estaticas/urbanismo/PlanesAmbitoSubregional/PlanesSubregionales.pdf>

infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos. Con ello la LOTA hacía expresa mención a las vinculaciones que sobre la ordenación del territorio opera la planificación urbanística, por cuanto contribuye a la construcción del sistema de ciudades. Así las cosas, y en las determinaciones aún incipientes de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional aprobados o en gestación, se publicó la Ley 7/2002. Todo ello sin perjuicio, de la insistencia desde la LOTA de llevar a cabo una política de coordinación interadministrativa, para llevar a buen término el contenido de la Ley (Artículos 28- 35 de la LOTA) y evitar los conflictos derivados de la confluencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico[1].

Respecto de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio la ley los vincula a los Planes de ámbito subregional exigiendo su adecuación tanto al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, como a los planes de ámbito subregional (Artículo 17, c)) y rigiéndose su formulación por la correspondiente legislación sectorial. Pues se trataría de planes que desarrollan competencias con incidencia directa sobre el territorio, y no competencias de ordenación territorial[2], según la descripción de actividades comprendidas en el anexo de la Ley. Este era el marco jurídico existente hasta la aprobación de la Ley 7/2002, a él habrá que añadir la descripción de los instrumentos de planeamiento[3] contenidos en la nueva Ley de régimen del Suelo de Andalucía.

3. LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO EN LA LEY 7/2002

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, estableció en el Título I, Capítulo I artículo 7º una descripción de los instrumentos de Ordenación Urbanísticas existente. Distinguiendo:

- Planeamiento Urbanístico General
- Planeamiento de desarrollo
- Catálogos.

En el Planeamiento General se integraban los Planes Generales de Ordenación Urbanística, lo Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes de Sectorización. Entre el planeamiento de Desarrollo se integran los Planes Parciales de Ordenación, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle[4]. Junto a ello el texto incorpora la existencia también de estándares urbanísticos, que comprenderán la descripción de normas edificatorias y cuya descripción suponía la ordenación de áreas urbanas y sectores en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable. Los estándares debían estar incluidos en los instrumentos de planeamiento antes descritos- esto es: en los Planes Generales de Ordenación Urbanística, en los Planes especiales y en los planes parciales de Ordenación.

La Ley añade además a lo anterior, la existencia de las denominadas Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, que tendrán carácter indicativo, y cuya existencia recuerda la fórmula utilizada ya en la planificación territorial (Artículo 21 de la Ley de Ordenación del Territorio). Las normas directoras, de hecho (artículo 20 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía) podrán contener tanto: a) Recomendaciones, con eficacia indicativa y orientativa de la acción municipal en la materia; b) Directrices; con la eficacia de normas vinculantes en cuanto a sus fines y resultados quedando a disposición de los municipios la adopción de las medidas idóneas

para conseguir unos y otros en cada caso, y c) normas sustantivas de ordenación y aplicación directa para el caso de municipios que no contasen con el correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística.

La Ley regula minuciosamente los aspectos relacionados con la planificación urbanística incluyendo además otro instrumento de ordenación como sea las Ordenanzas Municipales de Edificación y Ordenanzas municipales de Urbanización (Art. 23-25 de la Ley de Ordenación Urbanística). Ordenanzas que deben ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos aspectos relacionados en su caso con la edificación o la construcción⁶.

Sólo a título indicativo y por las interrelaciones con los instrumentos de Ordenación Territorial que continuación se examinará, veamos a continuación algunos caracteres de los instrumentos calificados en la norma como planeamiento General.

En lo que se refiere a los Planes Generales de Ordenación Urbanística estos deben establecer, según el tenor del artículo 8 de la Ley, la ordenación Urbanística en la totalidad del término municipal organizando la gestión de su ejecución de acuerdo con la características del Municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo tanto actuales como previsibles a medio plazo. La Ley, sitúa este contenido en la ordenación del Territorio al incorporar "en el marco de la Ordenación del Territorio", como inciso a tener en cuenta para el desarrollo de este planeamiento General.

A ello se añade que el Plan General de Ordenación Urbanística deberá por tanto, por imperativo legal adaptarse al contenido de

los Planes de Ordenación del Territorio existente (Art. 9. A a)), mediante su adecuada integración en la ordenación existente y dispuesta.

La exhaustividad de la Ley en la descripción tanto del objeto como de las determinaciones que el Plan General del Ordenación Urbanística deba contemplar no dejan lugar a duda del protagonismo de este instrumento de planeamiento urbanístico, que debe integrar los desarrollos urbanísticos nuevos con los que la norma califica como ciudad consolidada, evitando procesos innecesarios de especialización de usos en los nuevos desarrollos urbanísticos de la ciudad. Parece subyacer por tanto, la preservación de un modelo de ciudad, integrado en el sistema de ciudades que excluya entre sus determinaciones aquellos terrenos que el planeamiento de Ordenación del Territorio haya preservado expresamente de los procesos de urbanización⁷.

La descripción de la norma, nos sitúa además, en la tensión dinámica del crecimiento urbano. Tensión que a veces precisará de una mayor flexibilización de los contenidos del plan o al menos de los mecanismos que permitan su modificación, para convertirlo en un instrumento ágil, capaz de responder a las necesidades sociales. No debe olvidarse, en este sentido, la proliferación de los convenios de planeamiento urbanístico[5] que escapan a la previsión del plan.

El segundo instrumento de planeamiento general, el Plan de Ordenación Intermunicipal, definido en el artículo 11 de la Ley, se destina a la ordenación de áreas integradas por terrenos situados en dos o más municipios colindantes. Sus interrelaciones con el

⁶ Según enumeración que hace el artículo 24 apartado 1º.

⁷ Artículo 9 A. g) de la Ley.

Plan General de Ordenación Urbanística y con la planificación de Ordenación del Territorio quedan claramente establecidas en la norma por cuanto este plan deberá dictarse al amparo de lo dispuesto en los Planes de Ordenación del Territorio y cumplimiento de la remisión que hagan los Planes Generales de Ordenación Urbanística. Respecto de los Planes de Sectorización, cuya inclusión en el planeamiento general y no en el de desarrollo parece discutible[6], si tenemos en cuenta que su contenido comprenderá el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado, complementando la ordenación urbanística (Artículo 12 de la Ley), hay que entender que dado que se vinculan al Plan General de Ordenación Urbanística, será la relación de éste con la Ordenación del Territorio la que determine la relación del Plan de sectorización.

Incorpora la norma además, la existencia de otro instrumento de planeamiento que viene a complementar la existencia de los anteriores nos referimos a los Catálogos. Los Catálogos operan como instrumentos complementadores de las determinaciones contenidas en los instrumentos de planeamiento relativos a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico. Su existencia como documento complementario no les exime en el tenor de la Ley de su posible inclusión en la documentación de los demás planes urbanísticos.

En suma, el texto de la LOUA, persigue una importante interrelación entre la ordenación del territorio y el urbanismo, como puso de manifiesto en la exposición de motivos⁸. La

⁸ Punto 1 de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2002.

descripción de los instrumentos de planeamiento, orientados a la ordenación urbanística del suelo deberá tomar en consideración la vinculación operada por los instrumentos de Ordenación territorial⁹, como en este sentido señala el artículo 35.3 de la LOUA. Artículo que apunta que la entrada en vigor sobrevenida de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional comportaría por un lado la prevalencia de sus normas de aplicación directa cuando éstas sean contrarias o incompatibles con las determinaciones del instrumento de planeamiento urbanístico. Por otro, conllevaría la adaptación de las normas del instrumento de planeamiento urbanístico en la forma que establecieran sus directrices y por otro, la obligación del municipio o municipios afectados de proceder a la innovación de sus instrumentos de planeamiento urbanístico para la adaptación de sus determinaciones a la de la planificación territorial de los términos previstos por estas¹⁰. Por todo lo anterior, la nueva ley sobre régimen del suelo de la Comunidad Autónoma Andaluza, parece apostar de forma directa por una vinculación coherente de la planificación urbanística respecto de la planificación de Ordenación del Territorio, en la medida en que ésta se encuentre cabalmente formulada, operando una integración de los instrumentos de planeamiento, en el marco del aún inacabado modelo territorial Andaluz[7].

BIBLIOGRAFÍA:

⁹ Así se desprende del contenido del artículo 7 de la Ley párrafo primero, y artículo 9.respecto de los planes Generales de Ordenación Urbanística en concordancia con el contenido del artículo 22 y siguiente de la LOTA.

¹⁰ Sic, articulado de la LOUA.

[1] Agoues Mendizabal, Carmen, *El Régimen Jurídico de la Planificación Territorial: Conflictos competenciales y Aspectos Jurídicos*. Instituto Vasco de Administración Pública. Madrid. 1996.

[2] Pérez Andrés, Antonio, *La Ordenación del Territorio en el Estado de Las Autonomías*. En Coed. de Marcial Pons e Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo. Pág. 300- 301

[3] Sánchez Goyanes, E, "La Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía: Panorámica general". *El consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3. La Ley.2003.Págs 18 - 33.

[4] Santos Díez, R y Castelao Rodríguez, *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Madrid.2002. Págs.160 - 163.

[5] Huergo Lora, A, Madrid.1998. Págs.189-194.*Los convenios Urbanísticos*, Cívitas.

[6] Carrera Rodríguez, Francisco; intervención en *las Jornadas sobre la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*, organizadas por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Málaga con la colaboración de la Subdelegación de Gobierno de Málaga y la Academia Malagueña de Ciencias, coordinadas por Sánchez Blanco, A.

[7] Zoido Naranjo, F; *Andalucía, cohesión y diversidad territorial* en Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VI, núm. 128, 1 de noviembre de 2002 (puede verse el monográfico en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-128.htm>)